NATIONS
UNIES

A

Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/AC.96/964/Add.1
19 septembre 2002

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT COMMISSAIRE

Cinquante-troisième session

BUDGET-PROGRAMME ANNUEL DU HCR

2003

ADDITIF 1 – RAPPORT DU COMITE CONSULTATIF POUR LES QUESTIONS ADMINISTRATIVES ET BUDGETAIRES

GE.02-02435

I. CONTEXTE GENERAL

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné le rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés intitulé « Budget-programme annuel du HCR pour 2003 » (A/AC.96/964). Lors de ces examens, le Comité a rencontré les représentants du Haut Commissaire qui lui ont donné des informations complémentaires.

2. Le Comité consultatif déduit du paragraphe 5 du rapport du Haut Commissaire que les propositions budgétaires pour 2003 se fondent sur les données arrêtées au 1er juillet 2002. Le Comité demande a être saisi à l'avenir d'un document contenant les données et informations financières les plus actualisées qui pourront ensuite être soumises au Comité exécutif au cours de son examen annuel du Budget-programme du HCR. Une information doit également être fournie sur tous les éléments qui ont été examinés et approuvés par les groupes de travail du Comité exécutif dans le contexte des mécanismes de consultation mis sur pied par le Comité exécutif..

Présentation

3. Cet aspect est abordé dans les paragraphes 2 à 6 du document A/AC.96/964. Le Comité s'est félicité des changements apportés au document dans son rapport A/AC.96/950/Add.1, paragraphes 3 à 5, pour le budget de 2002. Le Comité note que dans le document budgétaire de 2003 des efforts ont continué d'être faits pour se conformer aux recommandations du Comité. Le document est plus court et les nombreux éléments nécessaires à l'approbation budgétaire ont été inclus dans les parties II (Programmes) et III (budget d'appui) du rapport. D'autres améliorations devraient toutefois être apportées : par exemple l'information sur les objectifs et les indicateurs de progrès doit être plus précise afin de permettre au Comité exécutif d'évaluer la réalisation des objectifs du programme du HCR. En outre, lorsqu'il convient, les tableaux de la partie III du rapport doivent comprendre des données comparatives pour le budget approuvé de la période précédente, et l'organigramme du Siège du HCR doit inclure le nombre de postes proposés au budget pour chaque unité organique. Ces questions devront être résolues dans la prochaine présentation budgétaire.

Mandat et rôle du HCR

4. Le mandat et le rôle du HCR sont discutés dans les paragraphes 8 et 9 du rapport. Le Comité consultatif a été informé que lors de sa prochaine session, le Comité exécutif du HCR examinera l'Agenda pour la protection. Cet Agenda est le fruit des Consultations mondiales sur la protection internationale lancées par le HCR en décembre 2000 dans le cadre du cinquantième anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. L'objectif des Consultations mondiales était de susciter la réflexion et l'action afin de revitaliser le cadre de la Convention de 1951 et de permettre aux Etats de mieux être à même de relever les défis en matière de protection des réfugiés. L'Agenda pour la protection se concentre sur un éventail d'activités à conduire par les Etats, les organisations intergouvernementales, des ONG et les réfugiés ; il émane de la déclaration adoptée lors de la réunion ministérielle des Etats parties les 12 et 13 décembre 2001. Le HCR a lancé un processus visant à intégrer dans son budget-programme les activités qui touchent directement l'Office.

Programmes annuel et supplémentaires

5. Le Budget-programme annuel révisé pour 2002, les programmes supplémentaires pour 2002 et les projections initiales pour le Budget-programme annuel proposé pour 2003 sont résumés dans les paragraphes 15 à 17 et les tableaux I.1 à I.4 de la partie I (Aperçu global) du rapport. Le Comité consultatif rappelle ses commentaires aux paragraphes 9 et 10 de son rapport A/AC.96/950/Add.1 sur le Budget-programme annuel unifié. Le Comité a indiqué que le Budget-programme annuel unifié fournit à la communauté donatrice l'information nécessaire pour déterminer le niveau des ressources attendu au cours de la période financière qui suit ; le Comité indique par ailleurs que la couverture intégrale du Budget-programme annuel du HCR contribuerait beaucoup à garantir une gestion plus méthodique et efficace de ses opérations. Le Comité a échangé des vues avec les représentants du Haut Commissaire sur l'expérience du HCR concernant le Programme annuel unifié et les programmes supplémentaires. Le Comité consultatif souligne l'importance de continuer à améliorer le document sur le Budget-programme annuel. En même temps, toutefois, le Comité continue de croire que la préparation du Budget-programme annuel unifié pour les opérations du HCR ne pourront avoir qu'un effet marginal sur certains facteurs tels que le niveau des contributions, des affectations et du financement complémentaire par le biais des fonds fiduciaires.

