



# Assemblée générale

Distr. générale  
11 novembre 2008  
Français  
Original : anglais

**Soixante-troisième session**  
Point 118 de l'ordre du jour  
**Budget-programme de l'exercice**  
**biennal 2008-2009**

## **Examen de la formule du versement d'une somme forfaitaire au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés**

### **Rapport du Secrétaire général**

#### *Résumé*

Le présent rapport fait suite au paragraphe 23.20 du document A/56/6 (Sect. 23), où il était prévu que le Haut-Commissariat pour les réfugiés examinerait, une fois passés trois exercices biennaux, la formule qui est appliquée depuis l'exercice 2002-2003 et qui consiste à financer une partie de ses frais de direction et d'administration au moyen du versement d'une somme forfaitaire prélevée sur le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies. C'est aussi sur ce budget qu'est prélevé le financement des postes du Haut-Commissaire et de son adjoint.

Au vu des résultats de cette analyse, considérant que, pendant les trois derniers exercices biennaux, la formule a allégé et simplifié la présentation du budget et donné une plus grande marge de manœuvre au Haut-Commissariat, le Secrétaire général recommande que la formule actuelle du versement forfaitaire soit maintenue.



## I. Introduction

1. Comme le prévoit l'article 20 de son statut, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) est financé au moyen du budget ordinaire de l'ONU. À moins que l'Assemblée générale n'en décide autrement à l'avenir, seules les dépenses d'administration nécessaires au fonctionnement du Haut-Commissariat sont financées au moyen du budget de l'Organisation, toutes les autres dépenses consacrées à ses activités étant financées par des contributions volontaires.

2. Avant l'exercice biennal 2002-2003, le Haut-Commissariat présentait ses prévisions de dépenses relatives aux postes et aux autres objets de dépense dans le budget ordinaire de l'ONU, et ces prévisions étaient soumises au même processus d'examen budgétaire que les prévisions des autres chapitres du budget-programme.

3. Depuis l'exercice biennal 2002-2003, ce qui figure au budget ordinaire aux fins du financement du HCR consiste en : a) deux postes, ceux du Haut-Commissaire et de son adjoint; et b) une dotation forfaitaire destinée à couvrir une partie des autres dépenses d'administration du Haut-Commissariat.

4. Cette formule du forfait a simplifié le travail du Haut-Commissariat, qui n'a plus besoin d'avoir des procédures administratives différentes pour la moitié des postes de direction et d'administration; elle a donc allégé et simplifié le processus budgétaire, qui nécessitait auparavant une quantité de travail disproportionnée pour ce qui ne représentait en fait qu'une petite partie du budget du Haut-Commissariat. Elle correspond bien au caractère particulièrement opérationnel des activités du HCR, offrant la souplesse nécessaire en même temps qu'elle encourage à gérer les ressources sans dépasser les limites d'un plafond général budgétaire (voir A/60/7, par. VI.23 et VI.25).

5. On continue actuellement à s'efforcer de sensibiliser davantage le Haut-Commissariat aux besoins de ceux qui bénéficient de son action, en dirigeant vers des activités opérationnelles une plus grande partie des moyens dont il est doté (A/62/12, par. 58). Le HCR traverse une période de transformation structurelle, le but étant de réduire les frais de siège et d'administration et d'implanter son personnel et ses services là où il considère que c'est le plus économique. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, il a exécuté la première phase de son plan de décentralisation des fonctions administratives et des activités d'appui, implantées dans le Pôle Services centralisés nouvellement créé à Budapest. Selon ses premières estimations, il prévoit qu'à partir du moment où l'investissement initial consacré à la création du Pôle aura été récupéré, cette opération de décentralisation devrait lui économiser une dizaine de millions de dollars par an, à partir de 2010 (A/62/12, par. 60).

## II. Processus budgétaire antérieur à l'adoption de la formule de la dotation forfaitaire

6. Avant la mise en vigueur de la formule du versement d'une somme forfaitaire, le HCR devait présenter ses prévisions de dépenses (postes et autres objets de dépense) de manière aussi détaillée que le sont celles concernant les autres chapitres du budget-programme. Par exemple, celles de l'exercice biennal 2000-2001 [A/54/6 (Sect.23)], qui s'élevaient à 45 650 200 dollars, étaient justifiées en détail, qu'il s'agisse : a) des 220 postes (1 Secrétaire général adjoint, 1 Sous-Secrétaire général

et 2 D-2, 10 D-1, 19 P-5, 41 P-4/P-3, 15 P-2/P-1 et 131 agents des services généraux), qui comptaient pour 42 770 600 dollars; b) des autres dépenses de personnel, soit 1 789 000 dollars; c) des frais généraux de fonctionnement, soit 1 011 900 dollars; ou d) des fournitures et accessoires, soit 78 700 dollars.

7. Vu que le montant du financement provenant du budget ordinaire de l'ONU ne représentait que 2,6 % du budget total du HCR pour l'exercice biennal 2000-2001 (1 730 028 400 dollars), cette formule a été jugée trop lourde pour le Haut-Commissariat, car il était contraint d'administrer séparément les postes financés au moyen du budget ordinaire et d'en rendre compte à part, ce qui représentait une charge supplémentaire. Il lui fallait en effet :

a) Tenir des comptes de budget et de dépenses à part pour séparer les écritures dont le montant était imputable au budget ordinaire de celles qui étaient financées par d'autres moyens disponibles au HCR;

b) Exclure des états financiers du HCR les opérations financées au moyen du budget ordinaire, afin que les mêmes dépenses ne soient pas comptées deux fois par les deux organismes;

c) Tenir un tableau d'effectifs distinct pour les postes financés au moyen du budget ordinaire;

d) Rendre compte tous les mois au Siège de l'ONU de tout changement concernant un poste financé au moyen du budget ordinaire ou un poste vacant;

e) Rapprocher les montants concernant les opérations financées au moyen du budget ordinaire tels qu'ils apparaissaient dans les états financiers de l'ONU et dans divers rapports du Haut-Commissariat;

f) Donner des explications détaillées au Comité exécutif sur les dépenses engagées pour les postes financés au moyen du budget ordinaire, afin de justifier l'écart entre le montant figurant dans les états financiers de l'ONU et celui indiqué dans le document annuel relatif au budget-programme du HCR.

8. On a estimé à l'époque qu'il fallait entreprendre une étude du financement du HCR au moyen du budget ordinaire, afin de savoir s'il serait plus efficace, sur le plan administratif, d'adopter une autre formule, par exemple celle du versement d'une somme forfaitaire (A/52/6 (Sect.23), par. 23.14).

### **III. Formule de la dotation forfaitaire**

9. Le Haut-Commissariat a étudié la question en tenant compte de l'article 20 de son statut, relatif au financement au moyen du budget de l'ONU, et de l'opinion exprimée par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires à propos des dépenses dites d'administration (voir A/2157, part. III), interprétation selon laquelle l'expression désignait les dépenses autres que les dépenses des services d'exécution et les dépenses de gestion connexes. On a également tenu compte de ce que le Comité consultatif avait demandé qu'on prenne en considération la mesure dans laquelle les accords et désaccords budgétaires sur la répartition des dépenses entre contributions volontaires et ressources ordinaires étaient une des causes de la fragilité de la situation financière (A/54/7, chap. VI, par. VI.22).

10. Se rangeant à l'interprétation selon laquelle on entendait par dépenses d'administration les dépenses des services d'exécution et les dépenses de gestion connexes, le Haut-Commissariat et le Secrétariat sont convenus de faire une distinction entre les fonctionnaires faisant partie ou non des services d'exécution et que les postes du personnel d'appui des services d'exécution et les dépenses connexes seraient financés uniquement au moyen des fonds provenant de contributions volontaires administrés par le Haut-Commissaire.

11. S'efforçant de s'aligner sur les catégories utilisées par le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Fonds des Nations Unies pour la population, le Haut-Commissariat a entrepris de redéfinir ses postes et de les reclasser en trois catégories, sous les rubriques « direction et administration », « appui aux programmes » et « élaboration, exécution et suivi des programmes ». Les postes de direction et d'administration se trouvent uniquement au siège; il y a des postes d'appui aux programmes tant au siège que dans les bureaux hors siège; ceux de la troisième catégorie se trouvent uniquement hors siège. On a constaté que la catégorie direction et administration correspondait au type de postes (hors services d'exécution) qui étaient financés au moyen du budget ordinaire avant le remaniement des définitions et des catégories. Le Haut-Commissariat en a alors compté 433, alors que le nombre de postes financés au moyen du budget ordinaire pendant l'exercice biennal 2000-2001 n'était que de 220, soit 50,8 % des postes qui étaient alors classés parmi les postes de direction et d'administration.

