NATIONS
UNIES

A

Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/AC.96/933/Add.1
11 septembre 2000

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMITÉ EXÉCUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT-COMMISSAIRE
Cinquante et unième session

RAPPORT DU COMITÉ DES COMMISSAIRES AUX COMPTES À L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE SUR LES COMPTES RELATIFS AUX CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES GÉRÉES PAR LA HAUT-COMMISSAIRE DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS POUR L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 1999

Additif 1 - Mesures prises ou proposées en réponse aux recommandations du rapport du Comité des commissaires aux comptes à l'Assemblée générale sur les comptes relatifs aux contributions volontaires gérées par la Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pour l'exercice terminé le 31 décembre 1999

GE.00-02803 (F)

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 telles qu'elles figurent au paragraphe 13 du rapport du Comité (A/AC.96/933). Sauf indication contraire, toutes les références figurant dans le texte qui suit renvoient à ce document. On y trouvera aussi des informations sur la suite donnée ou devant être donnée à des recommandations antérieures non encore pleinement appliquées dont la liste figure au paragraphe 8 du rapport du Comité.

Gestion financière

II. RECOMMANDATION 13 a)

2. Veiller à ce que les biens durables soient inventoriés de façon systématique et précise; exhorter les bureaux extérieurs à présenter des bases de données à jour sur les stocks; établir la base de données d'ensemble concernant les biens durables en prenant une date de référence unique; procéder à intervalles réguliers à des vérifications physiques des approvisionnements (par. 21);

Suite donnée par l'Administration

La gestion des biens durables est au HCR un processus décentralisé. Sur le terrain, chaque opération menée dans un pays doit maintenir une base de données complète et exacte sur les biens durables dont elle a la charge et ceux qui sont confiés aux partenaires opérationnels. Au siège, la gestion des biens durables relève du Groupe de gestion des services du bâtiment. Le Groupe de gestion des avoirs, qui fait partie du Service des ressources financières, est responsable de la compilation des chiffres qui figurent dans les états financiers.

Jusqu'en 1999, le Haut-Commissariat a utilisé le logiciel MINDER pour faciliter l'enregistrement des données pertinentes concernant les biens durables. Non compatible an 2000, ce logiciel devait être amélioré. Au cours du deuxième trimestre de 1999, cependant, le fournisseur de MINDER a fait savoir au HCR qu'il ne poursuivrait pas son soutien logiciel en 2000. De surcroît, il a été constaté que ce logiciel n'était pas aisément utilisable et posait de très nombreux problèmes techniques. En conséquence, les règles en matière de communication de données sur les biens durables n'ont guère été respectées. Néanmoins, le siège et la Section de la vérification interne des comptes du BSCI ont enjoint à maintes reprises les bureaux extérieurs de présenter des bases de données d'inventaire à jour tout au long de l'année.

Le logiciel MINDER a été remplacé par un système provisoire connu sous le nom d'AssetTrak (en attendant que soit achevée la mise en service du projet de systèmes intégrés). AssetTrak est un programme simplifié, aisément utilisable, qui fonctionne dans l'environnement du système d'exploitation Microsoft Windows. Ce logiciel a commencé à être installé en mai 2000 et la réaction sur le terrain a été très positive, confirmant la facilité d'utilisation et la simplicité du programme. Au cours du déploiement, toutes les parties responsables se sont vu rappeler la nécessité de procéder une fois par an à une vérification matérielle des biens durables.

Dans une organisation aussi importante que le HCR, qui opère dans plus de 180 pays, dresser un inventaire complet en respectant une date de référence unique constitue une immense gageure. Le Haut-Commissariat s'efforcera de confirmer l'exactitude des inventaires effectués par les bureaux extérieurs au cours du quatrième trimestre et/ou de les mettre à jour pour qu'ils puissent être utilisés dans la consolidation des chiffres fournis dans les états financiers.

III. RECOMMANDATION 13 b)

3. Opérer la mise en concordance des engagements non réglés signalés à la fin de l'exercice par les bureaux extérieurs de manière à éviter que les comptes dépenses ne soient entachés d'une erreur par excès (par. 24);

Suite donnée par l'Administration

Le HCR tient à renouveler aux membres du Comité exécutif et au Comité des commissaires aux comptes l'assurance que cette question a été examinée de manière approfondie tout au long de l'année et en clôture d'exercice. Les directives concernant la clôture des comptes de l'exercice 2000 seront plus explicites et définiront clairement les responsabilités des directeurs de programme tant sur le terrain qu'au siège. La question a été examinée au cours de l'année écoulée dans les réunions mensuelles de coordination entre le Service des ressources financières et les gestionnaires de ressources de rang élevé en place dans chaque opération. Dans le souci d'apurer les engagements non réglés en cours d'exercice, des instructions ont été données pour lier les demandes d'augmentation des engagements à la mise en concordance des engagements non réglés de l'exercice précédent. Au cours des opérations de clôture d'exercice, on procède à une étude projet par projet pour veiller à ce que les engagements non réglés signalés soient justifiés et documentés comme il convient avant de les porter dans les comptes.