6. Comme l'a indiqué précédemment le Comité (A/AC.96/950/Add.1, par. 10), les besoins surgissant après l'approbation du Budget-programme annuel unifié constitueraient des activités supplémentaires. Le Comité a indiqué que les programmes supplémentaires éventuels connus au moment de l'approbation du Budget-programme annuel mais non inclus dans le Budget-programme annuel devaient être connus du CCQAB et du Comité exécutif. A cet égard, le Comité consultatif prend note de l'information fournie sur l'Afghanistan dans les paragraphes 18 à 37 du rapport sur le Budget-programme annuel proposé pour 2003. Les projections pour 2003 n'incluent pas le programme supplémentaire pour l'Afghanistan et l'intégralité des besoins pour cette opération n'est pas encore connue à ce stade. Le Comité est informé que les besoins au titre des opérations en Afghanistan ne sont pas encore définitifs mais qu'ils seront évalués d'ici à la fin de l'année. Les ressources nécessaires pour l'Afghanistan devraient être de l'ordre de 150 à 175 millions de dollars E.-U.

La Réserve des opérations

7. Le Comité consultatif déduit du paragraphe 19 et du tableau I.5 du document budgétaire que les prélèvements sur la Réserve des opérations s'élèveraient à 39,5 millions en 2002, ce qui laisse apparaître un solde non alloué de 33,4 millions de dollars E.-U. au 30 juin 2002. Aux termes des statuts du Budget-programme annuel du HCR, cette Réserve des opérations n'est pas une réserve financée mais une ouverture de crédit fixée à 10 pour cent des activités programmées. Le Comité note que les transferts de la Réserve des opérations afin de couvrir les besoins du Siège du HCR incluent divers postes qui, de l'avis du Comité, auraient dû être inclus dans les propositions relatives au Budget d'appui pour 2003. Par exemple, le montant de 160 622 dollars E.-U. est prévu au titre du Siège pour la création d'un poste D-2 pour le Directeur de la Division de la gestion des ressources humaines. Selon l'information fournie dans le document et par les représentants du Haut Commissaire au cours des audiences, le Comité n'estime pas justifié l'établissement de ce poste au niveau D-2. Le Comité est d'avis que le HCR doit passer en revue soigneusement l'utilisation de la réserve spéciale pour veiller à ce qu'elle soit strictement réservée aux fins pour

lesquelles elle a été établie et conformément au règlement de gestion du HCR régissant l'utilisation de la Réserve des opérations (voir A/AC.96/959, annexe 10, extrait du document A/AC.96/503/Rev.7).

II. LE BUDGET D'APPUI

8. Le budget d'appui du HCR couvrant les estimations en matière d'appui au Programme (tant au Siège que sur le terrain) et la gestion et l'administration (Siège) sont abordés dans la troisième partie du document budgétaire. Les tableaux III.1 et III.3 indiquent la ventilation du budget d'appui par unité administrative, par principal poste de dépenses, et par lieu (terrain et Siège).

9. Le Comité consultatif prend acte dans les paragraphes 31, 32, 39 et 47-48, tableaux I.9, III.4 et III.5 des changements proposés au niveau de la dotation en postes pour 2003. Les projections initiales pour 2003 établissent le nombre total de postes au HCR à 4 426 par rapport à 4 400 pour 2002. En 2003, 710 postes sont proposés pour le Siège du HCR et 3 716 pour les activités sur le terrain. Ces chiffres reflètent les propositions relatives à la création ainsi qu'à la suppression de postes. Au titre du budget d'appui, 2 485 postes sont proposés pour 2003 par rapport à 2 494 pour 2002. En outre, le HCR a recours à 154 administrateurs nationaux, 416 volontaires des Nations Unies, consultants et autres personnels titulaires de contrats de courte durée (A/AC.96/964, tableaux I.9, III.2 et III.5. Le Comité note que l'information sur le personnel titulaire de contrats à court terme n'est pas transparente dans la présentation des estimations.

