



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/AC.96/853
11 septembre 1995

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT COMMISSAIRE

Quarante-sixième session

RAPPORT DU COMITE DES COMMISSAIRES AUX COMPTES A L'ASSEMBLEE GENERALE
SUR LES COMPTES DES FONDS DE CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES ADMINISTRES
PAR LE HAUT COMMISSAIRE DES NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES POUR
LA PERIODE TERMINEE LE 31 DECEMBRE 1994

* Une annexe présente le suivi des mesures prises en application des recommandations formulées par le Comité des commissaires aux comptes pour 1993 ainsi que les commentaires du Comité à ce sujet.

GE.95-03328 (F)

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragrapbes</u>
Introduction	1 - 7
Suivi des mesures prises en application de recommandations antérieures	8
Résumé des recommandations	9
Résumé des principales conclusions	10 - 31
Partie I : Etats financiers	32 - 51
Normes comptables du système des Nations Unies	32 - 35
Situation de trésorerie	36 - 39
Placements	40 - 41
Contributions annoncées et contributions acquittées	42
Contributions annoncées et non acquittées	43
Engagements non réglés	44 - 45
Sommes à recevoir d'autres organismes des Nations Unies	46
Activités rémunératrices	47
Inscription de pertes d'espèces, d'effets à recevoir et de biens au compte des profits et pertes	48 - 50
Paievements à titre gracieux	51
Partie II : Gestion	52 - 144
Gestion des programmes	
Rôle des partenaires opérationnels	52
Coordination des descriptifs de projets au siège du HCR	53 - 54
Absence de plans de travail	55 - 58
Retards dans l'envoi des lettres d'instruction	59
Retards dans la signature des accords	60 - 63
Accords avec les partenaires opérationnels	64 - 66
Choix des partenaires opérationnels	67 - 68

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>
Contrôle des partenaires opérationnels	
Inexactitude des prévisions budgétaires et insuffisance du contrôle budgétaire	69 - 71
Non-présentation de comptes vérifiés et d'attestations de vérification des comptes	72 - 73
Carences dans la tenue des comptes	74 - 79
Présentation de rapports par les partenaires opérationnels	80 - 84
Frais généraux des partenaires opérationnels	85 - 90
Achats.	91 - 108
Programmes d'achat annuels	92 - 94
Etudes de marché	95 - 96
Accords-cadres	97 - 100
Publicité des appels d'offres	101 - 103
Evaluation des prestations des fournisseurs	104 - 106
Bordereaux de réception	107 - 108
Achats des bureaux extérieurs	109 - 112
Frais de surestarie	109 - 110
Attributions malavisées d'un marché par un partenaire opérationnel	111 - 112
Gestion des stocks	113 - 124
Gestion du parc de véhicules	120 - 124
Gestion des ressources humaines	125 - 143
Formation	125 - 129
Services de consultants	130 - 133
Frais de voyage	134 - 136
Activités rémunératrices	137 - 139
Contrôle interne	140 - 142

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>
Cas de fraude et de présomption de fraude	143
Remerciements	144
	<u>Page</u>
Annexe	33

Introduction

1. Conformément au paragraphe 22 du statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Comité des commissaires aux comptes a vérifié les comptes de l'année terminée le 31 décembre 1994 relatifs aux contributions volontaires gérées par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. La vérification a été effectuée conformément à l'article XII du règlement financier de l'Organisation des Nations Unies et à l'annexe audit règlement et conformément aux normes communes de vérification des comptes adoptées par le Groupe de vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Les normes en question exigent que le Comité organise et mène la vérification des comptes de manière à s'assurer, avec un degré raisonnable de certitude, qu'il n'y a pas d'erreur importante dans les états financiers.

2. Les vérificateurs ont effectué un examen général des systèmes financiers et des contrôles internes et procédé aux vérifications des écritures comptables et autres pièces justificatives qu'ils ont jugées nécessaires pour se forger une opinion sur les états financiers. Etant donné qu'ils n'ont pas examiné en détail tous les aspects des systèmes budgétaires et financiers, il ne faut pas voir dans leurs conclusions une appréciation générale sur l'ensemble de ces systèmes.

3. La vérification a été effectuée au siège du HCR à Genève et dans les bureaux extérieurs suivants : Bonn, Hanoi, Jakarta, Kuala Lumpur, Luanda, Manille, Maputo et Tokyo.

4. Outre qu'il a vérifié les comptes et les opérations financières, le Comité a examiné, comme l'article 12.5 du règlement financier de l'ONU l'y autorise, l'étendue du contrôle exercé par le HCR sur ses partenaires opérationnels en ce qui concerne la gestion des programmes, la gestion financière et la gestion des stocks. Il a également examiné l'efficacité du système d'achat adopté par le siège et les bureaux extérieurs du HCR, ainsi que la gestion financière et la gestion du personnel.

5. Comme les années précédentes, le Comité a fait part à l'Administration des conclusions des vérifications particulières, dans des lettres contenant ses observations et recommandations détaillées. Il a ainsi pu poursuivre le dialogue qu'il entretient avec l'Administration sur les questions soulevées dans le cadre de ses missions.

6. Les principales conclusions et recommandations du Comité sont résumées ci-après, dans les paragraphes 9 à 31. Les constatations des vérificateurs sont exposées en détail aux paragraphes 32 à 143.

7. Le rapport aborde des questions qui, de l'avis du Comité, méritent d'être portées à l'attention de l'Assemblée générale. Toutes les observations présentées dans ce rapport ont été communiquées au HCR. Celui-ci a confirmé les éléments sur lesquels se fondent les conclusions et observations du Comité : il a fourni les explications demandées et répondu aux questions qui lui ont été posées. Le rapport comporte deux parties ayant trait l'une à la vérification des comptes, l'autre à la gestion.

Suivi des mesures prises en application
de recommandations antérieures

8. Le Comité a examiné les mesures prises par l'Administration pour appliquer les recommandations figurant dans son rapport sur la vérification des comptes de l'exercice 1993. Les mesures adoptées sont exposées en détail à l'annexe du présent rapport, où figurent également les observations du Comité. Certaines des questions abordées sont également étudiées dans le présent rapport.

Résumé des recommandations

9. Le Comité recommande d'adopter les mesures ci-après, qui sont présentées par ordre de priorité :

Gestion des programmes

a) Un système adéquat de collecte, d'enregistrement et d'analyse des informations relatives à l'exécution des programmes devrait être mis en place sans tarder au siège du HCR afin qu'on puisse procéder à un suivi plus systématique de l'exécution des programmes et des projets par les bureaux extérieurs et les partenaires opérationnels (voir par. 54);

b) Il faudrait renforcer la planification des programmes de manière que les lettres d'instruction soient envoyées en temps voulu et que des plans de travail détaillés soient établis pour tous les programmes et projets. La signature avec les partenaires opérationnels d'accords précis de projet et de sous-projet devrait intervenir avant le démarrage des projets (par. 58, 59, 63 et 66);

c) Le HCR devrait se montrer plus strict dans la sélection des agents d'exécution et en limiter le nombre au niveau gérable optimum. Il faudrait éviter la multiplicité des partenaires opérationnels et le chevauchement de leurs tâches de manière à réduire les frais généraux (voir par. 68);

d) Le HCR devrait veiller à ce que tous ses partenaires opérationnels communiquent des comptes vérifiés, ainsi que des attestations de vérification délivrées par des vérificateurs indépendants (voir par. 73);

e) Le HCR devrait veiller à ce que ses partenaires tiennent des comptes séparés pour les fonds du HCR. Le HCR devrait également mettre en place des mécanismes de contrôle appropriés afin d'assurer que ses partenaires se conforment à ses procédures établies (voir par. 79);

f) Le HCR devrait revoir et renforcer les procédures de réception des rapports périodiques de suivi des projets et des sous-projets établis par tous les partenaires opérationnels. Il devrait par ailleurs veiller à ce que les directeurs de programme examinent ces rapports et prennent les mesures correctives voulues sans délai (voir par. 84);

Achats

g) Les programmes d'achat annuels devraient inclure une large gamme d'articles de consommation courante. Tous les grands bureaux concernés devraient participer à l'élaboration de ces programmes (voir par. 94);

h) Il faudrait élargir la portée des études de marché afin de recueillir des informations concernant les sources d'approvisionnement fiables, l'évolution des prix et les délais de livraison à prévoir pour chaque article. Ces informations devraient être communiquées aux acheteurs de manière à leur permettre de mieux planifier leurs achats (voir par. 95);

i) Les demandes de devis devraient comporter l'indication approximative des quantités à acheter de manière à susciter des offres plus compétitives. Les bureaux extérieurs devraient être autorisés à effectuer leurs achats en se conformant aux accords-cadres, dans les limites budgétaires et quantitatives (voir par. 98 et 103);

j) Il faudrait recourir le plus possible à la publicité par voie d'annonces avant la conclusion des accords-cadres de manière à pouvoir faire appel à la concurrence dans le monde entier pour les achats de gros (voir par. 101);

k) Il faudrait mettre en place des procédures transparentes permettant de procéder régulièrement à l'évaluation des prestations des fournisseurs et à leur classement. Par ailleurs, la liste des fournisseurs devrait être actualisée périodiquement (voir par. 106);

Gestion des biens

l) Il faudrait s'efforcer de mettre en place dès que possible le nouveau système de gestion des biens et, entre-temps, prendre les dispositions voulues pour retracer l'évolution de l'inventaire et comptabiliser tous les achats de biens dans le système actuel. Le HCR devrait veiller à ce que tous les bureaux extérieurs et tous les partenaires opérationnels tiennent méthodiquement les registres de biens et procèdent à des inspections périodiques (voir par. 119);

m) Il conviendrait d'améliorer la tenue des inventaires, des feuilles de route et des feuilles de contrôle mensuel concernant les véhicules en donnant aux bureaux extérieurs et aux partenaires opérationnels des instructions claires à ce sujet. Il faudrait examiner régulièrement la consommation de carburant ainsi que les frais de réparation et d'entretien afin d'assurer que les dépenses ne soient pas excessives (voir par. 124);

Gestion des ressources humaines

n) Le nombre des programmes de formation et des participants à ces programmes devrait être augmenté de manière à réaliser l'objectif fixé. Il faudrait modifier le contenu des cours de manière qu'ils portent sur des matières intéressant étroitement les tâches confiées au personnel. Un grand nombre des stages de formation offerts devrait être réservé aux agents des principaux partenaires opérationnels (voir par. 129);

o) L'engagement à titre rétroactif de consultants ne devrait intervenir qu'à titre exceptionnel. A la fin de chaque contrat, il faudrait par ailleurs déterminer dans quelle mesure les consultants se sont acquittés des tâches pour lesquelles ils avaient été engagés (voir par. 133);

p) Les fonctionnaires et les consultants ne devraient en principe avoir droit qu'à une seule avance au titre de leurs frais de voyage. Les avances ne devraient être consenties que sur présentation de pièces justificatives couvrant les avances précédentes (voir par. 136);

Gestion financière

q) Il faudrait mettre en place les procédures voulues concernant la comptabilisation, la fixation des prix et la vérification périodique des inventaires portant sur les articles vendus par l'intermédiaire des stands d'information (voir par. 139);

r) Il faudrait créer au siège du HCR un comité des placements qui donnerait des conseils sur les opérations de placement à long terme (voir par. 41).

