NATIONS
UNIES

A

Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/AC.96/949
4 septembre 2001

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMITÉ EXÉCUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT-COMMISSAIRE

Cinquante-deuxième session

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 2000*

* On trouvera en annexe les mesures prises par l'Administration pour donner suite aux recommandations du Comité des commissaires aux comptes pour 1999 ainsi que les observations dudit Comité.

GE.01-02549 (F)

TABLE DES MATIÈRES

Page

I. Rapport du Comité des commissaires aux comptes 3

Résumé 3

A. Introduction 4

B. Questions financières 7

C. Gestion 15

D. Remerciements 26

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 1999 27

II. Opinion 34

III. Exposé des responsabilités du Haut-Commissaire et approbation des états financiers 36

IV. États financiers de l'exercice terminé le 31 décembre 2000 37

CHAPITRE I

RAPPORT DU COMITÉ DES COMMISSAIRES AUX COMPTES

Résumé

Le Comité des commissaires aux comptes a vérifié les états financiers des fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pour la période allant du 1er janvier au 31 décembre 2000. Le Comité a également vérifié les opérations, pour la même période, des fonds de contributions volontaires administrés par le Haut-Commissaire au siège du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) à Genève, ainsi que dans les bureaux extérieurs du Haut-Commissariat en Australie, en Indonésie, au Libéria, au Myanmar, au Pakistan, en Serbie et au Timor oriental.

Les principales conclusions du Comité sont les suivantes:

a) Bien que le HCR ait réussi à réduire de 186,5 millions de dollars le montant des dépenses de l'exercice et des exercices antérieurs pour lesquels il n'avait pas été reçu de rapport de contrôle sur les sous-projets, il reste encore 55,5 millions de dollars d'avances aux partenaires opérationnels à apurer, se rapportant aux exercices 1994 à 2000;

b) Sur les 55,5 millions de dollars d'avances à apurer, 8,5 millions de dollars se rapportent à l'exercice 2000. Le Comité a mis en évidence en outre des lacunes de taille en ce qui concerne le contrôle et la validation de quelque 32 millions de dollars de dépenses engagées par les agents d'exécution, et constaté qu'un pays avait refusé de communiquer au HCR les pièces comptables d'agents d'exécution dont les dépenses s'élevaient au total à 3 millions de dollars. Le Comité a collaboré étroitement avec le HCR ces dernières années pour l'aider à améliorer sa comptabilité, et estime que les incertitudes touchant les dépenses engagées par certains agents d'exécution doivent maintenant être exprimées dans son opinion. Il a donc émis une réserve limitant l'étendue de la vérification pour des dépenses d'agents d'exécution d'un montant de 43,5 millions de dollars;

c) Le HCR a réussi à obtenir des certificats d'audit indépendant pour 330 millions de dollars (79 %) des dépenses engagées par les agents d'exécution pendant l'exercice 1999. Il restait en mai 2001 environ 90 millions de dollars des dépenses de 1999 qui n'avaient pas été certifiées;

d) Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) ayant mis en évidence des faiblesses marquées dans les systèmes utilisés par des agents d'exécution, le HCR a fait le nécessaire pour resserrer le contrôle du fonctionnement de 42 grands partenaires opérationnels;

e) Les recettes du HCR ont baissé de 28 % depuis 1996, et les réserves et soldes des fonds de 53 %, pour s'établir à 127 millions de dollars au 31 décembre 2000. Le HCR n'a pris aucune mesure pour restreindre ses dépenses afin de les aligner sur les recettes attendues;

f) Lors de la première évaluation du projet de système intégré, le HCR n'a pas chiffré et rangé par ordre d'intérêt les avantages qu'il tirerait du nouveau système, et n'a pas non plus déterminé dans quelle mesure le logiciel devrait être modifié pour répondre à ses besoins;

g) Bien qu'il ait négocié des avantages pour compenser certains coûts, le HCR a engagé des dépenses d'un montant de 781 651 dollars pour acheter des modules inutiles de son projet de système intégré;

