



Assemblée générale

Distr. générale
7 janvier 2021
Français
Original : anglais

Soixante-seizième session

Point 136 de l'ordre du jour

**Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif
et financier de l'Organisation des Nations Unies**

Proposition pour l'établissement d'un règlement financier pour le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés proposant la mise en place d'un règlement financier spécifique à son organisation.



Proposition pour l'établissement d'un règlement financier pour le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

Résumé

Le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, par une décision prise à sa soixante-douzième session, qui s'est tenue du 4 au 8 octobre 2021, a approuvé la proposition du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) de demander à l'Assemblée générale de lui accorder le pouvoir d'élaborer et d'adopter son propre règlement financier.

Le présent rapport décrit les considérations qui motivent la demande du HCR de disposer d'un règlement financier qui lui soit propre, comme d'autres entités des Nations Unies.

L'Assemblée générale est invitée à approuver la proposition tendant à accorder au HCR le pouvoir d'élaborer et d'adopter son propre règlement financier.

Si l'Assemblée générale examine favorablement cette proposition, le HCR élaborera le nouveau règlement financier en étroite consultation avec le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et les États membres du Comité exécutif.

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale à la suite de la décision adoptée le 8 octobre 2021 par le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (voir [A/76/12/Add.1](#)) de demander à l'Assemblée générale d'accorder au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) le pouvoir d'élaborer et d'adopter un règlement financier qui soit spécialement adapté à ses opérations.

2. Aux fins de l'établissement du présent rapport, il a été tenu compte des dispositions des résolutions de l'Assemblée générale ci-après :

a) Résolution [319 \(IV\)](#) du 3 décembre 1949, par laquelle l'Assemblée générale a créé le HCR ;

b) Résolution [428 \(V\)](#) du 14 décembre 1950, par laquelle l'Assemblée a adopté le Statut du HCR ;

c) Résolution [1166 \(XII\)](#) du 26 novembre 1957, dans laquelle l'Assemblée a décidé que des normes financières appropriées concernant l'usage de tous les fonds reçus par le Haut-Commissaire en vertu des dispositions de ladite résolution seraient établies, en consultation avec le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, conformément au Statut du HCR et au Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies ;

d) Résolution [58/153](#) du 22 décembre 2003, concernant les mesures d'application proposées par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pour renforcer la capacité du HCR de s'acquitter de son mandat, par laquelle l'Assemblée a décidé de lever la restriction touchant la durée du mandat du HCR énoncée dans sa résolution [57/186](#) et de proroger ce mandat jusqu'à ce que le problème des réfugiés ait été résolu.

3. Au cours des dernières décennies, le HCR a connu une croissance considérable, passant d'un budget basé sur les ressources, d'environ un milliard de dollars en 2001, à un budget basé sur les besoins, de près de 9,1 milliards de dollars en 2021. Hormis le Secrétariat de l'ONU, il est aujourd'hui la quatrième entité des Nations Unies en termes de dépenses, après le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Programme alimentaire mondial (PAM), qui ont chacun leur propre règlement financier. Pendant cette période de croissance, le HCR a ajusté ses mécanismes d'appui pour mieux faire face à l'expansion de ses activités. Il s'est toujours adapté à l'évolution du contexte et est actuellement engagé dans une phase de transformation importante visant à simplifier, à rationaliser et à moderniser ses systèmes, processus et 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 structurer les divers éléments de la réglementation afin de maximiser leur utilité.

4. Trois niveaux de gouvernance financière guident l'action du HCR. Le premier niveau est le Règlement financier de l'ONU, qui énonce les grandes lignes de la gestion financière de l'Organisation. Il constitue le fondement du cadre réglementaire financier qui définit les orientations de la gestion financière du HCR. Au deuxième niveau, dans le cadre du règlement financier de l'ONU, le Haut-Commissaire formule et adopte les règles de gestion financière du HCR, qui viennent compléter les règles de gestion financière de l'ONU et définir plus précisément le cadre dans lequel le personnel et l'administration doivent exercer leurs responsabilités, mais aussi préciser la manière dont le Règlement financier de l'ONU doit être appliqué. Le troisième

niveau de gouvernance financière correspond aux politiques internes élaborées en la matière par le HCR.