Résumé des principales conclusions

Situation financière

10. La situation de trésorerie du HCR était favorable mais le ratio de liquidité immédiate (ratio des disponibilités, à savoir l'encaisse, à l'exclusion des monnaies non convertibles et des placements à court terme, aux engagements) ne pouvait pas être considéré comme pleinement satisfaisant. L'examen des engagements non réglés a montré que le système d'engagement de dépenses laissait à désirer. De même, le système de comptabilisation des biens durables et des opérations des stands d'information ne donnait pas satisfaction (voir par. 37, 44 et 47).

Gestion des programmes

11. Le contrôle exercé par le HCR sur ses partenaires opérationnels n'était pas suffisant. Faute de disposer au siège d'un système permettant véritablement de réunir et d'examiner tous les accords de projet et les rapports de suivi des projets, la procédure de contrôle des programmes n'avait guère d'utilité (voir par. 53).

12. L'absence généralisée de plans de travail de la part des bureaux extérieurs et des partenaires opérationnels nuisait à la bonne exécution des projets et des programmes même dans les domaines d'importance critique (voir par. 56 à 58).

13. Par suite des retards dans l'envoi par le HCR des lettres d'instruction et, partant, des retards avec lesquels intervenait la signature des accords avec les partenaires opérationnels, ces derniers ne savaient pas au juste quels étaient leurs droits et obligations non plus que le montant exact de leurs engagements financiers (voir par. 60).

14. L'inexactitude des prévisions budgétaires établies par les bureaux extérieurs et les partenaires opérationnels avait entraîné des écarts importants entre les crédits alloués et les dépenses effectives (voir par. 69).

15. Les accords signés avec certains partenaires opérationnels étant assez ambigus, il était arrivé que ceux-ci présentent des réclamations supplémentaires (voir par. 65 et 66).

16. Le choix des partenaires opérationnels n'était pas judicieux. La multiplicité des partenaires dans une même région avait entraîné des doubles emplois et des dépenses qui auraient pu être évitées (voir par. 67).

17. Un certain nombre des partenaires opérationnels n'avaient pas présenté de comptes vérifiés ni d'attestations de vérification des comptes délivrées par des vérificateurs indépendants, ainsi qu'ils auraient dû le faire (voir par. 72).

18. Le système de tenue des états comptables, d'établissement des comptes et de tenue des comptes de caisse et des comptes bancaires appliqué par les divers partenaires opérationnels pour les fonds du HCR laissait à désirer (voir par. 74 à 77).

19. Les frais généraux des partenaires opérationnels étaient excessifs et, faute de normes établies, variaient d'un pays à l'autre à l'intérieur d'une même région, voire à l'intérieur d'un même pays entre différents projets (voir par. 86 à 89).

Achats

20. Les demandes de devis au titre des accords-cadres ne donnaient pas d'estimation des quantités à acheter et étaient donc incomplètes. En outre, ces demandes ne faisaient pas l'objet d'une publicité suffisante (voir par. 97, 98 et 101).

21. Le HCR ne disposait pas d'un véritable système d'évaluation des prestations des fournisseurs ni de classement de ces derniers. Le HCR avait coutume de déposer des demandes de devis et de placer des commandes auprès de certains fournisseurs, tandis que d'autres n'étaient pas invités à soumettre leur offre (voir par. 104).

22. Des bordereaux de réception n'avaient été établis que pour 57 % des commandes, si bien qu'on ne disposait pas d'informations sur la livraison des articles et leur distribution aux bénéficiaires (voir par. 107).

23. Au Mozambique, en raison des retards intervenus dans l'établissement des documents de dédouanement, il avait fallu acquitter en l'espace de 11 mois des surestaries se chiffrant à 123 021 dollars (voir par. 109 et 110).

Gestion des biens

24. Les données concernant les biens durables étaient incomplètes et inexactes. Les rapports d'inspection de biens qui devaient être communiqués par un grand nombre de bureaux extérieurs n'avaient pas été reçus ou étaient parvenus tardivement. Les incohérences relevées dans les comptes de stocks n'avaient pas été corrigées dans la plupart des cas et les mesures de suivi en vue de localiser les éléments manquants n'avaient pas été prises (voir par. 113 et 114).

25. Les partenaires opérationnels ne présentaient pas leurs inventaires à temps. Au bureau de Kuala Lumpur, certains articles fournis à un partenaire opérationnel demeuraient inutilisés. Au bureau du Mozambique, un partenaire opérationnel avait acquis des biens durables pour une valeur de 194 101 dollars, mais sans en rendre compte audit bureau. Des incohérences analogues et la non-comptabilisation de certains biens avaient été relevées dans d'autres bureaux extérieurs, ce qui dénotait par ailleurs des carences dans le contrôle des biens (voir par. 115 à 118).

Gestion du parc de véhicules

26. Un partenaire opérationnel du bureau de Manille, qui avait utilisé des fonds du HCR pour acheter des billets de tombola, avait gagné une automobile. Cette automobile n'avait pas été portée à l'inventaire. Le HCR a depuis lors mis l'automobile sous bonne garde pour éviter qu'elle ne soit vendue (voir par. 122).

27. Les bureaux de Manille et de Luanda n'avaient pas tenu d'inventaire correct des véhicules et on avait constaté dans ces bureaux des incohérences dans le décompte du parc de véhicules. Par ailleurs, ces bureaux n'avaient pas établi les relevés voulus et n'avaient pas examiné les données relatives à la consommation d'essence, ainsi qu'aux dépenses de réparation et d'entretien (voir par. 120, 121 et 123).

Gestion des ressources humaines

28. Les activités de formation étaient demeurées en deçà des objectifs fixés en ce qui concerne le nombre des programmes et celui des participants (voir par. 126).

29. Plusieurs irrégularités avaient été relevées en ce qui concerne l'engagement de consultants : engagements rétroactifs, engagement de consultants pour des postes de caractère permanent, non-établissement de rapports sur la qualité de leurs services et octroi de contrats successifs sans que soit respectée la période d'interruption obligatoire (voir par. 131 et 132).

30. Il y avait toujours des retards dans la régularisation des demandes de remboursement de frais de voyage. Des retards étaient également relevés en ce qui concerne la délivrance des autorisations de voyage (voir par. 134 et 135).

Gestion financière

31. Les comptes du magasin de documents d'information au siège n'étaient pas tenus de manière à faire apparaître le montant brut des recettes, celui des dépenses et le montant net des recettes. Il n'avait pas été établi de directives pour la fixation des prix et on n'avait pas non plus périodiquement répertorié les indications qui auraient permis de savoir quels étaient les articles qui ne se vendaient pas bien ou pas du tout (voir par. 47 et 137).

Partie I : Etats financiersNormes comptables du système des Nations Unies

32. Les états financiers et les tableaux établis par l'Administration sont en règle générale conformes aux normes comptables du système des Nations Unies approuvées par l'Assemblée générale dans la résolution 48/216 C du 23 décembre 1993, sauf en ce qui concerne la comptabilisation des biens durables, la présentation des opérations sur titres négociables et les activités rémunératrices.

33. En ce qui concerne la comptabilisation des biens durables, le Comité a constaté les faits suivants :

a) Les biens durables comptabilisés dans les états financiers, dont la valeur au 31 décembre 1994 atteignait 80 039 131 dollars, ne comprennent pas les terrains et les immeubles;

b) Le précédent système d'enregistrement des données relatives aux acquisitions de biens durables a été abandonné en septembre 1994, en attendant la mise en place du nouveau système de gestion des biens. De ce fait, la valeur des biens durables indiquée dans les états financiers n'est pas complète ni mise à jour;

c) Les biens durables comptabilisés dans les états financiers (80 039 131 dollars) ne comprennent pas les acquisitions liées à des projets.

34. En ce qui concerne la présentation des opérations sur titres négociables, le Comité a constaté que la valeur en bourse des obligations émises par Kommuninvest Sverige A. B. Sweden atteignait seulement 97,25 % de sa valeur nominale, chiffrée à 15 millions de dollars dans les états financiers au 31 décembre 1994.

35. Conformément aux normes comptables du système des Nations Unies, lorsqu'une organisation exerce des activités rémunératrices, il peut y avoir lieu d'appliquer les normes comptables internationales. Le Comité a constaté que cette règle n'avait pas été suivie dans le cas de la vente de documents d'information au public.

Situation de trésorerie

36. Contrairement à l'année précédente, l'Administration n'a pas établi de tableau séparé indiquant la situation de trésorerie en fin d'exercice puisque les normes comptables communes ne prévoient pas de le faire. Néanmoins, les comptes définitifs de l'année 1994 comprennent un état de la trésorerie (état 4), qui présente la situation des avoirs et des engagements par rapport à 1993. A cet égard, il convient de rappeler qu'un tableau séparé présentant la situation de trésorerie avait été inclus dans les comptes de l'exercice précédent, conformément aux directives données par l'Assemblée générale au paragraphe 21 de sa résolution 47/211 du 23 décembre 1992.

37. La situation de trésorerie du HCR au 31 décembre 1994 était la suivante (en milliers de dollars des Etats-Unis) :

Actif		Passif	
Encaisse	20 239	Engagements au titre de projet	288 734
Fonds en transit	2 193	Lettre de crédit	280
Placements à court terme	248 346	Sommes dues au PNUD	—
Sommes à recevoir	371 910	Contributions constatées d'avance	2 830
Dépenses comptabilisées d'avance	116	Autres sommes à payer	2 088
Total, actif	642 804	Total, passif	293 932

38. Le Comité estime que le coefficient de liquidité de 2,19/1 tiré du tableau ci-dessus indique une situation financière favorable. Néanmoins, il conviendrait de continuer d'améliorer le ratio de liquidité immédiate, actuellement égal à 0,91/1, en s'efforçant davantage de réaliser les sommes à recevoir au titre des contributions annoncées non acquittées, ainsi qu'en réglementant les engagements.

39. L'Administration a indiqué au Comité que le ratio de liquidité immédiate était à son avis satisfaisant parce que le placement à long terme d'un montant de 15 millions de dollars viendrait à échéance dans 11 mois et qu'une contribution gouvernementale annoncée, d'un montant de 17 millions de dollars, était classée parmi les effets à recevoir mais serait en fait disponible à la demande dans un délai de cinq jours. Le Comité considère toutefois que les dépôts à long terme et l'encaisse détenue en monnaies non convertibles (3 milliards 299 millions de dollars) ne devraient pas être considérés comme des disponibilités.

Placements

40. Au 31 décembre 1994, le HCR détenait 212 milliards 909 millions de dollars sous forme de dépôts à court terme en différentes monnaies; 15 millions de dollars étaient placés à long terme; 35 milliards 436 millions de dollars étaient détenus sur des comptes courants. Le taux moyen des intérêts perçus a augmenté de 1,04 point par rapport à l'année précédente, passant de 4,07 % en 1993 à 5,11 % en 1994. Quelque 39 % des montants placés sous forme de dépôts à court terme étaient détenus pour une durée inférieure ou égale à un mois; 40 % étaient détenus pour une durée supérieure à six mois et étaient assortis, dans l'ensemble, d'un taux d'intérêt moins élevé.

