



Assemblée générale

Distr. générale
26 septembre 2017
Français
Original : anglais et français

**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire
Soixante-huitième session
Genève, 2-6 octobre 2017
Point 7 de l'ordre du jour provisoire
Examen et adoption du Budget-programme biennal 2018-2019**

Budget-programme biennal 2018-2019 du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Rapport du Haut Commissaire

Additif

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



Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-2	3
II. Budget-programme biennal 2018-2019.....	3-20	3
III. Principales initiatives	21-25	6
IV. Rapport du Comité des commissaires aux comptes	26-30	8

I. Introduction

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné la version préliminaire du Budget-programme biennal 2018-2019 du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (A/AC.96/1169). Il a également examiné le rapport financier et les états financiers vérifiés au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2016 ainsi que le Rapport du Comité des commissaires aux comptes relatif aux fonds de contributions volontaires gérés par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (A/72/5/Add.6). Lors de l'examen des rapports, il a rencontré la Haut Commissaire Adjointe et d'autres représentants du Haut Commissariat, qui ont fourni des informations complémentaires et des clarifications, et lui ont adressé des réponses écrites reçues le 14 septembre 2017.

2. Le Comité consultatif a également rencontré les membres du Comité des opérations d'audit du Comité des commissaires aux comptes au sujet de leur rapport d'audit du HCR (A/72/5/Add.6). Les observations et les recommandations du Comité sur les conclusions d'audit contenues dans le rapport du Comité des commissaires aux comptes seront présentées dans un rapport séparé à l'Assemblée générale lors de sa soixante-douzième session, couvrant toutes les entités auditées. La section IV ci-dessous contient quelques-unes des questions spécifiques au HCR soulevées dans le Rapport du Comité des commissaires aux comptes ainsi que les observations et recommandations y relatives du Comité consultatif.

II. Budget-programme biennal 2018-2019

Structure et présentation du budget

3. Il est dit dans le rapport du Haut Commissaire que le Budget-programme biennal 2018-2019 est formulé sur la base de l'évaluation complète des besoins, faite en consultation avec diverses parties prenantes sur le terrain (A/AC.96/1169, par. 6). Ce Budget-programme continue d'être réparti selon les catégories suivantes : Terrain, Programmes globaux et Siège. La catégorie Terrain comprend les activités opérationnelles budgétisées par région et menées dans diverses opérations à travers le monde. La catégorie Programmes globaux a trait aux activités techniques menées par les divisions compétentes du Siège, et qui profitent directement aux opérations sur le terrain à travers le monde. La catégorie Siège se rapporte au travail effectué par les divisions et les bureaux installés à Genève, ainsi qu'à Bruxelles, Budapest, Copenhague et New York, relatif à la fourniture des orientations stratégiques, de l'appui administratif et de l'assistance managériale et de programme aux opérations sur le terrain (A/AC.96/1169, par. 10).

4. Le tableau I.1 du rapport présente le nombre réel de personnes prises en charge en 2016 au 31 décembre 2016 (67 750 000) et les chiffres estimés en fin d'année pour 2017 (68 951 000), 2018 (66 979 000) et 2019 (66 352 000). Une baisse modérée d'un peu moins de 2 millions de personnes, soit 3 %, est attendue en 2018, alors que le nombre total de personnes prises en charge devrait demeurer stable en 2019, par rapport à 2018 (A/AC.96/1169, par. 17 à 20).

5. Le tableau 14 de l'annexe I du rapport décrit les dépenses réelles et les besoins estimés par poste de dépenses. Le Comité consultatif rappelle avoir eu à recommander que le tableau des dépenses prévoie une colonne présentant le pourcentage de chaque poste de dépenses (A/AC.96/1158/Add.1, par. 4). **Le Comité se félicite du fait que, pour présenter les besoins estimés et les chiffres réels dans le rapport du Haut Commissaire, les pourcentages ont été inclus dans la répartition des postes de dépenses. Au vu du montant inscrit pour la catégorie « Autres dépenses », le Comité estime qu'il serait plus utile à l'avenir d'indiquer d'une manière plus détaillée les éléments de cette catégorie dans les projets de budget.**

Performances antérieures et budget actuel de 2017

6. Un aperçu des budgets, des fonds disponibles et des dépenses de 2010 à 2016 figure au tableau I.8 du rapport du Haut Commissaire repris ci-dessous.