10. Le Comité consultatif note dans le paragraphe 32 du rapport budgétaire que la création de 251 postes est prévue en 2003. Sur ces postes, 10 sont au Siège, 133 sur le terrain, et 108 sont des conversions de personnel de projet. Ces conversions sont proposées au titre du Programme du HCR (29 postes) et de l'appui au Programme (79 postes) (voir A/AC.96/964, par. 49-51 et annexe 1, par. 11).

11. Concernant les postes de projets, le Comité des Commissaires aux comptes a soulevé la question dans une observation d'audit sur le personnel de projet dans son rapport pour l'année terminée le 31 décembre 2000 (A/AC.96/949, par. 106-107). Le Comité note que le personnel de projet concerné n'est pas inclus dans le tableau d'effectif approuvé, même s'il est effectivement utilisé pour maintenir les activités d'appui au Programme et à l'administration du HCR. Le Comité consultatif fait également un commentaire en la matière dans son rapport sur le projet de Budget-programme annuel pour 2002 (A/AC.96/950/Add.1, par. 34), se déclarant préoccupé par le fait que le niveau du budget d'appui peut avoir été sous-estimé du fait de l'inclusion de dépenses d'appui dans le budget de projet, dans la mesure où 970 postes d'appui administratif ont été imputés sur les budgets de projet. Le Comité a été informé, qu'à la fin de 2001, le nombre de personnel de projet s'élevait à 1 099 fonctionnaires et que la conversion de 145 postes serait proposée en 2004. Le reste de ces postes serait transféré au Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets et au Programme des volontaires des Nations Unies du Programme des Nations Unies pour le développement ; les autres postes seraient supprimés. Le Comité a été saisi d'un tableau indiquant la proposition visant à mettre un terme au personnel de projet (voir l'annexe à ce rapport).

12. Le Comité consultatif se déclare préoccupé par l'augmentation du nombre de postes à un moment où les contraintes budgétaires sont sérieuses. Le Comité observe que le projet de conversions du personnel de projet ne semble pas avoir été justifié par les besoins de programmes à long terme. Le Comité demande donc un suivi rigoureux des dépenses de personnel tant au Siège que sur le terrain. Toute proposition visant à convertir 145 postes supplémentaires pour 2004 doit être parfaitement justifiée dans le prochain document budgétaire. Si les exigences de programmes ne justifient pas toutes les conversions, il conviendra d'étudier les moyens de mettre fin aux contrats de ce type de personnel conformément à la pratique du HCR. En outre, le Comité demande qu'à l'avenir, le tableau III.2 soit modifié pour montrer une information comparative sur les deux années écoulées, y compris les estimations initiales des révisions proposées.

13. Le Comité consultatif a demandé et a reçu une analyse des postes pour le Kenya et quelques autres bureaux extérieurs. Le Comité a observé qu'il n'y avait pas de lien direct entre les postes de programmes et les postes d'appui au Programme dans certains lieux. Dans une sous-délégation (Kakuna), par exemple, on compte 27 postes de programmes mais aucun poste d'appui au Programme. Les postes comme ceux de chauffeurs, opérateurs des télécommunications, et personnel dans les secteurs de la technologie de l'information, des finances et de l'administration sont classés comme des postes de programmes. Des commentaires semblables peuvent être présentés concernant l'information fournie pour d'autres bureaux en Afrique et en Asie. Le Comité requiert un examen de cette question pour vérifier si le coût des activités d'appui et de gestion sur le terrain est sous-estimé alors que les dépenses de projets sont sur-estimées.

14. Le Comité consultatif fait remarquer que l'établissement d'une distinction entre trois catégories d'activités au sein du Budget-programme, soit le Programme, l'appui au Programme et l'administration et la gestion, permet au Haut Commissaire et au Comité exécutif d'évaluer le rapport coût/efficacité des activités conduites. Cet objectif serait contrecarré par un redéploiement arbitraire des ressources entre les catégories susmentionnées ou par une application incohérente des critères convenus pour le classement des postes dans l'une ou l'autre de ces catégories.