41. L'Administration a précisé que les décisions en matière de placement sont prises après que les besoins courants et à long terme ont été établis. Le Comité a toutefois constaté que le HCR n'avait pas créé de comité des placements, comme le prévoient le règlement financier et les principes directeurs et politiques régissant les placements de l'ONU. Le Comité recommande que l'Administration établisse au niveau approprié un comité des placements, chargé d'émettre des avis sur les opérations de placement à long terme.

Contributions annoncées et contributions acquittées

42. Le total des contributions comptabilisées comme "acquittées" par les donateurs au titre des divers programmes et fonds pour l'année 1994 s'élève à 782 287 728 dollars. Or, le total des sommes reçues, tel qu'il apparaît dans les livres de la Section des appels de fonds, s'élève quant à lui à 772 227 257 dollars. L'Administration n'ayant pas apuré les comptes pour corriger cet écart de 10 060 471 dollars, il est possible que les recettes aient été surestimées.

Contributions annoncées et non acquittées

43. Les contributions (en espèces) afférentes aux années précédentes et non acquittées ont été ramenées de 194,151 millions de dollars au 31 décembre 1993 à 35,17 millions de dollars au 31 décembre 1994. La vigilance s'impose toutefois en ce qui concerne la réalisation des contributions annoncées pour 1994 et non acquittées, celles-ci étant passées de 168,147 millions de dollars à la fin de 1993 à 232,927 millions de dollars à la fin de 1994.

Engagements non réglés

44. L'Administration a informé le Comité qu'à la suite du réexamen des dispositions régissant la constatation des engagements et des techniques d'établissement du budget effectué en 1994, le rapport des engagements non réglés au total des engagements avait été ramené de 31 % en 1993 à 19 % en 1994, tous programmes confondus. Le Comité a toutefois noté que plus de 14 % (67,53 millions de dollars) de l'encours total des engagements (471 milliards 838 millions de dollars) se rapportant à la période antérieure au 1er janvier 1994 n'avaient toujours pas été réglés au 31 décembre 1994. Le Comité a noté que pour 102 engagements ayant fait l'objet d'une vérification par sondage, aucune dépense n'avait été effectuée en 1994 et qu'un montant de 48,86 millions de dollars avait en conséquence dû être annulé. Pour 51 autres projets, les annulations ont dépassé de plus de 50 % les dépenses effectuées.

45. Le Comité a rappelé qu'il était nécessaire de revoir constamment les procédures relatives aux engagements de fonds et de mieux contrôler l'établissement du budget. A cet égard, le Comité attire l'attention sur les observations qu'il a formulées aux paragraphes 69 et 70 du présent rapport, concernant les écarts par rapport aux prévisions et le contrôle budgétaire dans les bureaux extérieurs.

Sommes à recevoir d'autres organismes des Nations Unies

46. a) Dans son rapport sur les comptes de l'année terminée le 31 décembre 1993¹, le Comité avait recommandé de joindre une note explicative aux états financiers pour préciser la situation des sommes à payer et des sommes à recevoir entre le HCR et le PNUD, en attendant que les soldes soient redressés. Or, aucune précision de ce type ne figure dans les comptes en ce qui concerne les sommes à recevoir du PNUD, d'un montant de 137 000 dollars;

b) Un montant de 4 514 569 dollars dû par l'Office des Nations Unies à Genève apparaît au bilan établi au 31 décembre 1994; or, le bilan provisoire de l'Office, vérifié par le Comité, indique un montant de 3 203 702 dollars. Cet écart de 1 310 867 dollars n'a pas été redressé.

Activités rémunératrices

47. Le solde du programme des documents d'information à l'intention du public s'élevait à 436 284 dollars au 31 décembre 1994 dans les comptes du HCR. Le résultat net de cette activité commerciale n'a pas pu être établi étant donné que les comptes de recettes et de dépenses ne contiennent aucune écriture séparée ou allocation de dépenses pour le magasin des documents d'information et qu'il n'y a pas non plus de procédures appropriées pour évaluer et comptabiliser le stock en fin d'année (voir également plus loin, par. 137).

Inscription de pertes d'espèces, d'effets à recevoir et de biens au compte des profits et pertes

48. Des espèces et des effets à recevoir d'un montant total de 32 176 dollars ont été passés par pertes et profits pendant l'année 1994. Cette opération comprend un montant de 6 135 dollars disparu d'un bureau extérieur où les mesures de sécurité étaient insuffisantes et un montant de 2 306 dollars représentant la part du HCR dans des fonds qui ont été volés dans les locaux d'un partenaire opérationnel.

49. On trouvera ci-dessous des précisions sur les biens passés par pertes et profits pendant l'année 1994 et sur les types de pertes qui ont été notifiées au Comité de contrôle du matériel (en dollars des Etats-Unis) :

Type de perte	Valeur
Troubles civils/pillages	—
Détournements (attaques à main armée)	82 023
Vols	502 687
Pertes de biens par des membres du personnel du HCR	7 880
Articles manquants (non-concordances d'inventaires)	12 230
Incendies et autres	78 417
Matériel de télécommunications irréparable	72 875
Valeur d'achat totale des biens perdus en 1994	756 112

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément No 5E (A/49/5/Add.5).

50. Le Comité a noté que la liste ci-dessus n'est pas complète étant donné qu'elle ne prend pas en compte 118 articles classés comme des meubles de bureau, évalués à 69 700 dollars et passés par pertes et profits sur la base d'un rapport présenté par le bureau extérieur d'Indonésie. Le Comité a par ailleurs fait observer que la classification de ces articles parmi le mobilier de bureau était erronée puisqu'il s'agissait d'ambulances, de matériel médical et de matériel de navigation.

Paielements à titre gracieux

51. L'Administration a indiqué que trois paiements, représentant un montant total de 9 129 dollars, avaient été effectués en 1994 et étaient conformes à l'article 10.5 du règlement financier du HCR.

Partie II : Gestion

Gestion des programmes

Rôle des partenaires opérationnels

52. Le HCR recevant un nombre croissant de demandes d'aide humanitaire aux réfugiés, il fait largement appel à des partenaires opérationnels (organisations non gouvernementales, pour la plupart) pour apporter une aide à ceux qui en ont besoin. Conformément aux procédures de programmation établies en 1994, l'examen des programmes par le siège est de moins en moins détaillé, tandis que les bureaux extérieurs ont une plus grande latitude pour budgétiser et gérer les programmes. Il est donc indispensable de procéder à une planification détaillée sur le terrain pour formuler et appliquer les programmes; il faut en outre, pour suivre et contrôler les activités des bureaux extérieurs et des partenaires opérationnels, que les rapports soient établis et les examens effectués selon des procédures appropriées. A l'occasion de l'audit qu'il a effectué en cours d'année au siège du HCR et dans certains bureaux extérieurs, le Comité a examiné le degré de contrôle exercé par le HCR sur les partenaires opérationnels et a conclu qu'il y avait lieu d'améliorer considérablement les systèmes et procédures en vigueur.

Coordination des descriptifs de projet au siège du HCR

53. Le Comité a constaté que le siège du HCR n'avait pas encore mis en place de système efficace permettant de réunir tous les descriptifs de projet et les rapports de suivi correspondants et de les examiner périodiquement afin de s'assurer de la bonne mise en oeuvre des projets et programmes. Le siège du HCR se prive ainsi d'un outil de gestion efficace qui l'aiderait à suivre et contrôler les activités liées aux programmes. L'Administration a fait savoir au Comité que le système actuel consistant à conserver les descriptifs de projet dans le Registre central était en voie de modification et que la liste de tous les accords subsidiaires et rapports sur les projets et les sous-projets serait enregistrée sur le système d'information administrative et de gestion (FMIS). L'Administration a également proposé de décentraliser le système de sorte que les usagers soient responsables de la gestion et de la conservation des dossiers concernant les projets; cette décentralisation serait facilitée par l'exploitation du logiciel sur le réseau local.

54. Le Comité recommande que le système proposé de collecte, d'enregistrement et d'analyse des informations relatives à l'exécution des programmes soit mis en place sans tarder. En outre, le siège du HCR devrait procéder à un suivi plus systématique de l'exécution des programmes et des projets par les bureaux extérieurs et les agents d'exécution, de manière à en garantir l'efficacité optimale.

Absence de plans de travail

55. Si des plans de travail ne sont pas mis au point avant le lancement des projets et des programmes, la bonne exécution de ceux-ci s'en ressentira et les ressources seront mal utilisées. Sur 12 projets pris au hasard au siège, 10 n'avaient pas été assortis d'un plan de travail, faute de quoi les commandes de matériel nécessaire à l'exécution des programmes avaient été passées trop tard ou avaient dû être modifiées, les quantités requises et les allocations de crédits ayant varié. Le Comité a constaté que, faute de plans de travail détaillés, l'exécution des programmes, même de programmes prioritaires comme les projets de production vivrière en Angola et au Mozambique, avait laissé à désirer.

56. Au bureau du HCR à Maputo, aucun plan de travail n'avait été établi. L'Administration a indiqué qu'il n'avait pas été possible d'établir des plans de travail pour les années 1993 et 1994 car il n'y avait pas suffisamment de personnel, mais que des plans avaient été établis pour l'année 1995, en tenant compte des observations des vérificateurs aux comptes.

57. Les agents d'exécution travaillant pour le bureau du HCR à Kuala Lumpur n'avaient jamais établi de plans de travail, bien que le Manuel du HCR l'exige. L'Administration a confirmé que les plans de travail n'avaient jamais été prévus dans le Plan d'action global concernant l'application des projets en Malaisie.

58. Le Comité juge indispensable que des plans de travail soient établis, même dans le cas de projets appelés à être modifiés pour imprévus; en effet, ces plans aideront d'une part l'Administration à planifier et suivre de façon plus systématique et à moindre coût les programmes sociaux, et ils lui permettront en outre d'évaluer convenablement les programmes. Le Comité recommande donc que le HCR veille à ce que soient établis des plans de programme qui donnent des renseignements détaillés complets, y compris le descriptif des projets et des données techniques, selon que de besoin, ainsi qu'une ventilation point par point des besoins afférents à chaque activité et sous-activité, comme il est prévu dans le Manuel du HCR.

Retards dans l'envoi des lettres d'instruction

59. Au cours de l'audit effectué au siège du HCR, le Comité a constaté un certain nombre de cas où, par suite de lacunes dans la planification des projets, les lettres d'instruction avaient été envoyées sous forme incomplète ou après le démarrage des projets. Il a également constaté que les lettres d'instruction et les ouvertures de crédits étaient fréquemment revues et modifiées. Soucieuse de clarifier la situation, l'Administration a déclaré qu'elle étudiait les moyens de remplacer l'ensemble de ce processus par une procédure plus simple et plus rationnelle. Le Comité se félicite de l'initiative prise par l'Administration à cet égard et souhaite rappeler ses

recommandations précédentes, à savoir qu'il est nécessaire que le siège du HCR procède à une planification des programmes plus poussées afin d'éviter à l'avenir ce genre de situation.

Retards dans la signature des accords

60. Le Comité avait signalé dans son rapport pour l'année terminée le 31 décembre 1993 que les retards dans la signature des accords avec les partenaires opérationnels avaient un caractère endémique. Depuis lors, la situation ne s'est pas améliorée. Etant donné que les accords et les accords subsidiaires sont les instruments juridiques qui définissent les responsabilités des partenaires opérationnels, tout retard de la part du HCR dans l'application de ces accords compromet le degré de contrôle qui pourrait être exercé sur les agents d'exécution et est source d'incertitude quant aux obligations réciproques.

61. Au bureau du HCR au Mozambique, un nombre important de projets et d'accords subsidiaires ont été signés avec les partenaires opérationnels bien après le lancement du projet et même, dans certains cas, après l'achèvement des sous-projets. Dans un cas précis, le retard pris dans la signature des accords subsidiaires avec le partenaire opérationnel a fait qu'il a fallu réduire le programme de quelque 38 % pour les années 1993 et 1994; dans un autre cas, le partenaire opérationnel a versé par erreur des indemnités de subsistance à 70 familles de réfugiés vivant à l'extérieur du camp, alors qu'en vertu des accords subsidiaires signés en mars 1994, il ne leur était dû qu'une allocation mensuelle plus modeste.

62. Aux bureaux du HCR à Kuala Lumpur et à Manille, on a constaté également des retards dans la signature des accords avec les partenaires opérationnels.

63. Le Comité considère qu'une planification et un contrôle adéquats devraient permettre à l'Administration de faire en sorte que les accords avec les partenaires opérationnels soient signés bien avant le lancement des projets. Il propose donc que l'on renforce la planification des programmes de manière que la signature des accords et des accords subsidiaires intervienne avant le lancement des projets.

Accords avec les partenaires opérationnels

64. Il est indispensable que les accords signés avec les partenaires opérationnels stipulent clairement les devoirs et les responsabilités de ces derniers, bien avant le lancement de chaque projet. Les accords qui se recoupent, signés avec différents agents opérant sur les mêmes lieux et dans les mêmes domaines, sont cause de chevauchement d'activités et de dépenses supplémentaires.

65. Le bureau du HCR à Manille avait retenu une agence de l'administration locale pour être son principal partenaire opérationnel chargé de gérer deux camps de réfugiés indochinois. Le bureau n'en a pas moins signé trois accords de sous-projets différents avec les administrateurs de ces camps, dont chacun représentait un partenaire différent, bien que les activités de secours aient été entreprises conjointement. Cette situation a entraîné des doubles

emplois, la tenue pour chaque partenaire de comptes bancaires distincts, des frais généraux supplémentaires et, plus grave encore, un suivi et un contrôle insuffisants.

66. Dans le bureau du HCR à Kuala Lumpur, un partenaire opérationnel a contesté les prestations de cessation de service versées aux membres de son personnel par le HCR, et a exigé le versement d'un montant additionnel de 12,2 millions de dollars. Une réclamation similaire, portant sur 93 000 dollars, avait été présentée par un autre agent d'exécution au Cambodge. Des réclamations de cette nature se traduisant par des obligations financières supplémentaires et imprévues et souvent par des engagements indéterminés, le Comité recommande que soient signés avec tous les partenaires opérationnels des accords juridiques précis définissant les droits et obligations réciproques.

Choix des partenaires opérationnels

67. Afin de bien contrôler l'exécution des programmes et de réduire les frais généraux, il est indispensable de limiter le nombre des partenaires opérationnels de façon qu'il soit gérable. Le Comité a toutefois constaté qu'il n'y avait pas de politique uniforme en la matière. C'est ainsi que, pour gérer ses quatre projets en cours d'exécution, le bureau du HCR à Manille ne comptait pas moins de 10 partenaires opérationnels, dont trois avaient été créés expressément par l'administration locale et un représentait l'administration militaire. De même, au bureau de Tokyo, on comptait sept partenaires chargés d'exécuter des programmes de soins, d'entretien et d'orientation, qui ne visaient que 194 réfugiés en 1994. Un des partenaires opérationnels de Tokyo n'avait à s'occuper que de deux réfugiés. A Manille comme à Tokyo, le coût d'exécution des programmes par nombre de personnes visées était élevé, en raison partiellement de la multiplicité des partenaires opérationnels.

68. Le Comité recommande donc au HCR de se montrer plus strict dans sa sélection de ses partenaires opérationnels et d'en limiter le nombre à un niveau gérable de manière à réduire les frais généraux.

Contrôle des partenaires opérationnels

Inexactitude des prévisions budgétaires et insuffisance du contrôle budgétaire

69. Le Comité a examiné dans quelle mesure les prévisions budgétaires des différents bureaux extérieurs étaient exactes. Les contrôles effectués dans cinq de ces bureaux ont révélé de grandes différences dans l'utilisation des crédits alloués. Au vu des dépenses effectives, certains de ces crédits étaient insuffisants et d'autres excédentaires, ce qui dénote des erreurs dans les prévisions budgétaires et, dans une certaine mesure, des carences sur le plan du contrôle budgétaire.

70. Le Comité est certes conscient des aléas qui marquent nombre d'opérations entreprises par le HCR, étant donné la difficulté de prévoir le nombre de réfugiés à prendre en charge, mais il estime que les bureaux extérieurs en question ne se sont pas assez attachés à établir leurs prévisions budgétaires sur une base suffisamment fiable, en tenant compte des données disponibles. Le Comité est d'avis qu'une meilleure interaction avec les partenaires

opérationnels conduirait à des améliorations considérables. En outre, les budgets devraient être établis à partir des plans de travail et des calendriers des projets, et sur la base d'une estimation plus réaliste du nombre de réfugiés.

71. Le Comité recommande que les bureaux extérieurs soient tenus d'exercer un contrôle effectif sur le calcul et l'utilisation des ressources jugées nécessaires par les partenaires opérationnels.

Non-présentation de comptes vérifiés et d'attestations de vérification des comptes

72. Dans quatre bureaux extérieurs, un certain nombre de partenaires opérationnels n'ont pas fourni au HCR les comptes vérifiés et les attestations de vérification des comptes requis. Le bureau de Bonn a expressément supprimé du texte de l'accord signé avec ses partenaires la disposition relative à la présentation d'attestations de vérification des comptes. Le bureau de Tokyo n'a reçu aucune attestation de ses partenaires depuis 1979 et celui de Kuala Lumpur n'en reçoit plus depuis 1991. Quant au bureau de Maputo, il n'a reçu des attestations de vérification des comptes que pour trois des 10 projets auxiliaires menés à bien en 1993.

73. Le Comité considère que la vérification indépendante des comptes relatifs aux différents projets constitue un important moyen de contrôle de l'emploi des fonds alloués à des tiers. C'est pourquoi il continuera à suivre la question. Il recommande au HCR d'exiger de tous les partenaires opérationnels des comptes vérifiés et des attestations de vérification délivrées par des vérificateurs indépendants. L'Administration a indiqué qu'elle s'attacherait à fixer des critères mieux appropriés pour la vérification des comptes des partenaires opérationnels.

Carences dans la tenue des comptes

74. Trois partenaires opérationnels du bureau du Mozambique ne tenaient pas leur comptabilité selon les règles – comptes bancaires séparés, états d'épurement des comptes, comptabilisation distincte des impôts et taxes, afin de faciliter les demandes de remboursement, etc. Dans certains cas, des sommes ont été versées à des personnes autres que celles indiquées sur les pièces comptables correspondantes, et des versements ont été effectués qui étaient supérieurs aux montants indiqués sur les factures. Par ailleurs, dans un cas, des frais de réparation de véhicules privés ont été prélevés sur le budget du projet auxiliaire considéré.

75. Aux bureaux de Luanda et de Bonn, les partenaires opérationnels ne disposaient pas sur place d'une comptabilité détaillée ou de pièces justificatives, si bien qu'il n'a pas été possible de vérifier l'exactitude des montants déclarés au titre des dépenses.

76. Au bureau de Kuala Lumpur, un partenaire opérationnel a déposé toutes ses recettes, y compris les fonds émanant du HCR ainsi que les recettes diverses, sur des comptes non rémunérés et, sans autorisation du HCR, a retiré les fonds déposés de 1991 à 1993, soit 11 74 300 ringgit (462 300 dollars environ). Un autre a investi des fonds du HCR dans des obligations d'Etat et des dépôts à terme mais n'a pas crédité des intérêts perçus sur les comptes du HCR.

77. Au bureau de Tokyo, un partenaire a conservé sur son propre compte les intérêts perçus sur des fonds du HCR, soit 292 dollars, au lieu d'en créditer le compte du projet qu'il exécutait. Trois partenaires du bureau de Manille ont procédé à la même opération pour un montant de 3 300 000 pesos, soit 128 500 dollars environ. Par ailleurs, les partenaires de ce bureau avaient, contrairement à la procédure établie, ouvert plusieurs comptes bancaires qu'ils utilisaient aussi pour des opérations relatives à d'autres sources de financement, ce qui a rendu difficile la tenue et la vérification des comptes du HCR.

78. Dans l'ensemble, l'examen des comptes des différents partenaires opérationnels du HCR a fait apparaître de graves insuffisances touchant la tenue des registres comptables, l'établissement de la comptabilité et la tenue des comptes de caisse et des comptes bancaires. Les bureaux extérieurs n'ont pas exercé un contrôle suffisant sur leurs partenaires.

79. Le Comité recommande au HCR d'exiger de ses partenaires qu'ils tiennent des comptes séparés pour les fonds du HCR. A cet égard, le siège du HCR devrait mettre en place des mécanismes de contrôle appropriés.

Présentation de rapports par les partenaires opérationnels

80. Pour que l'Administration du HCR puisse suivre et contrôler la fourniture de l'assistance aux bénéficiaires, il faut que ses partenaires lui fassent régulièrement rapport. A cet égard, les accords de projets et accords subsidiaires prévoient la présentation régulière de rapports de suivi concernant les projets et les projets auxiliaires. La non-présentation de rapports, les retards ou la soumission de rapports incomplets empêchent l'Administration de bien suivre l'exécution des projets.

81. Le Comité a constaté des retards de cinq à 18 mois dans la présentation, par les partenaires opérationnels, de rapports concernant des projets auxiliaires entrepris entre 1992 et 1994 dans le cadre du Programme de rapatriement des réfugiés mozambicains. Au bureau de Luanda, du fait de l'insuffisance du contrôle exercé sur les partenaires, un programme pour lequel les engagements de dépenses représentaient 100 000 dollars et les décaissements autorisés 400 000 dollars a dû être reclassé après coup, le HCR ayant été informé que les dépenses effectives dépassaient 700 000 dollars.