Budget, fonds disponibles et dépenses entre 2010 et 2016

	<i>(en milliers de dollars E.-U.)</i>						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Budgets, fonds disponibles et dépenses</i>							
Budget final	3 288 730	3 821 708	4 255 607	5 335 374	6 569 754	7 232 409	7 509 703
Fonds disponibles	2 112 480	2 413 144	2 593 847	3 234 135	3 603 099	3 706 762	4 410 812
Dépenses	1 878 174	2 181 099	2 357 710	2 971 825	3 355 409	3 294 815	3 967 096
<i>Analyse en termes de pourcentage</i>							
Fonds disponibles par rapport au budget	64%	63%	61%	61%	55%	51%	59%
Déficit budgétaire	36%	37%	39%	39%	45%	49%	41%
Dépenses par rapport au budget	57%	57%	55%	56%	51%	46%	53%
Dépenses par rapport aux fonds disponibles	89%	90%	91%	92%	93%	89%	90%

7. Le budget final de 2016 s'est élevé à 7 509,7 millions de dollars E.-U., avec un total de 4 410,8 millions de dollars E.-U. de fonds disponibles, et 3 967,1 millions de dollars E.-U. de dépenses. Le Comité consultatif note qu'il ressort du tableau que les trois catégories mentionnées sous la rubrique « Budgets, fonds disponibles et dépenses » ont suivi une tendance à la hausse de 2010 à 2016, tandis que les quatre catégories de la rubrique « Analyse en termes de pourcentage » sont restées pratiquement au même niveau entre 2010 et 2016.

8. Pour 2017, le budget initial approuvé s'élevait à 6 408,5 millions de dollars E.-U. Il a été révisé à la hausse pour se chiffrer à 7 309,7 millions de dollars E.-U. sur la base des besoins à jour. Par la suite, six budgets supplémentaires ont été établis par le Haut Commissaire pour satisfaire les besoins imprévus, portant le budget actuel à 7 763,3 millions de dollars E.-U. au 30 juin 2017, ce qui représente une nette augmentation de 453,6 millions de dollars E.-U., soit environ 6 %, par rapport au budget révisé et approuvé (A/AC.96/1169, par. 22).

Projet de Budget-programme biennal 2018-2019

9. Sur la base de l'évaluation complète des besoins effectuée par l'Organisation au cours du premier trimestre de 2017, le projet de Budget-programme de 2018 s'élève à 7 508,4 millions de dollars E.-U., et celui de 2019 à 7 352,3 millions de dollars E.-U., ce qui représente une diminution par rapport au budget actuel de 2017 dont le montant est de 7 763,3 millions de dollars E.-U. Le Comité consultatif note que la diminution envisagée en 2018 s'explique par l'inclusion de six budgets supplémentaires en 2017 et la baisse attendue du nombre des déplacés internes en 2018 (A/AC.96/1169, par. 19, 25 et 31).

10. Le rapport montre que les besoins budgétaires au titre du pilier 1 (programme global pour les réfugiés) continuent de représenter la majorité des besoins globaux, à 80 % en 2018 et 2019, le pilier 4 (projets globaux pour les déplacés internes) continuant d'être le deuxième pilier budgétaire le plus important avec 16 % pour 2018 et 2019. Les besoins au titre du pilier 2 (programme global pour les apatrides) et du pilier 3 (projets globaux pour la réintégration) demeurent stables à environ 1 % et 3 % du total des besoins respectivement (A/AC.96/1169, par. 25 et 26).