h) Lorsqu'il a choisi un soumissionnaire pour le projet, le HCR a préféré à une soumission de 8,9 millions de dollars une autre d'un montant de 17,9 millions de dollars, qui n'avait été considérée supérieure que de trois points de pourcentage à l'autre;

i) Trois ans plus tard, ayant dépensé 8,7 millions de dollars sur un budget total de 34 millions de dollars, le HCR n'a toujours pas de système intégré opérationnel;

j) Dans certains des pays où le Comité s'est rendu, le HCR menait des activités de développement des infrastructures (construction de routes, de ponts…) destinées à venir en aide à l'ensemble de la population au lieu de soulager les besoins précis des réfugiés;

k) Le HCR ne s'est toujours pas doté d'un système fiable lui permettant d'obtenir des renseignements exacts sur l'effectif et les caractéristiques de la population de réfugiés.

Le Comité a émis des recommandations propres à améliorer le contrôle des dépenses engagées par les partenaires opérationnels, à renforcer la gestion du projet de système intégré, et à faire axer plus directement les activités sur les besoins des réfugiés.

On trouvera au paragraphe 11 du rapport la liste des principales recommandations du Comité.

A. 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 2000 relatifs aux contributions volontaires gérées par le Haut-Commissaire. 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. Le Comité a procédé à cette vérification essentiellement afin de formuler une opinion sur le point de savoir si les dépenses comptabilisées dans les états financiers pour la période allant du 1er janvier au 31 décembre 2000 avaient été engagées aux fins approuvées par le Comité exécutif du HCR; si les recettes et les dépenses avaient été classées et comptabilisées conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière; et si les états financiers relatifs aux contributions volontaires gérées par le HCR reflétaient fidèlement la situation financière au 31 décembre 2000. Les vérificateurs ont effectué un examen général des systèmes financiers et des contrôles internes et procédé à des vérifications ponctuelles des écritures comptables et autres pièces justificatives qu'ils ont jugées nécessaires pour se faire une opinion sur les états financiers.

3. La vérification a été effectuée au siège du HCR à Genève et dans les bureaux extérieurs, en Australie, en Indonésie, au Libéria, au Myanmar, au Pakistan, en Serbie et au Timor oriental.

4. Indépendamment de sa vérification des comptes et des opérations financières, le Comité a procédé à des vérifications au titre de l'article 12.5 du Règlement financier de l'ONU. En 2000, il a examiné l'état d'avancement du projet de système intégré, l'ordre de priorité des activités relevant du mandat de base, la qualité des rapports d'exécution et plusieurs aspects précis de la gestion des ressources humaines. En outre, il a étudié l'efficacité des audits internes du HCR, réalisés par le Bureau des services de contrôle interne. Il a conclu que ces audits étaient généralement satisfaisants, et mentionne dans le présent rapport les domaines où il s'est fondé sur le travail réalisé par le Bureau. Il a également cherché à établir si les contrôles internes exercés au siège du HCR et dans ses bureaux extérieurs étaient suffisants.

5. Le Comité a continué à faire part à l'Administration du résultat de ses différentes vérifications par des commentaires d'audit et dans des lettres contenant ses conclusions et recommandations. Il a ainsi permis au dialogue engagé avec elle de se poursuivre sur les problèmes mis en évidence à l'occasion de l'audit.

6. Le présent rapport aborde des questions qui, de l'avis du Comité, méritent d'être portées à l'attention de l'Assemblée générale. Les observations présentées sur tout l'éventail des questions visées par le rapport ont été communiquées au HCR. L'Administration a confirmé les éléments sur lesquels se fondent les observations et conclusions du Comité, fourni les explications demandées et répondu aux questions qui lui ont été posées. Le rapport comporte deux parties, l'une consacrée au contrôle des aspects financiers, l'autre à l'audit de gestion.

7. Les principales recommandations du Comité figurent ci-après au paragraphe 11. Les constatations sont exposées en détail aux paragraphes 13 à 109.