82. Au bureau de Manille, le personnel du HCR n'a pas vérifié les rapports journaliers ou les rapports sur les matériaux livrés par ses partenaires. En outre, les estimations des différents groupes de travail concernant le nombre de bénéficiaires des programmes alimentaires destinés aux réfugiés ne concordent pas. Après contrôle, les quantités de vivres effectivement reçues et distribuées dans le camp se sont avérées inférieures de 12 à 30 % aux quantités déclarées par les partenaires, ce qui donne à penser qu'il y a eu des trop-perçus considérables.

83. L'Administration a convenu que les dépenses relatives aux denrées alimentaires étaient probablement surestimées. Elle a également informé le Comité qu'à la suite d'un examen approfondi de la distribution de vivres, le HCR avait renforcé ses activités de contrôle sur le terrain. Cet examen a en outre permis à l'Administration de réduire les crédits alloués aux deux partenaires opérationnels concernés au titre des denrées alimentaires.

84. Le Comité se félicite de la suite que l'Administration a donnée à ses recommandations. Il fait toutefois remarquer que les cas cités plus haut montrent à quel point il importe que tous les bureaux extérieurs reçoivent de leurs partenaires opérationnels des rapports périodiques, examinent ces rapports et en assurent le suivi, afin que l'exécution des programmes soit mieux contrôlée et surveillée. En conséquence, le Comité recommande au HCR de prendre les mesures voulues à cette fin.

Frais généraux des partenaires opérationnels

85. Dans son rapport sur l'exercice terminé le 31 décembre 1993, le Comité des commissaires aux comptes avait insisté sur la nécessité d'établir des normes concernant les frais généraux des partenaires opérationnels. L'Administration a donc proposé de réglementer ces frais généraux par le biais d'amendements aux dispositions du Manuel du HCR et du guide distribué aux partenaires opérationnels dans le cadre du "Partenariat en action" (PARINAC).

86. Le Comité a noté que le montant des frais généraux continuait à varier dans des proportions non négligeables d'un bureau à l'autre. Au bureau de Manille, le coût moyen par réfugié de la fourniture de l'aide par les partenaires opérationnels s'élève à 2 231 dollars, alors qu'il est beaucoup plus faible dans d'autres pays de la région comme Hong Kong (960 dollars), la Malaisie (322 dollars) ou l'Indonésie (196 dollars). Le Comité a constaté que le montant élevé des frais généraux et des dépenses d'appui des partenaires opérationnels de ce bureau s'expliquait essentiellement par le fait que la grille des salaires du personnel recruté par les partenaires opérationnels pour les différents projets était supérieure à celle de l'administration, alors même que les partenaires en question étaient des émanations de cette dernière. Par ailleurs, le recrutement direct, préféré au détachement d'agents de l'Etat, entraînait, à la cessation de service, le versement de sommes très élevées, d'un montant trois fois supérieur au minimum légal, qui correspond à un demi mois de salaire par année de service.

87. Tout en admettant que le coût par réfugié de l'administration des programmes du HCR aux Philippines est beaucoup plus élevé que dans les autres bureaux de la région, l'Administration a fait valoir que le montant élevé des frais généraux enregistré en 1993 et 1994 était dû à des versements inévitables liés à la fermeture du camp de Batan. Le Comité estime que cette obligation financière supplémentaire aurait pu être évitée, moyennant une planification et un contrôle administratif appropriés. L'Administration a reconnu que le contrôle exercé par le bureau sur ses partenaires opérationnels était insuffisant et que de meilleurs résultats auraient pu être obtenus si des mesures avaient été prises plus tôt pour remédier à ce problème.

88. Le Comité a constaté le même phénomène au bureau de Kuala Lumpur, où, la forte diminution, depuis 1992, du nombre de réfugiés pris en charge au camp de Sungie Basi n'a pas entraîné une diminution correspondante des frais généraux. En outre, faute de normes officielles régissant les frais généraux, le montant des frais salariaux par réfugié varie beaucoup d'un projet à l'autre au sein d'un même pays. L'Administration a informé le Comité qu'elle avait entrepris d'examiner les dépenses de personnel afin de les réduire en fonction de l'ampleur du programme et du volume de travail correspondant.

89. Au bureau de Tokyo, l'examen des frais généraux engagés par projet a révélé des différences considérables d'un partenaire opérationnel à l'autre. Par exemple, en 1994, les frais généraux par réfugié d'un des partenaires étaient quatre fois supérieur à ceux d'un autre. En outre, malgré la diminution du volume de travail au fil des ans, on n'a pas noté de diminution comparable des frais généraux par réfugié pris en charge.

90. Le Comité estime que, entre les mesures déjà prises, le HCR devrait établir des normes permettant de réglementer comme il se doit les frais généraux incompressibles des partenaires opérationnels et en surveiller régulièrement l'application.

Achats

91. Le Comité s'est attaché à déterminer si les systèmes et procédures d'achat étaient efficaces et économiques, à la fois au siège du HCR et dans les bureaux extérieurs.

Programmes d'achat annuels

92. Dans son rapport sur l'exercice terminé le 31 décembre 1993, le Comité avait jugé nécessaire de renforcer le mécanisme permettant de veiller à ce que les programmes d'achat annuels soient établis et présentés à temps. Tout en reconnaissant les avantages inhérents aux programmes en question, l'Administration avait dispensé les bureaux extérieurs d'en présenter, arguant qu'ils n'offraient pour le HCR qu'un intérêt limité. Le Comité a fait observer que même les achats d'urgence portaient en grande partie sur des articles de consommation courante. Un programme d'achat annuel détaillé permettrait donc d'introduire plus de concurrence et d'obtenir des tarifs plus avantageux.

93. Le Comité a noté avec satisfaction que l'Administration était revenue sur son jugement et mettait au point des programmes portant sur quatre articles de base.

94. Le Comité continuera d'étudier l'efficacité du système envisagé, qui repose sur l'élaboration interne de programmes d'achat annuels pour les principaux articles. Il suggère par ailleurs qu'en établissant lesdits programmes, le HCR veille à inclure une large gamme d'articles de consommation courante. Il recommande également d'associer à cette tâche tous les grands bureaux concernés, pour lesquels d'importants achats sont effectués.

Etudes de marché

95. Si l'on veut s'assurer un bon rapport qualité-prix et éviter les prévisions budgétaires irréalistes, il importe de recueillir, d'analyser et de diffuser des éléments d'information concernant les sources d'approvisionnement fiables et l'évolution des prix. Le Comité estime que la pratique actuelle, qui consiste à faire circuler des listes de prix fondées sur les prix payés par les organisations, ne répond pas à cette exigence. L'Administration est convenue avec le Comité qu'il y avait intérêt à indiquer les délais de livraison pour chaque article, afin d'aider les acheteurs à mieux planifier leurs achats.

96. L'Administration est convenue de prendre des mesures allant dans le sens voulu par le Comité, qui continuera de suivre l'évolution de la situation.

Accords-cadres

97. Le HCR a conclu des accords-cadres avec certains fournisseurs pour l'achat d'urgence de couvertures et d'ustensiles de cuisine. Aux termes de ces accords, les fournisseurs sont tenus d'avoir en stock une quantité minimum déterminée d'articles prêts à être livrés à un prix fixé d'avance, pour une période d'un an. Toutefois, dans ses demandes de devis, le HCR n'indiquait pas les quantités qu'il comptait acheter, et qui dépassaient largement les stocks minimums conservés par les fournisseurs. Par exemple, alors que le stock de réserve était fixé à 10 000 séries d'ustensiles de cuisine, le HCR en a acheté 549 140 sur une période de neuf mois, pour un montant de 7 139 584 dollars. En ce qui concerne les couvertures, alors que le stock de réserve était de 100 000 unités, le HCR en a acheté 2 140 000 sur une période de neuf mois, pour un montant de 8 430 934 dollars.

98. Le Comité a fait remarquer qu'en indiquant approximativement les quantités devant être achetées, sur la base des programmes d'achat, on bénéficierait probablement d'offres plus compétitives. Il a suggéré à l'Administration d'inclure des dispositions à cet effet dans les demandes de devis, en consultant auparavant ses conseillers juridiques.

99. Dans certains cas, le HCR n'a pas utilisé ces accords-cadres à bon escient. Par exemple, il a demandé un devis pour 72 000 couvertures supplémentaires, alors qu'un accord-cadre avait déjà été conclu. Par ailleurs, il semble tout à fait possible de conclure davantage d'accords-cadres portant sur des articles d'achat courant. Par exemple, le HCR a placé auprès de six fournisseurs un total de 60 commandes distinctes de bâches de plastique renforcé, pour un montant de 9 millions de dollars, et 15 commandes distinctes de tentes, pour un montant de 5 343 000 dollars.

100. Le HCR a informé le Comité que la recommandation tendant à élargir le champ des accords-cadres allait tout à fait dans le sens de son propre programme de travail. Il a également fait savoir au Comité qu'il avait conclu plusieurs accords cadres supplémentaires pour des articles d'acquisition fréquente tels que les stations de travail informatiques et les groupes électrogènes. L'Administration a elle aussi proposé de joindre aux demandes de devis une estimation des quantités devant être achetées, en consultant auparavant ses conseillers juridiques. Le Comité se félicite de l'action entreprise par le HCR en vue d'élargir le champ des accords-cadres et recommande d'améliorer le système en procédant à des études de marché détaillées.

Publicité des appels d'offres

101. Compte tenu de la nécessité de recueillir le plus grand nombre possible de soumissions pour les accords-cadres, il conviendrait de recourir largement à la publicité par voie d'annonces, conformément au règlement financier. Le Comité a fait remarquer que de telles annonces permettraient d'augmenter le nombre de fournisseurs et de diversifier leur répartition géographique, et d'obtenir ainsi des prix plus compétitifs.

102. L'Administration a été toutefois d'avis qu'annoncer les besoins du HCR était incompatible avec la nécessité d'obtenir des offres fiables de la part de fournisseurs dont on savait qu'ils étaient en mesure de pourvoir rapidement aux besoins minimums. En organisant des missions pour élargir la gamme des fournisseurs et en collaborant avec les organismes commerciaux nationaux, on pourrait mieux contrôler les procédures d'achat. Elle approuvait le principe de décentralisation des achats, mais n'était pas sûre du moment où il serait judicieux de l'appliquer.

103. Le Comité réitère ses observations concernant la nécessité de donner un maximum de publicité aux appels d'offres. Il recommande également qu'une fois les accords cadres approuvés par le siège du HCR, les bureaux extérieurs soient autorisés à effectuer leurs achats en conséquence, dans les limites budgétaires et quantitatives.

Evaluation des prestations des fournisseurs

104. Bien que le système informatique utilisé pour les achats permette de classer les fournisseurs, cette possibilité n'a jamais été exploitée en raison de la difficulté de définir les critères nécessaires. En dépit de l'absence de classement, le HCR avait coutume de déposer des demandes de devis et de placer des commandes auprès de certains fournisseurs, alors que d'autres n'étaient pas invités à soumettre leur offre. Un certain fournisseur a même été sélectionné en raison de la prétendue qualité de ses prestations, alors qu'il n'était qu'au cinquième rang des moins-disant et que le dossier le concernant contenait un rapport défavorable.

105. L'Administration a expliqué que bien qu'il n'y ait pas de classement officiel, le personnel concerné connaissait bien la qualité des prestations des différents fournisseurs. Elle a par ailleurs confirmé que la base de données sur les fournisseurs était révisée et mise à jour, ce que l'on ferait désormais tous les six mois.

106. Le Comité est d'avis qu'une stratégie d'achat bien conçue suppose nécessairement l'évaluation des prestations des fournisseurs et le classement de ces derniers. Il recommande donc que l'Administration mette en place des procédures transparentes d'évaluation périodique afin d'éliminer de la liste des fournisseurs ceux qui ne donnent pas satisfaction.

Bordereaux de réception

107. Au siège du HCR, on n'avait établi des bordereaux de réception que pour 57 % des 1 374 commandes placées depuis septembre 1994. Or, sans de tels bordereaux, on ne peut disposer d'informations exactes sur la livraison des articles et leur distribution aux bénéficiaires, et l'on ne peut, en cas de besoin, déposer une demande d'indemnité auprès des compagnies d'assurance ni invoquer les clauses de garantie. Le Comité a donc souligné la nécessité d'accélérer l'établissement et la vérification des bordereaux de réception.

108. L'Administration, partageant la préoccupation du Conseil, a indiqué qu'elle prenait les mesures voulues. Elle espérait qu'une fois le système informatisé de gestion des approvisionnements devenu opérationnel, la situation s'améliorerait certainement.

Achats des bureaux extérieurs

Frais de surestarie

109. Au bureau du Mozambique, le dédouanement de marchandises importées par voie maritime a été retardé et il a fallu verser des surestaries, ce qui aurait pu être évité. En 1994, le montant total des surestaries s'est élevé à 123 021 dollars. Une cargaison de 14 ambulances a même été immobilisée presque trois mois faute d'attestations d'exonération de droits de douane, ce qui a occasionné des surestaries d'un montant de 13 700 dollars. Les véhicules ont été dédouanés provisoirement, mais, six mois après avoir été importés, ils n'avaient toujours pas été immatriculés ni mis en circulation.

110. Le Comité a relevé que ces problèmes étaient dus notamment au retard avec lequel le transitaire avait établi les documents de dédouanement et à l'absence de décret d'exonération de droits, les autorités locales ayant limité les importations de véhicules en franchise de douane. Il recommande que l'Administration examine la question avec les autorités locales et obtienne les autorisations nécessaires afin d'éviter le paiement de surestaries.

Attributions malavisées d'un marché par un partenaire opérationnel

111. L'analyse d'un marché passé en 1994 au bureau de Kuala Lumpur pour la livraison d'aliments préparés au camp de Sungie Basi a révélé que les deux seuls soumissionnaires ayant répondu à l'appel d'offres appartenaient au même groupe et avaient la même adresse. L'un d'eux avait été retenu à deux reprises auparavant et avait proposé de continuer à assurer l'approvisionnement en 1994, à raison de 1 ringgit le paquet, contre 0,92 ringgit l'année précédente. Or, le prix proposé par l'adjudicataire était de 1,18 ringgit le paquet, soit une augmentation de 28 % par rapport à l'année précédente et un surcroît de 166 142 dollars par rapport au prix spontanément proposé par le fournisseur précédent. Dans le même camp, on a acheté des articles tels que du riz et des médicaments pour une valeur de 1 403 999 ringgit (552 756 dollars) sans aucun d'appel d'offres.

112. Le Comité recommande de donner instruction à tous les agents d'exécution de respecter les procédures d'appel d'offres.

Gestion des stocks

113. Le stock total des biens appartenant au HCR est estimé à 300 millions de dollars et il consiste en un grand nombre d'éléments dispersés dans 128 pays. Au 31 décembre 1994, plusieurs bureaux extérieurs n'avaient toujours pas communiqué au siège du HCR les rapports sur l'état des biens durables. Dans de nombreux cas, les rapports d'inspection des biens, que devaient communiquer les bureaux extérieurs, n'ont pas été reçus ou sont parvenus tardivement. Des incohérences ont par ailleurs été constatées dans les comptes de stocks, notamment ceux des véhicules à moteur, et les mesures de suivi prises pour localiser les éléments manquants ont été insuffisantes.

114. Dans un cas, sur 99 articles comptabilisés dans les livres du siège pour une valeur totale de 454 846 dollars, le bureau extérieur n'avait fait état que de 36 articles, évalués à 36 409 dollars. Dans le cas du bureau extérieur du HCR en Éthiopie, il est apparu que 132 articles, notamment des climatiseurs et des meubles achetés en 1992, avaient été affectés d'une valeur nulle dans les comptes.

115. Le Comité a constaté des déficiences dans la gestion des biens des bureaux extérieurs dont il a vérifié les comptes. Par exemple, au bureau de Kuala Lumpur, un partenaire opérationnel n'avait présenté aucun inventaire depuis 1989, exception faite d'une liste provisoire communiquée en septembre 1994. De nombreux éléments, notamment quatre véhicules, des articles électroniques et du matériel de bureau, étaient inutilisés, et l'approbation du Comité de contrôle du matériel, au siège, n'avait pas été obtenue préalablement à la cession de 10 véhicules et au don d'un véhicule à un partenaire opérationnel.

116. Le bureau du Mozambique n'avait pas tenu ses registres d'inventaire conformément aux dispositions du Manuel et n'avait pas non plus procédé à une inspection annuelle des biens figurant sur l'inventaire établi par le siège. De surcroît, deux partenaires opérationnels avaient acquis des biens durables, pour une valeur de 194 101 dollars, en utilisant directement les ressources du HCR mais sans en rendre compte au bureau du Mozambique.

117. Les états des stocks de médicaments établis par le bureau de Luanda font apparaître des incohérences et les précisions données dans les rapports du HCR sur les pertes diffèrent largement de celles qui ont été communiquées par un organisme d'exécution. Rien n'indique, de surcroît, que les biens figurant dans la liste informatisée communiquée par le siège aient été inspectés. Des incohérences comparables ont aussi été constatées dans les registres de stocks tenus par un partenaire opérationnel du bureau de Manille.

118. Le Comité considère que le système de gestion des biens du HCR est déficient et inefficace. L'Administration a reconnu que les dispositifs actuels de gestion et de contrôle des biens dénotaient un certain nombre de déficiences et a assuré le Comité qu'on s'efforcerait d'y remédier par l'utilisation effective d'un nouveau logiciel de gestion de biens.

119. Le Comité se félicite de ces assurances mais il juge indispensable que le personnel des bureaux extérieurs et les partenaires opérationnels prennent conscience de la nécessité d'agir avec méthode en ce qui concerne la tenue des registres de stocks de biens et les inspections périodiques. Le Comité note par ailleurs que le nouveau système de gestion des biens devrait normalement être opérationnel d'ici à la fin de 1995 mais que le système actuel, dont la dernière mise à jour remontait à septembre 1994, avait été abandonné depuis cette date de sorte que pratiquement aucun contrôle d'inventaire n'avait eu lieu par la suite. Le Comité recommande de prendre des mesures pour rattraper le retard et pour faire en sorte que l'évolution de l'inventaire pendant cette période de transition soit convenablement retracée afin que le nouveau système, lorsqu'il sera mis en place, soit complet à tous égards.

Gestion du parc de véhicules

120. Le bureau de Manille et ses partenaires opérationnels disposaient d'un parc de 110 véhicules, y compris un certain nombre de véhicules à moteur dont l'entretien ne pouvait être assuré, pour desservir une population de 1 800 réfugiés. Le Comité estime que ce nombre de véhicules est excessif. Bien que le HCR ait, semble-t-il, autorisé l'agent d'exécution à utiliser seulement 28 véhicules, ce nombre a en fait été largement dépassé. Une partie des véhicules représentaient des dons effectués par d'autres gouvernements, dans le cadre d'accords bilatéraux. Le Comité estime que le HCR aurait dû réexaminer périodiquement les besoins réels en véhicules et limiter les attributions de véhicules provenant de son propre parc. L'Administration a assuré le Comité qu'un inventaire complet de tous les véhicules était en cours d'établissement.

121. Par ailleurs, le bureau de Manille n'avait pas tenu d'inventaire correct des véhicules, n'avait pas communiqué d'informations relatives aux incohérences constatées dans le décompte des véhicules et dans les feuilles de route et s'était abstenu d'immatriculer une partie des véhicules auprès de l'administration des transports.

122. En outre, un partenaire opérationnel de ce même bureau, qui avait utilisé les fonds du HCR pour acheter des billets de tombola, a gagné une automobile qui n'a pas été portée à l'inventaire. L'Administration est consciente de cette irrégularité et elle a mis l'automobile sous bonne garde pour éviter qu'elle soit mal utilisée ou vendue.

123. L'inventaire établi par le bureau de Luanda n'était pas complet et ne comprenait pas un certain nombre de véhicules pourtant disponibles sur place. Le Comité a aussi constaté que des véhicules qui étaient censés avoir été démontés pour en réutiliser les pièces et avaient été radiés de l'inventaire à ce titre, faisaient en fait toujours partie du parc des véhicules utilisables. De surcroît, les feuilles de contrôle mensuelles des véhicules n'étaient pas remplies et les données relatives à la consommation d'essence, ainsi qu'aux dépenses de réparation et d'entretien, n'étaient ni conservées, ni examinées périodiquement. La direction a confirmé que des mesures correctrices avaient été prises.

124. Le Comité recommande que l'Administration établisse un contrôle efficace de l'utilisation des véhicules par tous les partenaires opérationnels. Le HCR devrait aussi veiller à ce que les partenaires opérationnels mettent à jour les données d'inventaire sur les véhicules et conservent soigneusement les feuilles de route et les feuilles de contrôle mensuel de manière à permettre un examen périodique des frais de carburant, de réparation et d'entretien.

Gestion des ressources humaines

Formation

125. Comme suite aux recommandations que le Comité avait faites l'année précédente, l'Administration avait indiqué que le HCR avait mis en place un projet de système de gestion des carrières afin de remanier en profondeur sa gestion des ressources humaines en s'attachant à développer et à améliorer le service de formation. L'Administration avait également souscrit à la

recommandation du Comité tendant à ce que la Section de perfectionnement du personnel soit renforcée et que ses programmes fassent l'objet d'une évaluation et d'une mise à jour.

126. Le Comité a toutefois noté qu'en 1994, les activités de formation avaient accusé un net recul. En effet, en 1994, 201 cours de formation seulement avaient été programmés contre 497 en 1993. Qui plus est, sur ces 201 cours, 167 avaient été effectivement organisés, avec 69 % seulement du nombre de participants initialement prévu.

127. Au bureau de Kuala Lumpur, les programmes de formation dispensés avaient notamment porté sur le comportement des organisations et les notions générales de gestion. Le Comité a recommandé qu'à ces matières soient ajoutées d'autres sur les règlements financiers, la budgétisation et la gestion des programmes qui seraient mieux adaptées aux tâches dont s'acquittent les fonctionnaires.

128. L'Administration a informé le Comité qu'une partie seulement du programme de formation envisagé pourrait être dispensée du fait de problèmes de gestion. L'Administration a indiqué en outre ne pas disposer d'une information de gestion suffisante sur les activités de formation et elle a confirmé qu'elle entendait remédier à cette situation en mettant au point un système d'information électronique.