11. Pour ce qui est du mandat du HCR concernant les réfugiés et les déplacés internes, le Comité consultatif a été informé à sa demande que l'Assemblée générale avait chargé l'Organisation, en tant que seule institution pour le faire, d'assurer la protection internationale des réfugiés et de rechercher en leur faveur des solutions permanentes, en aidant les gouvernements à faciliter leur rapatriement volontaire ou leur intégration locale. S'agissant des déplacés internes, le HCR est guidé par les mécanismes politiques, opérationnels et de coordination établis par le Comité permanent interorganisations, pour fournir l'assistance humanitaire aux déplacés internes et assurer leur protection, en jouant

un rôle opérationnel et de coordination en matière de protection, de coordination et de gestion des camps, et d'abris d'urgence.

12. Il est dit dans le rapport que, comme dans les années antérieures, les besoins les plus importants pour 2018-2019 demeurent pour la région Afrique (35 % pour 2018 et 34 % pour 2019), tandis que les besoins pour la région Moyen-Orient et Afrique du Nord se situent à 29 % pour 2018 et à 30 % pour 2019. Les besoins pour la région Asie et Pacifique demeurent stables à 7 %. Les besoins pour l'Europe devront diminuer de 1 % entre 2018 et 2019. Les besoins pour les Amériques continueront à représenter 2 % pour les deux années (A/AC.96/1169, par. 28).

13. Il est indiqué dans le rapport que le budget de 2017 intègre six budgets supplémentaires établis pour les situations d'urgence intervenues ou aggravées pendant l'année 2017 et dans certains cas, après l'évaluation en début 2017 des besoins au titre du projet de budget de 2018. Leurs implications financières n'avaient pas été entièrement prises en compte dans le projet de budget de 2018 (A/AC.96/1169, par. 31). Le Comité consultatif note donc que les budgets de 2014, 2015, 2016 et 2017 ont été révisés à la hausse après approbation initiale, et qu'ils ont par la suite connu une autre augmentation en raison de l'ajout des budgets supplémentaires.

Budget-programme 2018-2019 des Nations Unies

14. Il est dit au paragraphe 105 du rapport du Haut Commissaire que pour le biennium 2018-2019, les ressources estimées au titre du budget ordinaire des Nations Unies s'élèvent à 84,6 millions de dollars E.-U. avant actualisation, et qu'elles vont financer les postes du Haut Commissaire et du Haut Commissaire adjoint, une subvention pour le financement de 218 postes de gestion et d'administration au Siège et une partie des besoins connexes non liés aux postes au Siège. Les observations et les recommandations détaillées du Comité consultatif sur les ressources proposées au titre du budget ordinaire en faveur du HCR pour 2018-2019 figurent à la section 25 de son rapport A/72/7. **Le Comité rappelle la recommandation qu'il a faite à l'Assemblée générale de prier le Secrétaire général de revoir sans délai le montant des ressources inscrites au budget ordinaire, comme elle le lui a demandé au paragraphe 85 de sa résolution 70/247, les résultats devant être présentés au plus tard dans le contexte du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2020-2021 (A/72/7, par. VI.29).**

Besoins de postes

15. Pour ce qui est des besoins de postes, il est dit dans le rapport que le personnel du HCR comprend : i) le personnel sur postes permanents à longue et à courte durée, y compris les personnes travaillant dans le cadre d'arrangements temporaires ; et ii) les administrateurs auxiliaires. Les postes permanents comprennent trois catégories : les postes de programme (P) (uniquement sur le terrain) ; les postes d'appui aux programmes (AP) (au Siège et sur le terrain) ; les postes de gestion et d'administration (GA) (uniquement au Siège). Au 30 juin 2017, il y avait au total 12 518 postes. L'effectif proposé pour 2018 comprend au total 11 621 postes, ce qui représente une réduction globale de 897 postes, soit 7 %. En 2019, l'effectif proposé sera d'un total de 11 479 postes (A/AC.96/1169, par. 112 à 115 et tableau IV.1).

16. Il est affirmé dans le rapport que la réduction nette de 897 postes se répartit comme suit : i) Afrique (766 postes), surtout en raison de la revue au plan interne de la structure et du personnel des principales opérations dans la région ; ii) Europe (130 postes), principalement en raison de la stabilisation des opérations en Grèce et en Turquie ; iii) Moyen-Orient et Afrique du Nord (28 postes) ; iv) Asie et Pacifique (16 postes) ; v) Siège (38 postes) et vi) Programmes globaux (1 poste), et que cette réduction est partiellement contrebalancée par une augmentation de 82 postes dans la région des Amériques visant à renforcer la présence et la réponse du HCR dans certaines zones frontalières importantes et à contribuer à coordonner la stratégie de protection et de solutions globales dans la région (A/AC.96/1169, par. 116).

Fonctionnaires en attente d'affectation

17. Concernant les fonctionnaires en attente d'affectation (terme qui désigne les fonctionnaires ayant terminé leur mission sans encore être réaffectés), le rapport montre qu'au 30 juin 2017, il y avait 33 fonctionnaires en attente d'affectation, répartis entre les grades P-2 et D-1, soit 9 fonctionnaires en attente d'affectation de plus par rapport à la situation au 30 juin 2016 (24 personnes), dont huit en attente d'affectation depuis moins de six mois (A/AC.96/1169, par. 120 et tableau IV.3). Le Comité rappelle qu'il y avait 30 fonctionnaires en attente d'affectation au 30 juin 2015 (A/AC.96/1158/Add.1, par. 15). À sa demande, le Comité consultatif a reçu le tableau ci-dessous montrant le budget et les dépenses réelles relatifs aux fonctionnaires en attente d'affectation.

Coûts relatifs aux fonctionnaires en attente d'affectation (en millions de dollars E.-U.)

	2016	2017
Budget	11,3	11,3
Chiffre provisoire des dépenses (au 30 juin)	6,1	5,8
Chiffre définitif des dépenses (au 31 décembre)	10,8	N.D.

18. Le Comité a également été informé, à sa demande, qu'en août 2017, le HCR avait publié une nouvelle politique de recrutement et des affectations prévoyant une procédure spécifique de gestion du personnel non affecté, notamment des mesures comme le congé spécial sans traitement pour les fonctionnaires ayant passé beaucoup de temps en attente d'affectation. Il a par ailleurs été informé qu'en 2018, la politique devrait avoir des effets positifs sur cette question.

19. Le Comité consultatif note à la lecture du rapport du Comité des commissaires aux comptes sur l'état de la mise en œuvre des recommandations, jusqu'à l'exercice clos le 31 décembre 2015, que le HCR envisagera d'établir des indicateurs relatifs au nombre de fonctionnaires en attente d'affectation, ou au-delà de leur durée d'affectation, devant être utilisés pour mesurer la performance générale dans la gestion des talents et les processus de mobilité. Par ailleurs, des discussions sont en cours pour éviter de telles situations ou, du moins, pour les réduire au minimum (A/72/5/Add.6, annexe, page 79).

20. Le Comité consultatif note que le nombre de fonctionnaires en attente d'affectation a augmenté entre 2016 et 2017, même s'il constate que huit d'entre eux sont en attente d'affectation depuis moins de six mois. Prenant acte de la publication de la nouvelle politique de recrutement et des affectations, il réaffirme que le HCR devrait poursuivre ses efforts visant à réduire le nombre de fonctionnaires en attente d'affectation, et en rendre compte dans le prochain projet de budget, y compris les stratégies élaborées pour éviter cette situation.

III. Principales initiatives

21. La section V du rapport du Haut Commissaire énonce les principales initiatives du HCR, notamment le Cadre d'action global pour les réfugiés ; les partenariats avec le secteur privé ; l'institutionnalisation des interventions en espèces ; la gestion axée sur les résultats ; et le processus de gestion du changement.

Partenariats avec le secteur privé

22. Concernant les partenariats avec le secteur privé, il est dit dans le rapport qu'au vu des incertitudes auxquelles le HCR fait actuellement face au plan financier, les fonds issus du secteur privé sont de plus en plus importants, en ce qu'ils permettent de réduire le déficit financier et d'assurer une stabilité financière. Le HCR est en train d'élaborer une