Sur le total de 165,3 millions de dollars, visé par les commissaires aux comptes au paragraphe 23 de leur rapport, représentant les engagements non réglés en fin d'exercice, un montant de 88 millions de dollars a été réglé au cours du premier semestre 2000. En outre, un montant de 27,5 millions de dollars, soit 16,6 % du total, concerne des engagements non réglés au titre de projets administratifs pour lesquels le délai normal de liquidation des dépenses administratives est de 12 mois. Les pièces justificatives pertinentes ont été communiquées aux commissaires. Enfin, il existe un certain nombre de projets dont la durée d'exécution déborde sur l'an 2000, et pour lesquels on juge légitime de conserver les engagements non réglés.

Le solde a été systématiquement examiné et les engagements devenus inutiles ont été annulés. Il convient de noter que les bureaux extérieurs supervisent l'exécution des projets en fonction de certaines hypothèses sur ce qu'il est possible de réaliser. Il arrive souvent que l'exécution se heurte à des difficultés qui empêchent les bureaux et leurs partenaires opérationnels de mener à leur terme certaines activités. Dans de nombreux pays, le HCR mène ses activités dans des conditions qui peuvent être considérées au mieux comme incertaines. Les bureaux extérieurs budgétisent et établissent des niveaux d'engagement en tenant compte des contingences, mais ils ne peuvent liquider leurs engagements que si les circonstances le permettent. Si, par exemple, les rapports financiers des partenaires opérationnels qui demandent les tranches finales ne parviennent

pas au HCR avant la fin de l'exercice, celui-ci ne peut annuler purement et simplement le solde du budget. Si l'exécution s'est déroulée conformément au calendrier prévu, les dernières tranches seront demandées et les engagements doivent être maintenus.

Comme on l'a expliqué plus haut, les engagements non réglés devenus inutiles sont annulés au cours de l'exercice suivant et signalés comme tels dans les états financiers. Mais le fait que des engagements non réglés puissent être annulés ne devrait pas être interprété comme une "erreur par excès" dans l'évaluation des dépenses concernant les comptes de l'exercice précédent.

IV. RECOMMANDATION 13 c)

4. Insister auprès des partenaires opérationnels ayant reçu des avances qui auraient dû être soldées depuis longtemps pour qu'ils présentent leurs rapports finals sur le suivi de l'exécution des sous-projets et facilitent ainsi la clôture des projets (par. 32);

Suite donnée par l'Administration

En 1999, puis en 2000, le Haut-Commissariat a bien avancé dans l'action qu'il mène pour obtenir de tous ses partenaires qu'ils lui présentent des rapports finals de suivi des sous-projets. Dans le courant de 1999, le solde à régler des avances versées aux partenaires opérationnels pour la période 1994-1997 a été réduit de 49 %, passant de 63,4 millions de dollars à 32,2 millions. Dans les premiers mois de 2000, ce solde a encore été réduit d'un montant supplémentaire de10,6 millions de dollars. Les contrôles de gestion perfectionnés comme suite à la recommandation 13 g) du Comité des commissaires aux comptes se révèlent efficaces pour éviter que les partenaires du Haut-Commissariat ne tardent trop à régler les avances qui leur sont versées.

V. RECOMMANDATION 13 d)

5. Poursuivre les efforts visant à encourager les partenaires opérationnels à présenter les attestations de vérification requises (par. 37);

Suite donnée par l'Administration

Exposant les mesures prises pour donner suite aux recommandations figurant dans le rapport du Comité des commissaires aux comptes de 1998 (A/AC.96/933, annexe, par. 6 et 7), le HCR a indiqué qu'avec l'introduction de la nouvelle politique et de la différente approche conceptuelle adoptées en 2000, la proportion de partenaires opérationnels en règle s'agissant de la présentation d'attestations de vérification devrait augmenter. Les éléments essentiels de la nouvelle politique et de la nouvelle approche sont les suivants :

i) Partenaires gouvernementaux

Le délai actuel, fixé à trois mois après la date de liquidation s'est révélé être trop court. Dans de nombreux pays, les états financiers vérifiés des gouvernements ne sont pas disponibles avant le second semestre de l'exercice suivant. Dans certains pays, la vérification des comptes publics n'est pas effectuée systématiquement tous les ans. En fait, de nombreux pays ont pour

politique de vérifier les comptes de leurs institutions tous les ans de façon aléatoire. Il est donc possible que les projets du HCR ne figurent pas dans l'échantillon choisi par les services de vérification des comptes des gouvernements. Comme première mesure, les bureaux extérieurs se verront prier d'identifier, dans le sous-accord, "l'administration gouvernementale appropriée de vérification des comptes" avant l'exécution du sous-projet. Le délai sera également porté à six mois après la date de liquidation finale et seuls les partenaires gouvernementaux exécutant des projets d'une valeur combinée égale ou supérieure à 100 000 dollars devront présenter des attestations de vérification.

ii) Organisations non gouvernementales nationales

Les attestations présentées résulteront d'audits de projets dont la portée sera limitée à l'exécution de sous-projets du HCR. Pour mieux assurer le respect d'un minimum de prescriptions concernant les objectifs, la portée et la structure de ces audits ainsi que les critères sur lesquels les vérificateurs doivent fonder leur opinion, des directives ont été élaborées. Ces directives, qui figurent dans le Manuel du HCR, ont été révisées de manière à y incorporer des orientations concernant le recours aux services de cabinets d'audit en vue d'une vérification comptable indépendante des projets du HCR.

iii) ONG internationales

Avec l'introduction de l'obligation pour les ONG internationales de présenter des états financiers vérifiés consolidés pour 1998, la proportion de partenaires en règle est passée de 82,6 % en juin 1999 en ce qui concerne les projets de 1997 à 88,8 % en juin 2000 en ce qui concerne les projets de 1998. Dans de nombreux cas, les ONG internationales suivent des exercices financiers qui ne coïncident pas avec ceux des projets (ils peuvent aller par exemple d'avril à mars, de juin à juillet ou d'octobre à septembre), tandis que les projets du HCR s'inscrivent normalement dans l'année civile. La présentation en temps voulu des états financiers reste donc un problème sur lequel le HCR n'a guère de prise.

Pour améliorer encore la qualité de la présentation des informations, le HCR a introduit l'obligation selon laquelle il doit être joint aux états financiers du partenaire opérationnel une note ou un tableau détaillant par sous-projet les fonds reçus du HCR et dépensés ainsi que tout solde inutilisé ou tout solde débiteur ou créditeur du HCR. Cette note ou ce tableau doit être certifié par l'auditeur indépendant de l'ONG. Comme pour d'autres catégories de partenaires opérationnels, le HCR a décidé de limiter l'obligation de présenter une attestation de vérification des comptes aux ONG internationales exécutant des sous-projets d'une valeur totale égale ou supérieure à 100 000 dollars au cours d'un exercice donné.

Le HCR a aussi proposé de suivre une approche conceptuelle différente du rôle que jouent les attestations de vérification dans le processus de vérification des états financiers du HCR. Le Comité des commissaires aux comptes est convenu de dissocier ces deux éléments. Les attestations de vérification sont considérées comme un élément essentiel des systèmes de contrôle du HCR, donnant l'assurance à la direction que l'on peut se fier aux états financiers des partenaires opérationnels et au Comité des commissaires aux comptes qu'un contrôle approprié est en place. Si des garanties sont données exercice après exercice, les rapports finals de suivi des sous-projets présentés par les partenaires opérationnels sont susceptibles de constituer une base

suffisante pour la vérification externe des états financiers du HCR. Cela signifie que l'équipe qui vérifie les comptes du HCR pour 2000 ne s'appuierait pas sur les attestations concernant les projets de 2000, mais examinerait celles reçues pour les exercices précédents. L'examen de la conformité et de la qualité des attestations concernant les exercices précédents devrait garantir à l'équipe que des contrôles appropriés sont en place au HCR.

Le HCR s'attache non seulement à augmenter le nombre et le pourcentage des attestations de vérification présentées et à en améliorer la qualité, mais aussi à faire un meilleur usage des données fournies. En outre, conformément à la recommandation des commissaires aux comptes, le HCR lance tous les ans une campagne de collecte de fonds ciblant les principales ONG internationales et nationales qui exécutent des projets d'une valeur totale égale ou supérieure à 1 million de dollars.

Le HCR estime que cette modification de sa politique d'ensemble, que l'on est en train d'incorporer dans son Manuel révisé, répond comme il convient à cette recommandation.

Gestion

VI. RECOMMANDATION 13 e)

6. Assurer sans délai la mise en route du nouveau système de gestion des avoirs visant à optimiser la gestion et le contrôle desdits avoirs (par. 60);

Suite donnée par l'Administration

La mise en route du nouveau système de gestion des avoirs AssetTrak a eu lieu le 5 mai 2000. À ce jour, 61 bureaux extérieurs sur 120 ont adressé une réponse. Un rappel a été adressé aux bureaux qui n'ont pas répondu, soulignant l'importance que revêtait la présentation des rapports sur la constitution de bases de données AssetTrak. Tous les directeurs de bureaux extérieurs se sont également vu rappeler leur responsabilité à cet égard.

VII. RECOMMANDATION 13 f)

7. Demander à tous les bureaux extérieurs de séparer dûment les fonctions incompatibles telles que tenue de la comptabilité, passation des marchés et décaissement et encaissement de fonds, pour que l'exercice des responsabilités soit effectivement soumis à un jeu de poids et contrepoids et pour que le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation soient strictement appliqués (par. 66);

Suite donnée par l'Administration

Le HCR convient avec les commissaires aux comptes qu'il s'agit de l'un des mécanismes de contrôle interne les plus importants et que, chaque fois que possible, ce principe doit être appliqué. Toutefois, dans de nombreux bureaux du HCR, la séparation des fonctions ne peut être totalement mise en œuvre en raison de la taille même de ces bureaux. Une mise en œuvre intégrale se traduirait par la nécessité d'augmenter les effectifs - et partant les coûts -, ce qui serait alors

incompatible avec la recommandation faite au paragraphe 44 du rapport. En outre, la séparation des fonctions devrait être jugée à l'aune de la matérialité des vérifications et de l'exposition du HCR à des risques financiers.

Le HCR introduit actuellement de nouvelles directives concernant la délégation de pouvoirs, dans lesquelles il met l'accent sur l'importance de la séparation des fonctions. Il est proposé d'appliquer un certain nombre de mesures de contrôle compensatoires dans les bureaux extérieurs où les effectifs sont faibles.

Les risques potentiels sont réduits au minimum en mettant en œuvre des mesures plus strictes de suivi et de contrôle des bureaux extérieurs, par les soins tant du siège qui effectue des missions d'inspection et d'évaluation que de la Section de vérification interne de comptes du HCR.

VIII. RECOMMANDATION 13 g)

8. Rationaliser l'exécution des projets en veillant à ce que les partenaires opérationnels reçoivent en temps voulu (et non pas avant ou après la date prévue) les tranches de financement qui leur sont destinées et à ce que les rapports sur le suivi d'exécution des sous-projets soient présentés à intervalles réguliers par les bureaux extérieurs de manière à permettre aux services du siège d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des projets en cours. Le Comité recommande également que les bureaux extérieurs contrôlent de près l'activité des partenaires opérationnels pour disposer de renseignements adéquats leur permettant de déterminer s'il convient à l'avenir de prendre lesdits partenaires en considération pour l'exécution de projets du HCR (par. 77);

Suite donnée par l'Administration

Le HCR tient à renouveler au Comité l'assurance que des systèmes sont en place pour vérifier que les partenaires opérationnels reçoivent en temps voulu les tranches de financement qui leur sont destinées. Les procédures applicables sont exposées dans le document IOM/FOM/13/99 en date du 21 janvier 1999. Cette instruction remplace l'ancienne section 6.5 du chapitre 4 du Manuel du HCR datant de décembre 1995, qui concernait le fichier des partenaires opérationnels. Les entités fonctionnelles du HCR qui participent au traitement des versements de tranches aux partenaires opérationnels sont les suivantes : i) le représentant du HCR ou le chef du bureau de pays; ii) le Groupe du programme; iii) le Groupe des finances du bureau extérieur et/ou du siège.

Une fois la première tranche versée, il ne devrait pas être procédé au versement d'une nouvelle tranche par avance. Le versement d'une tranche ne peut être effectué que lorsque le partenaire opérationnel le demande et lorsque le solde disponible sur les versements antérieurs se réduit à 30 % ou moins de la dernière tranche versée. Cette marge a essentiellement pour objet de permettre au HCR de traiter le versement suivant en temps voulu. Normalement, à moins que le partenaire opérationnel n'ait tardé à le demander, il n'y a pas de retard dans le versement des tranches. Si le versement d'une tranche est demandé alors que le niveau des liquidités est très inférieur à 30 %, le temps nécessaire pour traiter le versement suivant peut être insuffisant, ce qui provoque un retard. Même si les cas relevés par les vérificateurs sont exceptionnels, il sera une fois encore notifié aux bureaux extérieurs de n'effectuer les versements aux partenaires opérationnels que lorsqu'ils arrivent à échéance.

Contrôler les résultats de l'activité des partenaires opérationnels fait partie intégrante du Système de gestion des programmes du HCR. Le représentant du HCR ou le chef du bureau de pays est chargé de contrôler l'exécution des projets confiés à des partenaires opérationnels et de veiller à ce que leurs prestations soient conformes aux sous-accords passés avec eux. En outre, les bureaux régionaux au siège suivent l'activité des partenaires opérationnels sur la base de rapports financiers et de rapports descriptifs reçus des bureaux extérieurs, ainsi qu'en envoyant des missions de contrôle sur le terrain. L'information en retour sur les résultats obtenus par les partenaires opérationnels est fournie aux bureaux extérieurs, principalement par les bureaux régionaux. Le Service des ressources financières du siège, en coopération avec le Groupe de la coordination avec les ONG, fournit un appui technique. La collaboration avec une ONG fait l'objet d'un examen lorsqu'il est déterminé que son activité n'est pas satisfaisante sur la recommandation du représentant, ou à la suite d'une évaluation faite au siège ou d'une mission de vérification interne. Si le partenaire opérationnel ne prend pas de mesures correctives, le Groupe de la coordination avec les ONG, sur la demande du Service des ressources financières et du bureau régional, fait savoir au bureau extérieur qu'il ne doit pas employer l'ONG intéressée comme partenaire opérationnel. Il convient toutefois de noter que très souvent, le HCR n'a pas le choix, le nombre d'ONG exerçant une activité dans certains domaines étant très limité.

Le HCR a organisé une série d'ateliers de formation à l'intention du personnel des bureaux extérieurs sur l'établissement de descriptifs de projets, de descriptifs de sous-projets et de plans stratégiques, conduisant à l'établissement du plan d'opérations par pays. En outre, le HCR a mené à bien, sur une période de deux ans, 57 ateliers de gestion financière auxquels ont participé 1 172 fonctionnaires, et dans lesquels l'importance du contrôle financier du partenaire opérationnel a été soulignée. Il publiera bientôt un diagramme détaillé décrivant le processus de délégation de signature qui renforcera le rôle des ordonnateurs de dépenses dans le contrôle des prestations des partenaires opérationnels.

Recommandations antérieures qui ne sont pas entièrement appliquées

IX. RECOMMANDATION 8 a)

9. Veiller à ce que les sous-accords conclus avec les partenaires opérationnels soient signés en temps voulu (1995, 1996 et 1998);

Suite donnée par l'Administration

Le HCR a antérieurement informé le Comité qu'il avait redoublé d'efforts pour veiller à ce que les bureaux extérieurs reçoivent les autorisations requises suffisamment à l'avance pour leur permettre de signer des sous-accords en temps voulu. Il existe cependant quelques cas dans lesquels la signature de sous-accords est subordonnée à de longues négociations et procédures d'autorisation, notamment lorsque l'on traite avec des partenaires gouvernementaux. Dans ces cas, des retards peuvent se produire mais ils sont inévitables puisque écourter les négociations aurait des conséquences préjudiciables pour la population assistée. La situation constatée par les commissaires aux comptes en 1995, 1996 et 1998 était exceptionnelle et s'est depuis grandement améliorée. Le HCR est d'avis que tout a été fait pour donner suite à cette recommandation et qu'elle a été mise en œuvre.

X. RECOMMANDATION 8 b)

10. Faire de l'établissement des plans de travail une partie intégrante de la planification et du suivi des projets (1995, 1996 et 1998);

Suite donnée par l'Administration

Le HCR convient que les plans de travail sont un élément important de la planification et du suivi des projets. Le niveau de détail d'un plan dépend du volume et de la complexité du projet. Dans certains cas, il est possible qu'un plan de travail officiel ne soit pas nécessaire. Le HCR met en place un nouveau logiciel qui permettra une production automatisée de plans de travail. Il analyse actuellement différents produits. Il est prévu d'acheter le logiciel en 2000 et d'en tester la fonctionnalité en vue d'incorporer les résultats dans le projet de systèmes intégrés. Dans l'intervalle, les bureaux extérieurs continueront d'utiliser les supports logiciels existants (par exemple Microsoft Project et Excel) pour établir des plans de travail selon les besoins.