Technologies de l'information

15. Sur sa demande expresse, le Comité consultatif a été informé que sur une période de sept ans à partir de 1997, le montant total des dépenses directes pour 2001, et les estimations budgétaires pour 2002-2003, s'élevait à 135,6 millions de dollars E.-U. Rappelant ses observations antérieures (voir A/AC.96/950/Add.1, par. 36), le Comité regrette que la présentation de ce type de dépenses, telle qu'elle est indiquée dans les paragraphes 58-65 et le tableau III.10 du rapport budgétaire, continue de nécessiter une amélioration substantielle. Le tableau III.10 ne donne aucun détail sur les estimations initiales. Il fournit des estimations révisées pour 2002 et des estimations initiales pour 2003 mais aucun chiffre comparatif pour les années précédentes. Le Comité réitère son avis selon lequel tous les projets de technologies de l'information proposés doivent être clairement identifiés dans le document budgétaire, et assortis des estimations budgétaires correspondantes, ainsi que des calendriers de mise en oeuvre.

Les progrès au niveau de l'exécution des projets actuels et des coûts induits doivent également être recensés et résumés dans le rapport budgétaire, sans surcharger ce document. L'information sur la technologie de l'information et les autres questions qui peuvent nécessiter des explications détaillées et longues doivent être fournies au Comité en tant qu'information complémentaire au cours de son examen du budget.

Formation du personnel

16. La formation du personnel est abordée dans les paragraphes 56 et 57 du document budgétaire. Les tableaux III.8 et III.9 donnent des statistiques concernant le budget et le personnel. Le Comité se réjouit de cette information et du fait que l'Office ait décidé de commencer la formation en matière de prise de conscience de la fraude. Le Comité note dans le tableau III.9 que les activités de formation en 2001 toucheraient 6 013 personnes (3 899 fonctionnaires du HCR et 2 114 agents des partenaires d'exécution). Les totaux correspondants pour 2000 s'établissaient à 4 476 personnes (3 709 fonctionnaires du HCR et 767 agents des partenaires d'exécution) (A/AC.96/950, tableau III.9). A cet égard, le Comité a voulu connaître les procédures utilisées pour évaluer l'impact de cette formation. Le Comité a été informé que les bureaux extérieurs doivent surveiller l'impact du service de formation depuis que le budget de formation a été décentralisé sur le terrain. Le Comité comprend le bien-fondé de cette décentralisation. Toutefois, le Siège du HCR doit donner aux bureaux extérieurs une orientation politique en matière de priorités, de formation sur la base de l'identification des besoins et tels qu'ils figurent, notamment, dans les rapports sur l'évaluation, l'inspection, l'audit et d'autres sources pertinentes.

Volontaires des Nations Unies

17. Comme l'indique le paragraphe 9 ci-dessus, le tableau I.9 montre (note en bas de page) que le HCR bénéficie des services de 416 volontaires des Nations Unies (VNU). Le Comité consultatif a été informé que, vu l'importance que le HCR attache à cette ressource précieuse, le HCR a entamé une discussion avec les cadres des VNU (Bonn et Genève) afin de mieux gérer cette ressource à la satisfaction des deux organisations. A ce jour, le recrutement des VNU a été décidé essentiellement par les directeurs du HCR des opérations sur le terrain. Le Comité a été informé que, vu le nombre important de VNU dans les programmes du HCR, le HCR a l'intention de coordonner et de gérer cette ressource de façon centrale afin d'utiliser leurs services pour le HCR. Cela ne devrait, toutefois, pas changer les dispositifs administratifs locaux.

PERSONNEL DE PROJET DU HCR
Proposition des Bureaux extérieurs quant à la cessation graduelle de la catégorie du personnel de projet, appuyée par le Groupe de travail PCOS/DOS - mars 2002

RESUME

Régions d'opérations	**Nombre de fonctionnaires de projet**			**Création de postes en janvier 2003**			**Autres dispositions**			**Suppression**
	Administrateurs	Services généraux	Total (fin 2001)	Administrateurs	Administrateurs nationaux	Services généraux	Contrat d'une entité spécifique	Contrat de service spécial	Transfert à UNOPS/ PNUD/VNU	2001 - 2004
TOTAL AFRIQUE	2	540	**542**	0	0	90	0	178	27	247
TOTAL CASWANAME	0	249	**249**	0	0	107	18	39	8	77
TOTAL ASIE	0	158	**158**	0	1	14	0	40	0	103
TOTAL EUROPE	15	93	**108**	1	7	8	0	7	2	8 3
TOTAL AMERIQUES	15	27	**42**	0	1 5	2 1	0	0	0	6
TOTAL	***32***	***1067***	***1099***	***1***	***23****	***240*****	***18***	***264***	***37***	***516***

*2 postes regularisés en janvier 2002.
** 9 postes régularisés en janvier 2002.