5. Au fil des ans, la cohérence de l'ensemble du cadre réglementaire financier est devenue problématique, étant donné que le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'ONU ont été conçus pour fournir des orientations à une organisation financée par les quotes-parts des États Membres, alors que le HCR est financé à près de 99 % par des contributions volontaires et présente une structure de gouvernance sensiblement différente de celle du Secrétariat de l'ONU. Ainsi, pour les raisons exposées ci-après, le HCR demande à l'Assemblée générale de lui accorder le pouvoir d'établir un règlement financier qui lui soit propre, comme d'autres entités des Nations Unies.

II. Motifs justifiant l'adoption d'un règlement financier propre au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

A. Contexte et analyse

6. À sa création en 1950, l'intention était de faire du HCR un bureau temporaire chargé de régler le problème des réfugiés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Ses structures de gouvernance étaient intégrées à celles de l'Organisation des Nations Unies. Concernant les fonds réunis à partir de contributions volontaires et du budget ordinaire de l'ONU, l'article 22 du Statut du HCR énonce : « 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. »

7. En 1957, par sa résolution [1166 \(XII\)](#), l'Assemblée générale a décidé que des normes financières appropriées concernant l'usage de tous les fonds reçus par le Haut-Commissaire en vertu des dispositions de la présente résolution seraient établies, 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. Dans les limites du Règlement financier de l'ONU, le HCR a ainsi élaboré en 1957 sa première série de règles de gestion financière.

8. Au fil du temps, les règles de gestion financière du HCR ont évolué pour répondre aux changements qu'a connus l'organisation et ont été révisées à diverses reprises. Les modifications les plus récentes ont eu lieu en 2011 et 2020. En 2011, le HCR a changé ses règles pour officialiser l'adoption des normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) (voir [A/AC.96/503/Rev.10](#)). La modification la plus récente, qui visait principalement à introduire les domaines d'impact dans le cadre de gestion axée sur les résultats du HCR (voir [A/AC.96/503/Rev.11](#)), date de 2020. Elle a été approuvée à la soixante et onzième session du Comité exécutif (voir [A/AC.96/1209](#)), avec effet au 1^{er} janvier 2022.

9. Cependant, la modification de certaines dispositions des règles de gestion financière du HCR en fonction des réformes ou d'autres considérations ne saurait donner lieu à un cadre global et cohérent de gestion budgétaire et financière tant que ces modifications ne sont pas en adéquation avec les dispositions réglementaires principales contenues dans le Règlement financier de l'ONU. À cet égard, les aspects suivants concernant le HCR pourraient revêtir une importance particulière :

a) En 2003, l'Assemblée générale a levé la restriction touchant la durée du mandat du Haut-Commissariat et a décidé de proroger ce mandat jusqu'à ce que le problème des réfugiés ait été résolu (résolution [58/153](#), par. 9). Le mandat du HCR,

d'une durée initiale de trois ans, avait jusqu'alors été renouvelé par l'Assemblée tous les cinq ans ;

b) Alors qu'en 2003, le HCR avait un budget basé sur les ressources d'environ 3 milliards de dollars et des revenus inférieurs à 1 milliard de dollars, il dispose aujourd'hui d'un budget basé sur les besoins qui s'élève à plus de 9,1 milliards de dollars, et lève près de 5 milliards de dollars de financements chaque année ;

c) Le HCR a entamé un important processus de transformation (voir EC/72/SC/CRP.17) avec l'adoption par l'Assemblée générale, en septembre 2016, de la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants (résolution 71/1), puis l'approbation par l'Assemblée générale, en 2018, du pacte mondial sur les réfugiés (résolution 73/151). Ces événements décisifs ont déterminé la manière dont le HCR et la communauté internationale répondent aux crises de réfugiés. Le rôle que joue le HCR dans la mise en œuvre du pacte mondial sur les réfugiés et, plus largement, dans la réforme de l'Organisation des Nations Unies, sont des facteurs essentiels de la transformation de l'organisation¹ ;