nouvelle stratégie à long terme de partenariat visant à collecter chaque année 1 milliard de dollars E.-U. dans le secteur privé d'ici à 2026, grâce à trois principales actions consistant à : i) accroître les revenus en mettant l'accent sur les financements non affectés ; ii) susciter l'appui du public à la cause des réfugiés, à un niveau sans précédent ; et iii) élargir les partenariats au-delà des aspects financiers pour mobiliser la puissance et les ressources du secteur privé en faveur des personnes relevant de la compétence du HCR (A/AC.96/1169, par. 124). À cet égard, le Comité consultatif rappelle ses recommandations antérieures sur l'élargissement et la diversification de la base des donateurs du HCR (A/AC.96/1147/Add.1, par. 27 et A/AC.96/1158/Add.1, par. 17). **Le Comité prend acte de la nouvelle stratégie de partenariat avec le secteur privé. Il espère qu'elle permettra d'obtenir d'autres contributions issues d'une base plus large de donateurs.**

Changements institutionnels

23. Concernant le processus de gestion du changement, il est dit dans le rapport que le HCR effectue une série de changements institutionnels dans le cadre de la revue du Siège entreprise par le Haut Commissaire au cours du second semestre de 2016. Comme point de départ, un bilan organisationnel rapide a été réalisé par un consultant externe qui a fait un certain nombre de recommandations concrètes dont la plupart ont été approuvées par le Haut Commissaire. Le processus de gestion du changement devrait durer deux ans. À sa demande, le Comité consultatif a été informé que l'inventaire des changements institutionnels et l'établissement des priorités à cet égard étaient en cours, et que ces changements visaient à redéfinir et à valider la structure et la combinaison de fonctions exercées au Siège, pour qu'elles soient alignées sur les priorités de l'Organisation et qu'elles soutiennent les opérations sur le terrain.

24. S'agissant des recommandations du consultant externe, le Comité a été informé qu'elles portaient sur le renforcement et la rationalisation de l'appui du Siège aux opérations sur le terrain comme suit : i) élaborer une approche plus stratégique et systématique d'identification, de conception et de gestion des initiatives entreprises au niveau du Siège ; ii) améliorer l'alignement des divisions principalement responsables de la fourniture de l'appui opérationnel sur le terrain ; iii) combiner les principales capacités en matière de partenariat afin de renforcer l'engagement du HCR avec les partenaires stratégiques ; iv) simplifier certaines procédures du Siège, surtout l'élaboration et la publication de nouvelles politiques ; et v) entreprendre une revue pour veiller à ce que les capacités en matière de ressources humaines soient pleinement alignées sur les besoins de l'Organisation.

Centres mondiaux de services à Budapest et Copenhague

25. Dans son précédent rapport, le Comité consultatif avait demandé une mise à jour sur les Centres mondiaux de services à Budapest et Copenhague, laquelle a été faite dans l'annexe II du rapport du Haut Commissaire. Il est estimé qu'au 30 juin 2017, les coûts de 567 postes à Budapest et à Copenhague s'élevaient à 49 millions de dollars E.-U., montant devant rester globalement le même pour l'exercice biennal 2018-2019. Le rapport montre que si les mêmes postes avaient été logés à Genève, les coûts auraient été d'environ 92 millions de dollars E.-U., soit une différence d'environ 43 millions de dollars E.-U. (différence de 88 % avec Budapest et de 12 % avec Copenhague). Les fonctions transférées sont autosuffisantes et concernent surtout le traitement des transactions, principalement en matière financière, de ressources humaines et d'approvisionnement à Budapest. Celles qui sont basées à Copenhague sont plus spécialisées. Elles pourraient évoluer. Pour ce qui est des leçons tirées, la responsabilité et le contrôle de la qualité des services fournis demeurent centralisés et relèvent des divisions compétentes à Genève, ce qui représente l'un des principaux acquis de l'amélioration des services. Par ailleurs, la décision de transférer des postes a permis au HCR de redéfinir, de reconcevoir, de rationaliser et d'automatiser certains processus. **Le Comité consultatif prend note des économies de coûts réalisées jusqu'ici grâce à l'utilisation des Centres mondiaux de services de Budapest et de Copenhague, mais il estime que des informations plus détaillées sur les gains**

d'efficacité et l'amélioration des services devraient être fournies dans le prochain projet de budget.