129. Le Comité se félicite des mesures prises pour améliorer la qualité de la formation et recommande que l'Administration augmente le nombre de stages et de participants à ces stages pendant l'année en cours, et inscrive au programme des matières intéressant directement les tâches confiées au personnel aux divers échelons. En outre, le Comité recommande qu'un plus grand nombre des stages de formation offerts soit réservé aux agents des principaux partenaires opérationnels afin que ceux-ci se familiarisent avec les règlements financiers et les règles de gestion des programmes en vigueur au HCR.

Services de consultants

130. En 1994, le siège du HCR a signé 62 contrats avec 49 consultants indépendants, pour un coût total de 318 304 dollars. Après avoir effectué une étude par sondage, l'Administration a estimé que 46 % des demandes d'autorisation émanant des chefs de division en vue de l'engagement de consultants ou de la prolongation de leur contrat avaient été reçues après coup, d'où la nécessité d'une régularisation à titre rétroactif.

131. Un contrôle aléatoire portant sur 10 % environ des 363 engagements de consultants intervenus pour l'ensemble du HCR en 1994, a permis de mettre à jour les irrégularités ci-après :

- a) Neuf consultants ont été engagés et/ou réengagés rétroactivement;
- b) Dans deux cas, des consultants ont été nommés à des postes permanents de secrétaire et de bibliothécaire;
- c) Dans deux autres cas analogues, concernant les postes de secrétaire principal et de correspondant honoraire, les clauses des contrats n'ont pas été consignées au dossier;

d) Quatre consultants ont été rémunérés une fois leur contrat venu à expiration sans qu'un rapport ait été effectué sur la qualité de leurs services;

e) Un consultant a été engagé pour une durée supérieure à celle du projet considéré;

f) Dans plusieurs cas, les contrats des consultants ont été prorogés sans interruption pendant des périodes allant de 18 à 48 mois. Parfois même, aucune raison précise n'a été donnée pour justifier la prorogation de ces contrats.

132. Après avoir examiné les conditions dans lesquelles les consultants ont été engagés dans les bureaux extérieurs, le Comité a établi les faits suivants :

a) Au bureau de Kuala Lumpur, 10 consultants pour les questions juridiques ont été engagés pendant des périodes successives totalisant plus de 11 mois sans que soit respectée la période d'interruption obligatoire, la prorogation de leur contrat étant systématique. Six de ces consultants ont travaillé pendant 20 à 23 mois de suite. En outre, bien que ces consultants soient censés traiter cinq cas par jour ou 10 cas par semaine au stade du recours, aucun système n'a été prévu pour déterminer dans quelle mesure cette clause avait été respectée;

b) Trois consultants pour les questions juridiques engagés par le bureau de Manille ont travaillé sans interruption pendant deux à trois ans, sans que l'utilité de leurs services ait jamais été évaluée;

c) Au bureau du Mozambique, on n'a rien trouvé dans les dossiers qui justifie l'engagement de consultants, lesdits dossiers ne contenant que des définitions d'emploi établies en fonction des formules de candidature qu'avaient présentées les intéressés. En outre, bien que le contrat de certains consultants ait été prorogé, aucun rapport d'appréciation du comportement professionnel ne figurait dans leur dossier. Enfin, un ancien fonctionnaire qui avait été contraint de se démettre de ses fonctions pour manque d'intégrité s'est vu ultérieurement octroyer un contrat de consultant de courte durée;

d) Au bureau de Bonn, deux consultants engagés pour une courte durée ne remplissaient pas les conditions énoncées par le règlement du HCR dans la mesure où ils n'étaient pas en possession d'une carte de résident et d'un permis de travail valides.

133. Le Comité recommande que les engagements à titre rétroactif et la prorogation des contrats des consultants n'interviennent qu'à titre exceptionnel, et ce avec l'autorisation d'un fonctionnaire du rang voulu. A cet égard, le Comité propose que l'Administration publie des instructions à l'intention des chefs de division et des bureaux extérieurs et contrôle l'application par ceux-ci des procédures en vigueur. En outre, à la fin de chaque contrat, il faudrait déterminer dans quelle mesure le consultant s'est acquitté des tâches pour lesquelles il avait été engagé et ne proroger ou renouveler son contrat qu'en fonction des résultats de cette évaluation.

Frais de voyage

134. Lors d'un contrôle intérimaire au siège du HCR, le Comité avait relevé que plus de 1 300 demandes de remboursement de frais de voyage étaient en suspens depuis plus d'un mois, certaines d'entre elles concernant des voyages terminés en 1993. Il a aussi appelé l'attention sur des cas dans lesquels les demandes avaient été présentées 19 à 21 mois après le voyage. En outre, parfois, une nouvelle avance était consentie à un même fonctionnaire avant que la précédente ne soit régularisée. L'Administration avait affirmé au Comité qu'elle était en train de procéder à une analyse approfondie des voyages au siège et dans les bureaux extérieurs, et de mettre en place de nouvelles procédures plus décentralisées.

135. Le nouveau contrôle fait par le Comité a montré que ces irrégularités continuaient de se produire. Ainsi, un contrôle par sondage des demandes de remboursement a montré que, dans certains cas, l'autorisation de voyage était délivrée plus de 15 jours après le début du voyage. Il y avait toujours des retards dans la présentation des demandes de remboursement et la régularisation des avances par les intéressés. Le Comité a relevé 401 cas au siège et 873 cas dans les bureaux extérieurs dans lesquels la demande de remboursement de frais de voyage avait été présentée plus d'un mois après la fin du voyage.

136. Le Comité pense, comme l'Administration, que les retards dans la délivrance des autorisations et le traitement des demandes de remboursement reflètent les carences du système et recommande que les règles en vigueur soient appliquées de façon plus rigoureuse. En outre, il suggère que l'Administration refuse, en principe, de consentir une deuxième avance à un fonctionnaire ou consultant, à moins que celui-ci ait présenté des justificatifs couvrant la première avance.

Activités rémunératrices

137. Dans le cadre de la campagne de sensibilisation du public, le HCR vend des souvenirs et autres articles par l'intermédiaire de stands d'information au siège et dans plus de 100 bureaux extérieurs. Le Comité a constaté qu'il n'y avait pas de directives pour la fixation du prix de ces articles et qu'il était impossible de savoir quels étaient les articles qui ne se vendaient pas bien ou pas du tout. En outre, il n'y avait aucune règle concernant la périodicité des inventaires, et les rapports mensuels que les bureaux extérieurs étaient censés fournir n'étaient pas communiqués aux dates prévues.

138. L'Administration a indiqué au Comité qu'elle avait déjà remédié à beaucoup de ces carences et que les mécanismes de fixation des prix, de contrôle des stocks et de présentation de rapports seraient améliorés grâce au nouveau système de caisses enregistreuses informatisées. Par ailleurs, elle a reconnu que les problèmes concernant la présentation des rapports des bureaux extérieurs et le recouvrement des sommes qu'ils devaient n'étaient toujours pas réglés.

139. Le Comité considère que le HCR doit remédier à l'absence de systèmes et de règles appropriées pour l'achat, la fixation des prix et les inventaires physiques et aux carences constatées en matière de communication et de consolidation des comptes, sans quoi il sera impossible d'avoir une

comptabilité et un contrôle satisfaisants. En conséquence, il recommande que l'Administration révise les procédures sans plus tarder et établisse, dans un délai déterminé, des comptes consolidés ainsi qu'un compte d'exploitation et un bilan. Elle devrait aussi établir rapidement des règles concernant les différents aspects de ces activités et veiller à ce que ces règles soient appliquées par tous les stands d'information de l'organisation.

Contrôle interne

140. Lors de son contrôle intérimaire du siège, le Comité a constaté que l'Administration tardait à répondre aux observations et recommandations du service de vérification interne. La Division de l'audit et des conseils de gestion avait publié 49 communications en 1993 et 43 en 1994. En novembre 1994, l'Administration n'avait pas encore réagi à 19 des communications de 1993 et à 37 des communications de 1994. Le Comité a estimé que les réponses de l'Administration aux rapports de vérification interne relatifs à l'année 1993 étaient en retard de 10 à 19 mois; dans le cas des communications relatives à 1994, les retards atteignaient jusqu'à huit mois. En outre, la Division de l'audit et des conseils de gestion avait signalé huit irrégularités, indiquant que les montants à recouvrer pourraient totaliser 1 828 110 dollars; le Comité a relevé que ces recouvrements n'avaient pas été confirmés.

141. Le Comité a constaté avec satisfaction que l'Administration avait réactivé le Comité de vérification des comptes et se proposait de ramener le temps de réponse moyen à trois mois d'ici le milieu de 1995. Toutefois, l'Administration lui avait fait savoir qu'il n'y avait pas, en dehors de la comptabilité ordinaire, de mécanisme établi permettant d'isoler les irrégularités mises au jour par les vérificateurs, de suivre le recouvrement des montants en jeu et d'en rendre compte.

142. Le Comité recommande que le HCR prenne des mesures de suivi concertées pour réduire le temps de réponse aux rapports de vérification interne. En outre, il conviendrait de mettre en place un système d'information approprié pour faire en sorte que les montants à recouvrer révélés par les vérifications soient effectivement recouvrés.

Cas de fraude et de présomption de fraude

143. Le Comité a été informé que durant l'année considérée, un cas de fraude avait été constaté au bureau extérieur de Chypre. La fraude, portant au total sur 1 650 dollars, aurait été commise par un fonctionnaire en trois occasions. Aussitôt les faits constatés, celui-ci a été renvoyé sans préavis.

Remerciements

144. Le Comité tient à remercier le Haut Commissaire, ses proches collaborateurs et le personnel du Haut Commissariat du concours et de l'assistance qu'ils lui ont prêtés au cours de ses travaux.

Le Contrôleur et Vérificateur général
des comptes de l'Inde

(Signé) Codanda Ganapathi SOMIAH

Le Contrôleur et Vérificateur général
des comptes du Royaume-Uni de Grande-
Bretagne et d'Irlande du Nord

(Signé) Sir John BOURN

Le Vérificateur général des comptes
du Ghana

(Signé) Osei Tutu PREMPEH

Le 28 juin 1995

ANNEXE

Suivi des mesures prises en application des recommandations
formulées par le Comité des commissaires aux comptes dans
son rapport sur l'exercice terminé le 31 décembre 1993^a

I. RECOMMANDATION 9 a)

1. Il faudrait non seulement établir des directives et concevoir de meilleurs outils pour l'enregistrement des réfugiés, mais aussi instaurer, en collaboration avec le gouvernement des pays d'accueil et les principaux partenaires opérationnels, les conditions qui rendront possibles les opérations d'enregistrement afin de garantir que seuls les véritables réfugiés bénéficieront des prestations, et d'éviter ainsi tout gaspillage ou détournement des ressources.

A. Suite donnée par l'Administration

2. Un système d'enregistrement informatisé a été mis en place pour un certain nombre d'opérations extérieures et un fichier d'experts de l'enregistrement a été créé au siège. Un atelier régional de formation a été organisé à Nairobi.