d) Pour s'adapter à l'évolution du paysage, le HCR a procédé à d'importants changements structurels à son siège afin de mieux appuyer les solutions mises en œuvre ainsi que la planification, l'exécution, le suivi des programmes et la communication des résultats. La décentralisation et la régionalisation ont permis de rapprocher la direction stratégique, les orientations managériales, l'appui technique et des processus décisionnels clés des opérations elles-mêmes. Ces changements structurels, plus visibles, ont été renforcés par une plus grande délégation de pouvoir aux lieux d'exécution. Le HCR continue de réviser le cadre des rôles, des responsabilités et des pouvoirs applicable aux opérations de pays, aux bureaux régionaux et aux divisions du siège à l'appui de sa nouvelle architecture décentralisée et régionalisée ;

e) Une nouvelle stratégie pluriannuelle de gestion de la planification, de la budgétisation, du suivi et de l'établissement de rapports, axée sur les résultats, a été lancée en 2021. Cette approche permet aux opérations de mettre en place des stratégies de protection et de réponse à plus long terme grâce à une chaîne de résultats simplifiée et à un nouveau cadre global de résultats qui tiennent compte du pacte mondial sur les réfugiés et des objectifs de développement durable ;

f) Pour accompagner les transformations susmentionnées, le HCR modernise notamment ses principaux progiciels intégrés de gestion des finances et des ressources humaines.

10. La réforme offre au HCR une précieuse occasion de rationaliser sa réglementation financière, en commençant par son règlement financier, pour gagner en efficacité au gré de l'évolution de ses structures, de la modernisation de ses systèmes et des défis actuels.

11. Si le Haut-Commissaire peut modifier, en cas de nécessité, les règles de gestion financière après avoir consulté le Comité consultatif, le HCR n'a pas la capacité de modifier le Règlement financier de l'ONU pour l'adapter à ses propres réalités ou besoins opérationnels. Le HCR estime que ce Règlement financier n'est plus tout à fait approprié ni adapté à ses besoins actuels (voir sect. C ci-dessous). Ainsi, il gagnerait à disposer d'un règlement adapté au contexte particulier dans lequel il intervient, et de règles de gestion financière qui complètent ce règlement.

¹ Le Budget-programme annuel du HCR pour 2022 donne un aperçu des principales réformes et des investissements stratégiques que le HCR entreprend (document A/AC.96/1213/Rev.1, chap. I, sect. D).

12. Par des résolutions successives, notamment celles portant sur la durée du mandat du HCR, l'Assemblée générale a défini le mandat du Haut-Commissaire et habilité le HCR à recevoir des fonds et à engager 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 visait à octroyer à l'organisation une liberté d'action suffisante pour mener 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. Cependant, ils ont souvent eu à traiter des questions insuffisamment ou non expressément couvertes par le Règlement financier de l'ONU, dont on trouvera ci-dessous plusieurs exemples.

13. Régi depuis sa création par le Règlement financier de l'ONU, le HCR connaît une phase importante de réforme et de modernisation. Sa capacité à concevoir et à mettre en œuvre des politiques plus modernes et des processus plus efficaces sera limitée dans certains domaines, étant donné que son principal instrument en matière de réglementation financière, dont dépendent ses activités actuelles et futures, est de plus en plus déconnecté de ses besoins évolutifs. Afin de permettre au HCR de mieux tirer parti des possibilités qui s'offriront à lui et d'apporter une réponse efficace aux défis liés à l'environnement actuel, un examen complet de sa réglementation financière sera nécessaire. À l'heure où le HCR est engagé dans un processus de réforme, le moment semble tout indiqué pour produire un document de haut niveau adapté à ses orientations stratégiques et politiques.

B. Règlement financier d'autres entités des Nations Unies

14. La proposition actuelle, visant à ce que le HCR élabore son propre règlement financier, n'est pas la première de la sorte dans le système des Nations Unies. Un examen de la structure des règlements financiers et des règles de gestion financière adoptés par d'autres entités permet de constater que des organisations de même taille ou plus petites que le HCR disposent de leur propre règlement en la matière.

15. La situation qu'a connue l'UNICEF est très proche de celle du HCR. Ses comptes étaient tenus conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'ONU, jusqu'au 31 décembre 1987, date à laquelle 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 (voir par. 17 ci-dessous).