1. Recommandations antérieures qui n'ont pas été pleinement appliquées

8. Conformément au paragraphe 7 de la section A de la résolution 51/225 de l'Assemblée générale, en date du 3 avril 1997, le Comité signale séparément ci-dessous les recommandations qui n'ont pas été pleinement appliquées par le HCR. Il précise à quel stade en est la mise en oeuvre. Les chiffres entre parenthèses (à partir de 1995) renvoient à l'année au cours de laquelle le Comité a formulé des recommandations selon lesquelles l'Administration devrait:

a) Faire de l'établissement des plans de travail une partie intégrante de la planification et du suivi des projets (1995, 1996, 1998 et 1999); et

b) Veiller à ce que les biens durables soient inventoriés de façon complète et exacte et procéder à intervalles réguliers à des vérifications physiques des stocks (1996, 1997, 1998 et 1999).

9. Pour ce qui est de la première recommandation ci-dessus, le Comité a noté que la planification des programmes du HCR dans les bureaux extérieurs appelait encore des améliorations. Pour ce qui est de la deuxième, le Comité a relevé que la gestion des biens durables continuait à faire problème. Les vérifications physiques des biens durables dans trois bureaux extérieurs n'avaient porté que sur des biens d'une valeur de 650 000 dollars,

alors que la valeur de l'ensemble est estimée à 11,1 millions de dollars, et les renseignements communiqués au siège faisaient apparaître dans la valeur des biens une sous-estimation de 6,4 millions de dollars.

10. Conformément à la résolution 48/216 B de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1993, le Comité a également passé en revue les mesures prises par l'Administration pour appliquer les recommandations qu'il avait faites dans son rapport pour l'année qui s'est terminée le 31 décembre 1999. Les mesures adoptées et les observations du Comité à ce sujet sont exposées en détail dans l'annexe au présent rapport.

2. Principales recommandations

11. Le Comité recommande au HCR:

a) De resserrer le contrôle exercé sur les bureaux extérieurs, pour leur faire vérifier à fond les rapports de contrôle des sous-projets, y compris les pièces justificatives et les relevés bancaires (par. 30);

b) De veiller à ce que tous les bureaux extérieurs examinent les certificats d'audit qu'ils reçoivent concernant les projets et leur donnent la suite voulue lorsqu'un problème a été soulevé (par. 38);

c) De déterminer pour le projet de système intégré des avantages bien définis, rangés par ordre d'importance, et chiffrés dans toute la mesure possible, afin d'avoir des repères d'étape réalistes permettant de suivre les progrès (par. 64);

d) De mettre en place et de maintenir une ligne hiérarchique unique pour la gestion du projet, que le personnel suivra pour rendre compte de tous les aspects de l'évolution du projet de système intégré (par. 81);

e) De réexaminer s'il est utile de lancer des projets qui ne viennent pas directement en aide aux réfugiés, et de fixer systématiquement des repères d'étape permettant de mesurer les progrès et de déterminer le moment où un projet a rempli ses objectifs (par. 97);

f) De mettre en place un système permettant de garantir la tenue d'informations exactes sur l'effectif et les caractéristiques de la population de réfugiés (par. 100); et

g) D'inclure dans les accords visant les sous-projets des objectifs et des produits clairement définis et chiffrés, et d'établir des plans de travail comportant des repères d'étape et un calendrier (par. 103).

12. Le Comité présente d'autres recommandations dans les paragraphes 53, 70, 87, 90, 105 et 107.

B. Questions financières

1. États financiers

Normes comptables pour le système des Nations Unies

13. Le Comité a examiné les états financiers du HCR pour l'exercice terminé le 31 décembre 2000 afin de déterminer dans quelle mesure ils étaient conformes aux normes comptables pour le système des Nations Unies. Il a conclu qu'ils l'étaient, dans l'ensemble.