12. Pour l'exercice biennal 2000-2001, le HCR a reçu 2 326 300 dollars provenant du budget ordinaire pour ses dépenses d'administration autres que les postes (autres dépenses de personnel, frais généraux de fonctionnement, fournitures et accessoires). Si on avait appliqué le pourcentage de 50,8 % des dépenses financées au moyen du budget ordinaire au coût – 28 355 400 dollars – des postes de direction et d'administration, cela aurait entraîné une augmentation de la part du budget ordinaire dans le financement des dépenses d'administration autres que le coût des postes, qui serait passée de 2 326 300 à 14 404 500 dollars. Compte tenu des contraintes budgétaires que connaissait l'ONU à l'époque, il n'a pas semblé envisageable d'inscrire au projet de budget ordinaire pour 2002-2003 une contribution au financement du HCR qui marque une telle hausse. On a pensé pouvoir proposer une augmentation de 2 millions de dollars, soit 5,1 %, pour l'exercice biennal 2002-2003, étant entendu que d'autres augmentations seraient envisagées lors de l'établissement des budgets suivants, dans la limite de 2,5 millions de dollars (A/60/7, par. VI.22).

13. L'examen de la formule de financement a conduit à considérer que le versement d'une somme forfaitaire simplifierait le travail du Haut-Commissariat, qui n'aurait plus besoin d'appliquer des procédures administratives différentes à la moitié de son personnel de direction et d'administration. Seuls les postes du Haut-Commissaire et de son adjoint continueraient donc d'être financés au moyen du budget ordinaire et comptabilisés séparément. Le montant consacré à ces deux postes ne serait donc pas compris dans le forfait.

14. Aussi le montant de la dotation pour l'exercice biennal 2002-2003 a-t-il été calculé à partir du montant révisé du crédit ouvert par l'Assemblée générale à sa cinquante-cinquième session, auquel on a ajouté les 2 millions de dollars d'augmentation dont il a été question au paragraphe 12 ci-dessus. En outre, ce

montant pouvait être révisé pour tenir compte de l'effet des fluctuations monétaire et de l'inflation sur les prix à Genève. Le montant de la dotation prélevée sur le budget ordinaire devait être réexaminé lors de l'établissement des budgets-programmes à venir. Néanmoins, les postes du Haut-Commissaire, qui a rang de Secrétaire général adjoint, et de son adjoint, qui a rang de Sous-Secrétaire général, continueraient d'être présentés dans le budget de la même manière que les postes émergeant au budget ordinaire au titre des autres chapitres du budget-programme.

15. Ainsi, le HCR a reçu de l'ONU, à partir de l'exercice biennal 2002-2003, de quoi financer les postes du Haut-Commissaire et de son adjoint, en même temps qu'il recevait, séparément, une dotation forfaitaire destinée à financer une partie de ses autres dépenses de direction et d'administration.

#### **IV. Pour le maintien de la formule du versement forfaitaire**

16. L'adoption de la formule de la dotation forfaitaire a permis d'éviter de devoir donner de longues explications au Comité exécutif du HCR sur les écarts entre les montants figurant respectivement dans les états financiers de l'ONU et dans le document budgétaire annuel du Haut-Commissariat. Elle a permis à celui-ci de comptabiliser la dotation prélevée sur le budget de l'ONU comme une contribution, cette recette étant affectée à ses dépenses de direction et d'administration, et de présenter une vue d'ensemble cohérente et de son budget et de ses dépenses.

17. Lorsqu'il a été décidé d'adopter la formule de la dotation forfaitaire, les états de paie du HCR étaient gérés par l'Office des Nations Unies à Genève. Il était donc possible de faire payer tous les fonctionnaires du Haut-Commissariat par l'Office, tout en partageant les dépenses entre le Haut-Commissariat et l'ONU. Techniquement, c'était rendu plus facile par le fait que l'on commençait par comptabiliser toutes les dépenses dans les comptes de l'Office, et qu'ensuite on ne virait dans ceux du Haut-Commissariat que celles qui n'étaient pas financées au moyen du budget ordinaire.

18. En 2004, le HCR a commencé à se servir du système PeopleSoft pour sa comptabilité financière et de chaîne logistique. En juin 2007, il a mis en service les systèmes PeopleSoft de gestion des états de paie, des postes et des ressources humaines. Tous ces systèmes ont été choisis pour répondre à la globalité des besoins de l'organisation. S'il avait fallu les élaborer de façon qu'ils permettent d'isoler ou d'exclure les opérations financées au moyen du budget ordinaire, leur mise au point et leur mise en service auraient coûté plus cher. L'utilisation des systèmes PeopleSoft a eu les conséquences suivantes :

a) Le HCR s'est détaché de l'Office des Nations Unies à Genève et n'a plus d'interface le reliant à la comptabilité de l'ONU. Il est donc actuellement impossible d'extraire de ses systèmes d'état de paie des opérations présentées de manière compatible avec les systèmes comptables de l'ONU. S'il devait avoir besoin de communiquer ces opérations à l'ONU, il faudrait maintenir en service des mappages spéciaux. Actuellement, les données communiquées à l'ONU le sont au moyen du tableur Excel, avec un récapitulatif au niveau du compte;

b) Le système d'états de paie du HCR ne permet pas de trier les opérations financées au moyen du budget ordinaire et les autres. Pour le faire, il faudrait

apporter des modifications importantes aux divers systèmes, ce qui ne serait pas sans entraîner des dépenses;

c) Le système de gestion des ressources humaines du Haut-Commissariat ne permet pas de tenir des tableaux d'effectifs différents. Actuellement, les postes financés au moyen de la dotation prélevée sur le budget ordinaire sont présentés comme des postes HCR, et seul un code les distingue de ceux qui sont financés autrement. Pour pouvoir produire des données à part où les postes financés au moyen de budget ordinaire de l'ONU seraient séparés des autres, il faudrait modifier le système.

19. D'autre part, le coût standard des postes est plus élevé au HCR qu'à l'ONU, du fait de la politique de mobilité du personnel. La budgétisation des postes faite en appliquant les paramètres de l'ONU ne correspond pas toujours aux paramètres du HCR.

20. Le HCR a pour politique d'imposer une certaine mobilité à son personnel de la catégorie des administrateurs, d'où de fréquents changements dans leurs dossiers, qu'il faut communiquer à chaque fois au Siège de l'ONU. Quand la formule de la dotation forfaitaire est appliquée, le Haut-Commissariat donne tous les mois à l'ONU des informations sur le poste, et non sur le fonctionnaire.

21. La formule de la dotation forfaitaire a suscité quelques inquiétudes, notamment à l'Assemblée générale qui, dans sa résolution 56/253, a prié le Secrétaire général de procéder à une analyse transparente du financement du HCR au moyen du budget ordinaire, et au Comité consultatif, qui a demandé une justification de la manière dont on avait abouti au montant demandé (A/60/7, par. VI.25). Pour aborder ces problèmes lors du débat relatif aux projets de budget-programme pour les exercices biennaux 2006-2007 et 2008-2009, le Comité consultatif a reçu des prévisions détaillées du financement provenant du budget ordinaire, bien qu'il eût admis que la ventilation du projet de budget par objet de dépense ne s'accordait pas avec le principe de la dotation forfaitaire.

22. En conclusion, la formule de la dotation d'une somme forfaitaire prélevée sur le budget ordinaire de l'ONU aux fins du financement du HCR a permis de bénéficier d'une certaine souplesse et simplifié le travail du Haut-Commissariat, en le dispensant d'appliquer des procédures administratives distinctes aux différents postes de direction et d'administration émergeant au budget ordinaire de l'ONU. Au vu de cette expérience réussie, il est recommandé de maintenir la formule en vigueur.

## V. Décision de l'Assemblée générale

23. **L'Assemblée générale pourra souhaiter :**

**a) Prendre note du présent rapport;**

**b) Approuver le maintien, dans les projets de budget-programme à venir, de la formule de la dotation forfaitaire pour le financement du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.**