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

17. Par sa décision 1986/8, le Conseil d'administration de l'UNICEF a demandé au Conseil économique et social de recommander à l'Assemblée générale d'autoriser le Directeur exécutif de l'UNICEF à adopter, après approbation du Conseil d'administration, un règlement financier qui réponde aux besoins propres à l'organisation. Le Conseil économique et social a approuvé cette demande (décision 1986/181) et a recommandé que l'Assemblée générale autorise l'adoption d'un tel

règlement, ce qu'elle a fait. Le Conseil d'administration a alors adopté le règlement financier de l'UNICEF par sa décision 1987/13, prise à sa session ordinaire en 1987, à la suite de quoi le Directeur exécutif de l'UNICEF a établi les règles de gestion financière de l'organisation. Le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'UNICEF ont ensuite été publiés le 19 janvier 1988 sous la cote E/ICEF/1988/AB/L.3.

18. En ce qui concerne le PAM, le Programme est régi par le Règlement général approuvé par l'Assemblée générale et la Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Ayant reçu l'avis favorable du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires 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.

19. En ce qui concerne le PNUD, organisation dont les revenus s'élevaient à 4,8 milliards de dollars en 2019, celui-ci a adopté en 1966, peu après sa création en 1965, son propre règlement financier par la décision 66/5 de son conseil d'administration.

20. Le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), organisation dont les revenus en 2019 étaient chiffrés à 1,5 milliard de dollars et qui était régie par le Règlement financier et les règles de gestion financière du PNUD, a établi en 1974 son propre règlement financier, que le Conseil d'administration du PNUD a approuvé par sa décision 74/16.

21. Enfin, l'Entité des 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, dispose de son propre règlement financier et de ses propres règles de gestion financière depuis sa création en 2011. Par sa résolution 64/289, l'Assemblée générale a créé ONU-Femmes et lui a accordé dans le même temps le pouvoir d'établir sa propre réglementation financière. Environ 2 % du montant des contributions que reçoit l'organisation proviennent du budget-programme de l'ONU. De ce fait, son règlement financier et ses règles de gestion financière comprennent des dispositions concernant le rôle de l'Organisation des Nations Unies sur cette portion de son budget.

C. Limites liées à l'application du Règlement financier actuel de l'ONU au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

22. Même si le HCR a pu atteindre ses objectifs en appliquant le Règlement financier de l'ONU, un règlement financier qui lui est propre offrirait plus de clarté et de transparence et permettrait de mettre l'accent sur les aspects de son programme qui ne sont pas convenablement pris en compte dans le règlement financier de l'ONU.

23. Le texte du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU et sa version révisée ([ST/SGB/2013/4](#) et [ST/SGB/2013/4/Amend.1](#)) contiennent de nombreuses références au financement, aux structures de gouvernance, aux processus et à la terminologie qui, pour le HCR, ne sont ni pertinentes ni applicables, comme celles concernant les opérations de maintien de la paix ou la Cour internationale de Justice. De telles références créent des problèmes lorsqu'il s'agit d'adapter au HCR un texte spécifiquement conçu pour le Secrétariat de l'ONU. Elles sont si nombreuses qu'on ne peut déterminer avec certitude les dispositions et la terminologie qui s'appliquent au HCR.

24. Le Règlement financier de l'ONU définit le cadre d'un cycle de budget-programme qui repose essentiellement sur les contributions des États Membres, dans

lequel les processus de présentation et d'approbation du budget sont distincts de ceux du HCR. À titre d'exemple, à propos du cadre budgétaire axé sur les résultats, le règlement de l'ONU emploie une terminologie qui n'est pas applicable à la structure du HCR et fait appel à des éléments inexistant dans le contexte du HCR, dont le budget est axé sur les besoins. Par ailleurs, le règlement de l'ONU fixe la durée de l'exercice budgétaire ; conformément à l'approche adoptée par d'autres entités des Nations Unies, telles que l'UNICEF et le FNUAP, le HCR définit quant à lui l'exercice budgétaire par le biais d'autres mécanismes de gouvernance, qui évitent d'avoir à apporter des changements au document de réglementation financière en cas de modification de l'exercice budgétaire. À l'ONU, les budgets supplémentaires sont soumis à l'Assemblée générale et examinés par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, alors qu'au HCR, le Haut-Commissaire a la possibilité d'établir des budgets supplémentaires et d'en informer le Comité exécutif, ce qui permet de répondre en temps utile aux urgences humanitaires.