2. Suivi et contrôle des activités des partenaires opérationnels

Avances faites à des partenaires opérationnels

14. Lorsqu'il adresse au directeur de programme concerné une lettre d'instruction confirmant le montant initial de l'aide au projet pour l'exercice budgétaire, le HCR engage le montant correspondant. Le montant des engagements est révisé au cours de l'exercice lorsque celui des contributions des donateurs est connu. Lorsque des partenaires opérationnels participent à un projet, le HCR signe avec eux un accord de sous-projet présentant le budget et un plan de versement d'avances en espèces. Le versement effectif des avances est fonction des progrès accomplis et des dépenses dont le partenaire fait état dans ses rapports trimestriels de contrôle des sous-projets. Le rapport trimestriel doit être soumis préalablement au versement de toute nouvelle avance. Le HCR contrôle les avances faites aux partenaires opérationnels au moyen d'un compte de contrôle des dépenses relatives aux projets (X21) qui est apuré lorsque les partenaires présentent leurs rapports. Lorsqu'il apure le compte X21, le HCR passe en charges les montants des avances dans les rubriques correspondant aux secteurs d'activité dans lesquels les partenaires opérationnels ont engagé les sommes versées. Les dépenses des partenaires opérationnels qui sont inscrites dans les comptes représentent donc le total des montants prévus dans les lettres d'instruction émises au cours de l'exercice, que les fonds aient été avancés ou non et qu'ils aient été déboursés ou non. En fin d'exercice, les engagements donnés aux partenaires opérationnels au titre desquels il n'a pas été versé d'avance sont inscrits dans les comptes comme engagements non réglés.

15. Depuis 1996, le Comité a de diverses façons encouragé le HCR à revoir sa méthode de comptabilisation des dépenses des partenaires opérationnels pour éviter de surévaluer les dépenses et de sous-évaluer l'actif. En 1998, le HCR a reconnu que sa politique consistant à comptabiliser les obligations au siège pourrait se traduire par une surestimation des charges à payer et a accepté de la modifier et d'enregistrer les avances en tant que disponibilités à court terme. Ce changement devait être effectif en 2002-2003, lorsque le projet de système intégré serait mis en oeuvre.

16. Le Comité attend avec intérêt que le HCR applique sa politique révisée de sorte à éviter que les charges à payer soient surestimées.

17. Pour 2000, les dépenses des partenaires opérationnels se sont élevées au total à 310 millions de dollars, dont 271,5 millions de dollars de décaissements, 8,5 millions de dollars d'avances non réglées et 30 millions de dollars d'engagements non réglés. Ces dépenses reposent sur des accords officiels, signés par le HCR et ses partenaires opérationnels, qui définissent

les buts et objectifs des projets d'assistance. Ces accords prévoient un contrôle serré des activités menées au titre des projets, et notamment de la gestion financière et de l'exécution. Le manuel du HCR donne au personnel des directives sur les procédures de contrôle s'appliquant à tous les projets et précise quelles activités de contrôle doivent être menées par les organismes qui exécutent les sous-projets, les bureaux extérieurs et le siège du HCR.

18. Les soldes des dépenses relatives aux projets de l'exercice en cours et des exercices précédents pour lesquelles le siège n'a pas reçu de rapport de contrôle dûment approuvé sont inscrits dans le compte de contrôle des dépenses relatives aux projets (X21). Comme ces rapports sont le principal élément probant attestant du fait que les dépenses engagées correspondent à l'accord conclu, les soldes en question représentent des dépenses d'exercices précédents qui n'ont pas été intégralement contrôlées et vérifiées par le HCR.

19. Dans de précédents rapports, dont le dernier portait sur les états financiers de 1999, le Comité des commissaires aux comptes s'est dit préoccupé par les retards accumulés dans l'apurement du compte X21. En 2000, le HCR a fait des efforts considérables et soutenus qui lui ont permis de réduire le total des soldes inscrits au compte X21 de quelque 186,5 millions de dollars. Toutefois, à la fin juin 2001, figuraient encore dans le compte X21 des avances non réglées d'un montant total de 55,5 millions de dollars se répartissant comme suit:

- 21 millions de dollars se rapportant à la période 1994-1997;
- 8 millions de dollars se rapportant à 1998;
- 18 millions de dollars se rapportant à 1999; et
- 8,5 millions de dollars se rapportant à 2000.

20. Étant dans l'incertitude quant à ces avances, l'Administration a décidé d'en faire état dans la note 4 a) des états financiers. Le Comité a donc émis une réserve concernant des avances d'un montant de 8,5 millions de dollars qui ont été passées en charges mais pour lesquelles il n'a pas été reçu de rapport de contrôle.

21. Le Comité encourage le HCR à poursuivre ses efforts en vue d'obtenir les rapports qui, comme il ressort du compte de contrôle X21, n'ont pas été présentés.

Examen des rapports de contrôle des sous-projets

22. Lorsque le rapport de contrôle est reçu, le Groupe du programme du bureau extérieur concerné est chargé de passer en revue l'information financière et de signer le formulaire attestant que les dépenses concordent avec l'accord relatif au projet. Selon le manuel du HCR, les bureaux extérieurs sont tenus:

- De veiller à ce que les dépenses dont font état les partenaires opérationnels soient conformes aux derniers budgets approuvés;

- De veiller à ce que les rapports sur la gestion financière et l'exécution présentés par les partenaires opérationnels reflètent bien l'assistance fournie aux bénéficiaires;

- De demander aux partenaires opérationnels, le cas échéant, des explications ou des détails supplémentaires ou des rapports révisés.

23. Avant que les rapports ne soient approuvés, le personnel des bureaux extérieurs chargé du programme et des finances est tenu de vérifier les pièces justificatives, les livres de comptes et les relevés bancaires. En outre, le personnel chargé du programme est censé se rendre dans les bureaux des partenaires opérationnels et les inspecter physiquement, conformément au manuel financier du HCR.

24. Le Comité a examiné la façon dont les procédures étaient appliquées et a constaté que les responsables du contrôle sur le terrain ne pouvaient en général présenter aucun élément probant indiquant qu'ils avaient régulièrement ou systématiquement vérifié les dépenses des partenaires opérationnels. En particulier, l'application des procédures de contrôle laissait sérieusement à désirer dans trois des pays dans lesquels le Comité s'était rendu, où des dépenses importantes avaient été engagées. Dans ces trois pays, quelque 18 millions de dollars de dépenses n'avaient pas été soumis aux principaux contrôles de gestion prescrits par le manuel du HCR. Ainsi:

- Les fonctionnaires chargés du programme et des finances n'avaient pas donné leur approbation, ou l'avait donnée «sous réserve de vérification ou d'audit supplémentaire»; et

- Les fonctionnaires chargés du programme et des finances avaient informé le Comité qu'ils ne considéraient pas l'approbation des dépenses comme relevant de leur responsabilité ou qu'ils n'avaient pas le temps de procéder à des inspections.

25. Dans cinq des pays où le Comité s'était rendu, il n'y avait pas de programme de visites de contrôle dans les bureaux des partenaires opérationnels, et aucune visite de contrôle officielle ayant pour but la vérification des dépenses n'avait été effectuée en 2000. Les bureaux de pays concernés avaient procédé à des examens partiels des contrôles internes des partenaires opérationnels. Un montant total de 148 millions de dollars avait été engagé dans les cinq pays en 2000, dont 107 millions de dollars avaient été versés aux partenaires opérationnels.

26. Le Comité a également noté que dans un des bureaux extérieurs, les contrôles internes de certains partenaires opérationnels avaient été jugés insuffisants. Ne disposant pas du personnel nécessaire à cet effet, le bureau avait chargé un consultant de passer en revue les pratiques comptables de 29 partenaires opérationnels. Le consultant avait mis le doigt sur de sérieux problèmes en matière de comptabilité chez plus de la moitié des partenaires opérationnels dont il avait étudié les pratiques. Ainsi, dans certains cas, les rapprochements bancaires, le grand livre général ou encore les pièces justificatives faisaient défaut.

27. Le Comité a conclu que du fait de ces déficiences, le HCR n'avait aucune assurance concernant un montant de quelque 18 millions de dollars, soit 17 % des dépenses engagées par les partenaires opérationnels concernés, et n'avait que des assurances limitées quant au reste de ces dépenses.