3. Par ailleurs, le HCR a publié des directives pour l'enregistrement des réfugiés, créé un poste de spécialiste régional de l'enregistrement à Nairobi et mis en oeuvre de nouvelles méthodes d'enregistrement au Kenya et en République-Unie de Tanzanie.

B. Observations du Comité

4. Le Comité a observé que des progrès notables avaient été faits. Les directives pour l'enregistrement, publiées en mai 1994 sous le titre Registration – a practical guide for field staff, sont détaillées et complètes. Toutefois, il faudra contrôler en permanence la façon dont les bureaux extérieurs les appliquent car, comme l'ont confirmé les vérifications faites dans différents bureaux extérieurs, les méthodes d'évaluation des populations de réfugiés ne sont toujours pas satisfaisantes.

II. RECOMMANDATION 9 b)

5. Il faudrait prendre des mesures pour maintenir dans des limites raisonnables les dépenses de personnel directes et indirectes et les dépenses d'administration relatives aux programmes du HCR. Il conviendrait en particulier de fixer des normes régissant les frais généraux des partenaires opérationnels.

A. Suite donnée par l'Administration

6. La classification fonctionnelle des postes est terminée. Le niveau des effectifs et des dépenses d'appui correspondantes fait l'objet d'une analyse

^a Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément No 5E (A/49/5/Add.5), sect. I, par. 9.

critique dans le cadre de l'examen des programmes. Le chapitre 4 du Manuel du HCR a été modifié en septembre 1994. Un avant-projet de manuel reprenant les mêmes principes a été distribué aux partenaires opérationnels pour observations.

B. Observations du Comité

7. Les vérifications faites dans les bureaux extérieurs durant l'année ont montré que les frais généraux des partenaires opérationnels restent trop élevés.

III. RECOMMANDATION 9 c)

8. Il faudrait accorder davantage d'attention à la formation du personnel des partenaires opérationnels et insister auprès des bureaux extérieurs pour qu'ils effectuent des visites sur le site des projets afin d'en contrôler efficacement l'exécution et la gestion financière et qu'ils évaluent les projets achevés, afin de corriger les carences observées dans l'exécution.

A. Suite donnée par l'Administration

9. En juillet 1994 ont été envoyées aux bureaux extérieurs des instructions leur demandant d'inscrire à leur budget des activités de formation en matière de protection et de gestion des programmes et certaines autres activités de formation à l'intention du personnel des partenaires opérationnels. Le cours de formation à la gestion des programmes du HCR a été révisé et mis en oeuvre conformément au nouveau cadre de gestion des programmes.

B. Observations du Comité

10. Les activités de formation n'ont pas pris l'ampleur prévue et les résultats obtenus ont été encore plus décevants que l'année précédente. Ce problème a déjà été évoqué dans le présent rapport.

IV. RECOMMANDATION 9 d)

11. Pour que les accords de projet puissent être signés sans délai et que l'exécution des projets se déroule sans heurts, il faudrait que les partenaires opérationnels soient plus étroitement associés à l'élaboration des projets.

A. Suite donnée par l'Administration

12. Les bureaux extérieurs ont été instamment priés d'entreprendre chaque année une opération de planification stratégique en y associant les partenaires opérationnels, de formuler des stratégies de mise en oeuvre graduelle et de définir les objectifs, les paramètres et les priorités à retenir dans les différentes composantes des plans d'opérations par pays.

B. Observations du Comité

13. Les retards constatés dans la réception des lettres d'instruction et la signature des accords n'ont pas disparu.

V. RECOMMANDATION 9 e)

14. Eu égard à la nécessité de maîtriser les effectifs et les achats de biens durables, il faudrait revoir l'accord très particulier conclu avec un partenaire opérationnel concernant l'appui en personnel et en matériel au bureau extérieur de Hong Kong, pour pouvoir juger de sa régularité, et adopter une solution plus efficace et plus transparente. Cet examen devrait s'étendre aux accords de même type conclus ailleurs.

A. Suite donnée par l'Administration

15. La raison d'être de ces accords était qu'ils permettraient d'éviter les dépenses élevées qu'entraîne le recrutement de personnel international. La question fait l'objet d'un examen systématique; l'accord sera sensiblement revu à la baisse en 1994 et ne sera pas renouvelé au-delà de la fin de 1995.

B. Observations du Comité

16. L'Administration n'a toujours pas donné de précisions sur la réduction des effectifs opérée en 1995.

VI. RECOMMANDATION 9 f)

17. Les manuels et guides d'instructions devraient être disponibles dans les langues voulues dans les différentes régions où le HCR exerce ses activités.

A. Suite donnée par l'Administration

18. Des mesures correctives ont été prises conformément à la recommandation.

B. Observations du Comité

19. Il n'existe pas suffisamment d'éléments montrant que le nécessaire a été fait. Le Comité continuera d'examiner cette question.

VII. RECOMMANDATION 9 g)

20. A l'avenir, les effectifs engagés pour effectuer le travail courant devraient être limités au nombre de postes autorisés et, en la matière, le HCR devrait exercer un contrôle rigoureux. Le plan général de recrutement qui a été proposé devrait être établi sans plus tarder.

A. Suite donnée par l'Administration

21. Le principe de la préparation et de la réponse aux urgences veut que des équipes d'urgence soient déployées sans délai pour répondre aux besoins d'urgence, en attendant la création des postes inscrits au budget ordinaire. Des directives de recrutement ont été élaborées en vue d'améliorer la répartition géographique et par sexe du personnel du HCR. Les compétences des principaux bureaux extérieurs ont été élargies pour leur permettre de créer des comités de nomination locaux pour le personnel des services généraux.

B. Observations du Comité

22. Malgré les mesures mentionnées ci-dessus, on a constaté lors de la dernière vérification que des consultants étaient toujours engagés pour des activités de caractère permanent.

VIII. RECOMMANDATION 9 h)

23. Au siège du HCR, il faudrait améliorer les compétences de la Section de la formation afin qu'elle puisse organiser, exécuter et évaluer le programme de formation avec efficacité et en suivant l'évolution des besoins, et ce programme devrait être doté de ressources adéquates.

A. Suite donnée par l'Administration

24. Un projet afférent à un système de gestion des carrières, dont un élément essentiel est un service de formation renforcé et élargi, a été entrepris.

B. Observations du Comité

25. Les résultats obtenus en 1994 sont inférieurs à ceux de l'année précédente.

IX. RECOMMANDATION 9 i)

26. Pour que les biens et services puissent être achetés en temps voulu et de manière économique, il faudrait prendre rapidement des mesures, notamment établir des programmes d'achat annuels, décentraliser les achats dans la mesure du possible, négocier des prix uniformes, du moins à court terme, inclure plus fréquemment une clause de pénalité pour retard de livraison dans les bons de commande et assurer un suivi efficace des achats effectués par les partenaires opérationnels.

A. Suite donnée par l'Administration

27. Il a été décidé d'établir des programmes d'achat annuels pour les marchandises les plus importantes, en s'appuyant sur des données rétrospectives et l'évaluation des besoins futurs. La portée des accords-cadres a été étendue afin de couvrir un plus grand nombre d'articles. Des avis d'appels d'offres ont été publiés en vue de normaliser le matériel de télécommunications.

B. Observations du Comité

28. Le Comité a examiné l'application de la recommandation au siège du HCR et a incorporé de nouvelles observations dans le présent rapport. Il estime qu'il convient de perfectionner encore la planification des achats et le recours à des accords-cadres. La situation sera réexaminée en tenant compte des recommandations qui figurent dans le présent rapport.

X. RECOMMANDATION 9 j)

29. L'examen des contrats d'assurance en vigueur devrait notamment porter sur les conditions régissant l'octroi de la commission sur les profits, le système de déclaration des risques aux fins de l'assurance des marchandises en transit et la possibilité de réduire encore les primes.

A. Suite donnée par l'Administration

30. Le montant des primes d'assurance a été ramené de 0,45 % à 0,225 %. Afin de réduire les tâches administratives, les primes seront calculées d'après la valeur globale des expéditions mensuelles. Par ailleurs, les procédures d'administration des sinistres ont été simplifiées.

B. Observations du Comité

31. Le Comité gardera à l'étude les effets des arrangements révisés.

XI. RECOMMANDATION 9 k)

32. Il conviendrait de prendre rapidement des mesures propres à optimiser la rentabilité des placements et la gestion de la trésorerie, notamment en renforçant en personnel qualifié les effectifs de la trésorerie.

A. Suite donnée par l'Administration

33. Le montant maximum des placements par banque a été relevé en vue d'accroître les rendements. Les excédents de trésorerie et les sommes figurant au crédit de comptes courants non rémunérés ont été encore réduits. Un poste de fonctionnaire des finances (hors classe) a été créé.

B. Observations du Comité

34. Le Comité se félicite des mesures déjà prises. (Voir aussi sa recommandation figurant au paragraphe 41 du présent rapport.)

XII. RECOMMANDATION 9 l)

35. Outre la nécessité d'examiner les dispositions régissant la constatation des engagements et la gestion des dépenses afférentes aux projets, il faudrait perfectionner les techniques et procédures relatives à l'établissement des budgets des projets, afin que ces documents puissent servir plus efficacement au contrôle des dépenses.

A. Suite donnée par l'Administration

36. Les dispositions régissant la constatation des engagements et la gestion des dépenses afférentes aux projets ont été réexaminées. Des changements fondamentaux seront apportés aux procédures comptables et aux méthodes d'établissement des budgets en 1996.

B. Observations du Comité

37. Il ressort de l'examen effectué par le Comité que la situation n'est toujours pas satisfaisante et que des mesures correctives doivent être prises sans tarder.

OPINION DES COMMISSAIRES AUX COMPTES

Nous avons examiné les états financiers ci-après, numérotés de I à IV, dûment identifiés, ainsi que les tableaux 1 à 10 y relatifs figurant en annexe, l'appendice et les notes explicatives concernant les contributions volontaires gérées par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, pour l'année terminée le 31 décembre 1994, conformément aux normes communes de vérification des comptes adoptées par le Groupe de vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Nous avons notamment effectué un examen général des méthodes comptables et procédé aux vérifications par sondage des écritures comptables et autres pièces justificatives que nous avons jugées nécessaires en l'occurrence.

A la suite de cet examen, notre opinion est que les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière au 31 décembre 1994 et des résultats de l'exercice; qu'ils ont été dressés conformément aux conventions comptables établies, qui ont été appliquées de façon cohérente par rapport à l'exercice précédent. Les opérations ont été conformes au règlement financier et aux autorisations de l'organe délibérant.

Selon notre habitude, nous avons publié un rapport détaillé sur la vérification des états financiers se rapportant aux contributions volontaires gérées par le HCR, conformément au règlement financier.

Le Contrôleur et Vérificateur général
des comptes de l'Inde

(Signé) Codanda Ganapathi SOMIAH

Le Contrôleur et Vérificateur général
des comptes du Royaume-Uni de Grande-
Bretagne et d'Irlande du Nord

(Signé) John BOURN

Le Vérificateur général des comptes
du Ghana

(Signé) Osei Tutu PREMPEH