25. Le Règlement financier de l'ONU étant principalement axé sur la gestion des quotes-parts des États Membres, il contient peu de dispositions sur les contributions volontaires, notamment les engagements pris volontairement, les contributions préaffectées et les activités productrices de recettes, qui sont des aspects particulièrement importants et pertinents pour le HCR.

26. La version officielle du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU est publiée sous la forme d'un document intégré qui énonce chaque disposition du Règlement financier, suivie des règles de gestion financière correspondantes. Ce format associant règlement et règles est à l'image du dispositif ainsi établi, qui intègre les dimensions du financement et du contrôle interne. Dans le cas du HCR, il n'est pas facile d'élaborer une présentation intégrée de son cadre réglementaire financier, car les règles de gestion financière figurent dans un document distinct, approuvé par son comité exécutif. Les règles répondent aux besoins spécifiques du HCR et ne sont pas toujours en phase, en termes de structure et parfois de terminologie, avec le Règlement financier de l'ONU. Étant donné que celui-ci emploie à de nombreux égards une terminologie différente de celle utilisée au HCR et contient de nombreuses parties qui ne s'appliquent pas au HCR, il est très difficile d'établir des liens entre les règles du HCR et le règlement de base auquel elles se rattachent. En lisant les règles de gestion financière du HCR, il est par conséquent difficile de comprendre pleinement son cadre de financement et de contrôle interne sans avoir accès au Règlement financier de l'ONU.

III. Propositions en vue d'établir un règlement financier pour le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

27. Le HCR propose que son propre règlement financier soit établi dans un document unique, avec une présentation intégrée du règlement financier et des règles correspondantes. Le mécanisme de gouvernance pour l'approbation du règlement financier serait semblable à celui d'autres entités des Nations Unies, le Haut-Commissaire devant adopter le règlement financier après consultation du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et approbation du Comité exécutif du HCR. Dans le cas où le HCR se verrait accorder le pouvoir d'élaborer son propre règlement financier, le Haut-Commissaire serait tenu de réviser les règles de gestion financière afin de compléter ce règlement.

28. Pour élaborer son propre règlement, le HCR continuerait d'être guidé par les principes de bonne gestion financière et de responsabilité diligente prônés par le Règlement financier de l'ONU et par d'autres politiques et instructions

administratives de l'Organisation en la matière. Dans le même temps, la qualité de l'information financière et des rapports au Comité exécutif ainsi que leur examen seraient renforcés, comme le prévoirait le nouveau règlement financier. Le Haut-Commissaire n'adopterait le règlement financier qu'après consultation du Comité consultatif et approbation du Comité exécutif du HCR.

29. Un règlement financier et des règles de gestion financières établis pour les besoins spécifiques du HCR lui fourniraient une base sur laquelle s'appuyer pour développer avec plus d'efficacité les politiques, procédures et processus correspondants. Il en résulterait les avantages suivants : des mécanismes de gestion financière plus souples ; une réglementation financière qui correspondrait bien aux politiques et aux procédures spécifiques du HCR, notamment en ce qui concerne la budgétisation et la comptabilité annuelles ; une meilleure aptitude à répondre aux besoins à long terme du HCR ; un cadre de réglementation financière qui s'inscrirait dans la logique de ceux d'autres entités des Nations Unies.

30. Dans le cas où l'Assemblée générale donnerait une suite favorable à cette proposition, le HCR travaillerait en 2022 à la rédaction du nouveau règlement financier, en étroite consultation avec le Comité consultatif et les États membres du Comité exécutif. Le HCR propose que le nouveau règlement financier, assorti d'un ensemble révisé de règles de gestion financière correspondantes, dont la plupart seraient inspirées des règles approuvées existantes, entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023, institutionnalisant ainsi la cohérence et la qualité des rapports que les organes de gouvernance et de conseil attendent du HCR.

IV. Décisions que l'Assemblée générale est appelée à prendre

31. Il est demandé à l'Assemblée générale d'approuver la proposition d'accorder au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés le pouvoir d'élaborer son propre règlement financier, afin qu'il soit adopté par le Haut-Commissaire après consultation du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et approbation du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire
