



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/AC.96/853/Add.2
19 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 RELATIFS AUX CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES GEREES
PAR LE HAUT COMMISSAIRE DES NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES
POUR L'EXERCICE TERMINE LE 31 DECEMBRE 1994

Additif 2 - Mesures prises ou proposées en réponse aux recommandations
formulées dans le rapport du Comité des Commissaires
aux comptes à l'Assemblée générale sur les comptes
relatifs aux contributions volontaires gérées par le
Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pour
l'exercice terminé le 31 décembre 1994

I. INTRODUCTION

1. Conformément au paragraphe 10 de la résolution 47/211 de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1992, on trouvera ci-après un rapport sur les mesures prises ou projetées par le HCR pour donner suite aux recommandations du Comité des Commissaires aux comptes formulées dans le corps du présent document. Sauf indication contraire, toutes les références figurant dans le texte qui suit renvoient à ce document.

II. RECOMMANDATION 9 a)

2. 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.

Suite donnée par l'Administration

3. Le HCR utilise maintenant des systèmes très complets d'enregistrement des données qui permettent de surveiller et de contrôler les dépenses et la mise en oeuvre des programmes en rendant notamment possible la transmission électronique des données relatives aux dépenses et l'accès en ligne à certains rapports établis sur le terrain. Ces informations sont utilisées tant par les services d'appui que par les divisions opérationnelles au siège pour surveiller, évaluer et contrôler la situation sur le terrain.

4. Le HCR a prévu de développer encorer les systèmes actuels de gestion financière pour permettre l'enregistrement au siège des accords subsidiaires conclus sur le terrain ainsi que des rapports établis et des chèques émis à ce niveau, pour faciliter la vérification comptable des projets et pour identifier les secteurs dans lesquels les données sont incomplètes. Ces nouveaux perfectionnements seront pleinement opérationnels en décembre 1995.

III. RECOMMANDATION 9 b)

5. 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.

Suite donnée par l'Administration

6. Des améliorations sont constamment apportées au cycle de planification des programmes; les recommandations des Commissaires aux comptes sont une contribution importante à ce processus. Grâce aux mesures qui ont déjà été prises pour accélérer l'envoi des lettres d'instruction, la majorité de ces lettres sont maintenant envoyées avant le début de l'année civile. En outre, la délégation de pouvoirs aux responsables sur le terrain a permis de réduire de 35 % le nombre des révisions de projets entre 1993 et 1994.

7. Dans les instructions concernant la programmation pour la période 1995 à 1997, on a à nouveau insisté sur la nécessité d'inclure des plans de travail dans toutes les propositions de projets, ainsi que dans les accords subsidiaires. Il est en outre demandé aux services du siège d'établir des plans d'activités donnant des détails sur les objectifs généraux et les priorités de chaque unité et précisant les cibles, le calendrier d'exécution et les ressources nécessaires pour chaque activité.

8. Les accords subsidiaires sont actuellement rédigés d'une manière qui reflète le lien existant entre le HCR et ses partenaires d'exécution (c'est-à-dire un lien fondé sur le partenariat plutôt que sur des dispositions contractuelles formelles); aucune modification majeure de cette pratique n'est prévue pour l'instant. Le logiciel dont il a été question plus haut à propos de la suite donnée à la recommandation 9 a) permettra au siège d'enregistrer les accords subsidiaires qui ont été signés avant le démarrage des projets.

IV. RECOMMANDATION 9 c)

9. 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.

Suite donnée par l'Administration

10. Le HCR s'efforce au maximum de sélectionner des partenaires d'exécution ayant la capacité et les ressources requises pour exécuter ses sous-projets et remplissant, si possible, les critères très exigeants définis dans les manuels du HCR. Toutefois, le Haut Commissariat n'a souvent guère le choix sur les lieux d'opérations les plus éloignés. La limitation du nombre des agents d'exécution à un "niveau gérable" optimum est quelque chose qui dépend de la situation locale et des contraintes de temps. Les responsables sur le terrain font tout ce qu'ils peuvent pour assurer qu'il n'y ait pas plus d'agents d'exécution qu'il n'en faut pour mettre en oeuvre un programme donné et pour qu'il n'y ait pas de chevauchement des tâches.

V. RECOMMANDATION 9 d)

11. 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.

Suite donnée par l'Administration

12. La fourniture d'attestations de vérification des comptes est l'une des clauses systématiquement incluses dans les accords subsidiaires que le HCR conclut avec ses partenaires d'exécution mais il est extrêmement difficile et souvent très coûteux de faire respecter pleinement cette disposition dans la pratique. Il faut d'ailleurs noter que l'intention première du HCR lorsqu'il a inclus à l'origine cette clause dans les accords subsidiaires était de faire prendre conscience à ses partenaires d'exécution de la nécessité de tenir une comptabilité rigoureuse qui ferait l'objet de vérifications. Aussi, bien que la fourniture d'attestations de vérification des comptes demeure en principe

obligatoire, la grande diversité des types de projets et la taille très variable des partenaires d'exécution font que, dans la pratique, il a fallu adopter une approche plus souple.

13. Cette question est actuellement à l'examen et les changements qu'il est proposé d'apporter à la pratique actuelle seront l'un des points à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Comité d'audit interne du HCR en septembre.

VI. RECOMMANDATION 9 e)

14. 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.

Suite donnée par l'Administration

15. Le HCR compte actuellement plus de 500 partenaires d'exécution. Beaucoup d'entre eux sont responsables de plusieurs sous-projets et sont présents dans plusieurs pays à la fois. Il est expressément prévu dans les accords subsidiaires signés avec les partenaires d'exécution qu'ils doivent ouvrir des comptes bancaires séparés pour les fonds du HCR et tenir une comptabilité distincte pour ces fonds. Dans la pratique actuelle, c'est le Bureau extérieur ou la délégation du HCR traitant avec le partenaire d'exécution qui est chargé d'y veiller. Toutefois, le personnel du siège et les vérificateurs intérieurs des comptes ayant constaté à plusieurs reprises que ces règles n'étaient pas respectées, le HCR a insisté sur l'importance de cette clause auprès de son personnel sur le terrain, afin qu'il exerce une surveillance et effectue des contrôles ponctuels.

VII. RECOMMANDATION 9 f)

16. 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.

Suite donnée par l'Administration

17. Il a toujours été difficile pour les bureaux extérieurs d'obtenir que des rapports de suivi exacts et complets leur soient envoyés en temps voulu par leurs partenaires d'exécution, même si cela est prévu dans les accords subsidiaires. L'examen et l'analyse de ces rapports et des mesures de suivi qu'ils appellent sont aussi un domaine sur lequel le HCR fait porter ses efforts.

18. Il s'agit là surtout d'un problème de formation et d'information appropriés des responsables sur le terrain et de bonne utilisation des procédures et des systèmes de contrôle existants. Un effort de formation a été entrepris et les procédures et systèmes de contrôle nécessaires sur le terrain ont déjà été mis en place (bien qu'une fonction enregistrement puisse éventuellement être ajoutée dans les futures versions des logiciels utilisés).

sur le terrain). La tendance à la décentralisation suppose que le représentant du HCR, en particulier, joue un rôle plus actif dans la supervision des partenaires d'exécution; des instructions récentes ont été données en ce sens et des propositions de formation ont été faites.

19. D'autres innovations auront lieu au niveau du siège. On a vu à propos de la recommandation 9 a) ci-dessus que la collecte et l'enregistrement d'informations concernant les activités sur le terrain permettraient d'établir des rapports plus précis en vue de l'adoption de mesures de suivi.

VIII. RECOMMANDATION 9 g)

20. 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.

Suite donnée par l'Administration

21. Dans les instructions concernant la programmation pour la période 1995 à 1997, il est à nouveau demandé à tous les responsables d'établir des programmes d'achat. Tous les bureaux extérieurs du HCR, dans le cadre de l'exercice de programmation pour 1996 auquel ils participeront, devront soumettre des programmes d'achat annuels pour les principaux articles d'urgence et les autres achats importants. Ainsi que l'ont noté les commissaires aux comptes, ces informations serviront à prendre des dispositions à long terme. Les articles pour lesquels ces renseignements sont demandés sont notamment les couvertures, les bâches en matière plastique, les batteries de cuisine, les jerricanes, le matériel d'enregistrement, les camions-citernes, les ordinateurs, les véhicules et les groupes électrogènes.

IX. RECOMMANDATION 9 h)

22. 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.

Suite donnée par l'Administration

23. La recherche de fournisseurs est un domaine dans lequel le HCR a fait un effort particulier ces derniers mois en publiant des annonces invitant les personnes intéressées par la fourniture des principaux articles d'urgence à se manifester.

24. Le HCR est d'accord avec les commissaires aux comptes sur le fait qu'un point important pour la planification des achats, serait de communiquer des informations en temps voulu aux utilisateurs sur le terrain. Comme les commissaires aux comptes l'ont noté, les futures éditions de la liste des articles les plus couramment achetés par le HCR donneront des indications sur les délais à prévoir.

X. RECOMMANDATION 9 i)

25. 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.

Suite donnée par l'Administration

26. Etant donné que les demandes de devis pour les achats réguliers comportent déjà des indications de quantités, le Haut Commissariat suppose que les commissaires aux comptes veulent plutôt parler des appels d'offres pour la conclusion de contrats à long terme de fourniture des principaux articles d'urgence. Dans la plupart des accords qui ont été conclus l'an dernier par le HCR pour la livraison d'articles à des prix préfixés, des indications très détaillées figuraient déjà dans la demande de devis. Comme on l'a confirmé à propos de la recommandation 9 g) ci-dessus, les quantités prévues, dans la mesure où elles pourront être connues de manière fiable à partir des programmes d'achat annuels, seront indiquées dans les demandes de devis pour les articles inclus dans ces programmes d'achat.

XI. RECOMMANDATION 9 j)

27. 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.

Suite donnée par l'Administration

28. Le HCR souscrit pleinement à la recommandation des commissaires aux comptes. En tant que première étape vers la conclusion d'accords-cadres à long terme pour la fourniture des principaux articles d'urgence, le Haut Commissariat publie déjà des annonces dans la presse commerciale et les journaux professionnels pour inviter les fournisseurs intéressés à se manifester et demande aux missions auprès de l'Office des Nations Unies à Genève de rechercher des fournisseurs nationaux potentiels. Des documents de présélection seront envoyés aux fournisseurs ayant répondu à ses annonces.

29. Le HCR tient à préciser que la procédure qu'il suit actuellement et qui consiste à n'envoyer des demandes de devis qu'aux fournisseurs présélectionnés selon la méthode décrite par les commissaires aux comptes au paragraphe 101, est pleinement en accord avec le Règlement financier de l'ONU. Le HCR considère que dans le cadre de la procédure actuelle il a intérêt à ne lancer des appels d'offres que pour répondre à des besoins précis. Toutefois, les accords-cadres à long terme créeront à l'évidence de nouveaux impératifs, auxquels il est clair que les procédures existantes ne permettront pas de répondre de manière adéquate. Le Haut Commissaire a pris les dispositions nécessaires pour remédier à ce problème.

XII. RECOMMANDATION 9 k)

30. 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.

Suite donnée par l'Administration

31. Le HCR souscrit entièrement à cette recommandation essentielle des commissaires aux comptes, à savoir qu'une base de données concernant les fournisseurs devrait être précisée, actualisée et complète. Il existe déjà des procédures permettant d'en exclure régulièrement les fournisseurs non performants et non concurrentiels, ainsi que les commissaires aux comptes en ont été informés. Les recommandations constructives que ceux-ci pourraient avoir à formuler pour améliorer encore ces procédures sont les bienvenues. En ce qui concerne le classement des fournisseurs, des discussions sont en cours et le HCR espère être en mesure de soumettre ses conclusions aux commissaires aux comptes et d'en débattre avec eux lors de leur prochaine mission.

XIII. RECOMMANDATION 9 l)

32. 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.

Suite donnée par l'Administration

33. Le nouveau système de gestion des biens MINDER est actuellement mis en place dans l'ensemble des 128 sites d'opérations. Dix ateliers régionaux ont eu lieu entre novembre 1994 et mai 1995, outre les séminaires internes tenus au siège.

34. Toutes les acquisitions de biens effectuées pour les besoins des projets ou les besoins administratifs sont enregistrées et des inspections annuelles sont prévues. Les contrôles administratifs et opérationnels intégrés dans le nouveau système sont accessibles à tous les bureaux extérieurs et à tous les partenaires d'exécution, et permettront aux gestionnaires sur le terrain de prendre la responsabilité de ces tâches. Toutes les données sont centralisées sur l'ordinateur central au siège et pourront être consultées par les membres du personnel concernés.

35. Des instructions préliminaires ont été données à tous les bureaux extérieurs le 21 juillet 1994 concernant les mesures intérimaires à prendre pendant la mise en place du nouveau système. Bien que ces mesures soient considérées comme suffisantes pour faire face à la situation décrite par les commissaires aux comptes, une version actualisée de ces instructions est actuellement préparée pour tenir compte de l'expérience acquise jusqu'ici.

XIV. RECOMMANDATION 9 m)

36. 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.

Suite donnée par l'Administration

37. Des instructions citant ces recommandations des commissaires aux comptes ont été adressées à tous les bureaux extérieurs en juin 1995. Le HCR en surveillera l'application en s'appuyant sur le processus normal d'examen des comptes mensuels et sur les fonctions de suivi des chefs de zones géographiques. Cette politique sera réaffirmée au niveau du Comité d'audit interne.

XV. RECOMMANDATION 9 n)

38. 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 devraient être réservés aux agents des principaux partenaires opérationnels.

Suite donnée par l'Administration

39. Le volume de la formation dispensé en 1994 a été, en réalité, plus élevé qu'en 1993. Il est de fait que certaines activités ont dû être reprogrammées ou supprimées au cours de l'année en raison des urgences majeures auxquelles il a fallu faire face en 1994 et qui ont pesé très lourd sur les ressources et sur les disponibilités en personnel. Ainsi que le vérificateur des comptes l'a noté dans ses observations du 17 avril 1995, 83 % des cours programmés ont effectivement eu lieu, ce que le HCR considère comme un bilan satisfaisant. Les efforts se poursuivront, notamment grâce à une surveillance attentive, pour améliorer encore le taux effectif de mise en oeuvre.

XVI. RECOMMANDATION 9 o)

40. 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.

Suite donnée par l'Administration

41. Ainsi que l'Administration l'avait déjà fait remarquer précédemment au Comité le HCR doit faire face à des besoins urgents en personnel, ce qui fait qu'il est constamment amené à recruter du personnel et des consultants rapidement. Le Haut Commissariat est pleinement conscient du problème soulevé dans les observations du Comité et a déjà appelé l'attention des responsables des bureaux extérieurs qui demandent du personnel sur cette question. A l'avenir, le Haut Commissariat rappellera auxdits bureaux qu'aucune prolongation de contrat ne sera accordée et qu'aucun consultant ne sera engagé si les demandes ne sont pas soumises en temps voulu.

42. Le règlement financier interdit de faire un versement final à un consultant tant qu'un formulaire d'évaluation n'a pas été rempli. Cette procédure est parfaitement respectée au siège, mais il est parfois difficile d'obtenir qu'elle le soit aussi sur le terrain. Des efforts accrus seront faits pour attirer l'attention sur cette exigence et la faire respecter.

XVII. RECOMMANDATION 9 p)

43. 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.

Suite donnée par l'Administration

44. L'Administration exerce un contrôle très étroit sur les demandes de remboursement de frais de voyage présentées par les consultants. Le service chargé des consultants examine de près toutes ces demandes et en tient un registre constamment mis à jour.

45. Toutefois, il faut parfois un certain temps à l'Office des Nations Unies à Genève pour traiter ces demandes et, dans la mesure où les consultants continuent à faire leur travail, il devient nécessaire de leur accorder une avance supplémentaire, ce qui fait qu'il peut y avoir plusieurs avances versées à un même consultant ou à une même personne recrutée sur un contrat à court terme. Avec la mise en place d'un contrôle plus strict au niveau des services chargés des consultants et des contrats temporaires ces irrégularités sont devenues moins fréquentes. Une surveillance étroite continuera à être exercée.

XVIII. RECOMMANDATION 9 q)

46. 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.

Suite donnée par l'Administration

47. La comptabilité a été améliorée grâce à l'acquisition de logiciels permettant de contrôler à la fois la rotation des stocks en fonction des ventes et les opérations comptables. En avril 1995 le personnel a reçu une formation sur les techniques informatisées de suivi des ventes, l'amélioration de la comptabilité et de la planification, et la présentation de rapports sur les ventes et l'état des stocks. Le projet permet aussi un contrôle détaillé des recettes et des dépenses.

48. Il n'y a pas de directives écrites concernant la fixation des prix, mais les pratiques sont analogues à celles en vigueur dans les autres organismes du système des Nations Unies, c'est-à-dire que l'on applique généralement le prix maximum acceptable par le marché, en opérant un ajustement à la baisse pour les articles dont le rythme de rotation est plus lent. Chaque commande passée sur les stocks des bureaux extérieurs est contrôlée au niveau du siège,

mais il est difficile de déterminer avec précision le niveau des stocks sur le terrain, notamment lorsqu'il faut plusieurs semaines pour que l'opération comptable correspondante soit enregistrée. Un inventaire physique a été effectué avant et après le récent déménagement de bureaux, ce qui a permis de dresser un état actualisé des stocks.

XIX. RECOMMANDATION 9 r)

49. Il faudrait créer au siège du HCR un comité des placements qui donnerait des conseils sur les opérations de placement à long terme.

Suite donnée par l'Administration

50. Le HCR peut faire des placements à court terme conformément à l'article 9.1 de son règlement financier (A/AC.96/503/Rev.5) et il n'envisage pas de faire des exceptions à cette règle. N'ayant pas l'intention d'effectuer des placements à long terme dans un avenir proche, il ne prévoit pas de créer un comité des placements.