IV. Rapport du Comité des commissaires aux comptes

26. À l'issue de la vérification des états financiers du HCR au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2016, le Comité des commissaires aux comptes a émis une opinion d'audit sans réserve indiquant que les états financiers donnaient pour tout élément à caractère significatif une image fidèle de la situation financière au 31 décembre 2016 des fonds de contributions volontaires gérés par le HCR, ainsi que des résultats financiers et des flux de trésorerie pour l'année, conformément aux normes IPSAS. Il a également confirmé que les finances du HCR demeuraient saines et que l'analyse des principaux ratios financiers montrait que l'Organisation gardait une situation financière solide. Il a émis 10 recommandations principales (A/72/5/Add.6).

27. L'annexe I du rapport du Comité des commissaires aux comptes contient une liste de recommandations en souffrance des années antérieures. À sa demande, le Comité consultatif a été informé par le Comité des commissaires aux comptes des principales recommandations en souffrance des années antérieures portant sur la rentabilité : i) paragraphe 104 du rapport du Comité des commissaires aux comptes sur les états financiers du HCR au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2015 (A/71/5/Add.6, chap. II, par. 104) ; ii) paragraphe 106 du rapport du Comité des commissaires aux comptes sur les états financiers du HCR au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2015 (A/71/5/Add.6, chap. II, par. 106) ; iii) paragraphe 68 du rapport du Comité des commissaires aux comptes sur les états financiers du HCR au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2014 (A/70/5/Add.6, chap. II, par. 68) ; iv) paragraphe 82 du rapport du Comité des commissaires aux comptes sur les états financiers du HCR au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2014 (A/70/5/Add.6, chap. II, par. 82) ; et v) paragraphe 83 du rapport du Comité des commissaires aux comptes sur les états financiers du HCR au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2014 (A/70/5/Add.6, chap. II, par. 83). **Le Comité consultatif est convaincu que le HCR veillera à l'exécution rapide des recommandations en souffrance du Comité des commissaires aux comptes au titre des années antérieures.**

Engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de services

28. Dans son rapport, le Comité des commissaires aux comptes affirme que, depuis 2012, le HCR finance les engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de services en appliquant une retenue de 3 % sur le traitement de base nette de tous les fonctionnaires relevant de la catégorie des administrateurs et des fonctionnaires concernés de la catégorie des agents des services généraux. Au 31 décembre 2016, le solde cumulé des financements était de 59,9 millions de dollars, pour lequel le HCR applique une stratégie de placement avec des durées allant jusqu'à un an. Le Comité recommande que le HCR envisage la possibilité de placements à long terme afin de couvrir les engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service compte tenu du niveau de risque. Le HCR a accepté d'examiner et d'évaluer la mesure des risques de placement pour les réserves prévues au titre de l'assurance maladie après la cessation de service, l'objectif étant de définir une stratégie de placement qui permette de faire correspondre les types de passif, selon l'évaluation actuarielle, avec des choix stratégiques d'investissements (A/72/5/Add.6, par. 55 à 60).

29. À sa demande, le Comité consultatif a été informé par le Comité des commissaires aux comptes que le HCR envisage de mener au cours du dernier trimestre de 2017 une étude sur la modélisation de la gestion actif-passif, dont l'objectif est d'identifier et d'évaluer les passifs financiers actuels et futurs du HCR, pour être en mesure de structurer un portefeuille approprié d'actifs permettant de répondre aux besoins correspondants si nécessaire. Le Comité consultatif a par ailleurs été informé que, sur la base du résultat de cette étude, le HCR vérifiera s'il est nécessaire de réviser son Règlement de gestion afin de

permettre les placements à long terme. En attendant une décision sur la nécessité de procéder à une telle révision, l'Organisation pourrait solliciter une dérogation aux règles actuelles par une décision spécifique du Haut Commissaire, conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies. **Le Comité consultatif souscrit à la recommandation du Comité des commissaires aux comptes au sujet des placements à long terme pour couvrir les engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service compte tenu du niveau de risque, et recommande que des informations à jour soient fournies à cet égard dans le prochain projet de budget du HCR.**