28. Ayant constaté que les règles étaient fort peu suivies dans trois bureaux extérieurs, où les fonctionnaires des finances avaient manqué de vérifier ou de valider les rapports de contrôle des sous-projets comme ils étaient censés le faire, le Comité a poursuivi ses vérifications dans d'autres bureaux. Il a sélectionné, par l'intermédiaire du siège, 74 sous-projets d'un coût élevé, représentant des dépenses de 42 millions de dollars. Il a constaté que les fonctionnaires chargés du programme avaient dûment vérifié et approuvé des dépenses s'élevant à 28 millions

de dollars, mais n'avaient donné que des assurances partielles concernant le solde, soit 14 millions de dollars. En outre, un pays avait refusé de laisser le HCR examiner les comptes des partenaires opérationnels pour vérifier des dépenses de 3 millions de dollars engagées en 2000; le gouvernement de ce pays n'avait pas non plus fourni au HCR de certificat d'audit externe se rapportant aux dépenses en question.

29. Dans l'ensemble, le Comité a conclu de son examen des rapports de contrôle des sous-projets que la vérification et la validation de dépenses des partenaires opérationnels s'élevant à quelque 35 millions de dollars avaient été sérieusement déficientes. Ces dépenses ne pouvant être justifiées par d'autres documents, le Comité a dû assortir son opinion d'une réserve à leur égard.

30. **Le Comité recommande au HCR de resserrer le contrôle exercé sur les bureaux extérieurs pour leur faire vérifier à fond les rapports de contrôle des sous-projets, y compris les pièces justificatives et les relevés bancaires.**

31. En bref, c'est en dépit des efforts concertés du HCR pour responsabiliser les partenaires opérationnels que la présentation des rapports de contrôle des sous-projets laisse à désirer. Le HCR a réussi à ramener le montant des dépenses non couvertes par des rapports de contrôle de 96 millions de dollars au 31 décembre 2000 à 8,5 millions de dollars à la fin juin 2001, et a obtenu de nombreux certificats d'audit manquants, comme il est indiqué dans le présent rapport. Toutefois, au niveau des bureaux extérieurs, il y a eu de sérieux problèmes sur le plan de la vérification et de la validation des rapports de contrôle des sous-projets, ainsi que de la supervision des partenaires opérationnels. Le Comité a, ces dernières années, collaboré de près avec le HCR pour l'aider à renforcer la responsabilité, et il estime désormais que les incertitudes ayant trait aux dépenses engagées par certains partenaires opérationnels doivent être reflétées dans son opinion. Il a donc assorti son opinion d'une réserve portant sur des dépenses d'un montant de 43,5 millions de dollars, dont un montant de 8,5 millions de dollars correspondant à des dépenses non couvertes par des rapports de contrôle et un montant de 35 millions de dollars correspondant à des dépenses qui sont couvertes par des rapports mais n'ont pas été dûment validées.

Certificats d'audit externe

32. Le HCR demande que lui soient fournis des certificats d'audit externe confirmant que les partenaires opérationnels ont utilisé aux fins prévues les fonds qui leur ont été versés. Ces certificats ne sont généralement disponibles qu'après que le Comité a émis une opinion concernant les états financiers du HCR pour un exercice donné et portent donc essentiellement sur des dépenses engagées au cours d'exercices antérieurs. Cela étant dit, même s'ils ne concernaient pas directement l'année 2000, de tels certificats donneraient l'assurance que les partenaires opérationnels ont des pratiques comptables satisfaisantes et tiennent une comptabilité financière correcte.

33. Étant donné les préoccupations exprimées antérieurement par le Comité, le HCR a adopté une nouvelle façon de procéder pour obtenir davantage de certificats d'audit, en particulier pour les sous-projets au titre desquels les dépenses dépassent les 100 000 dollars. En 1999, les dépenses des partenaires opérationnels se sont chiffrées à quelque 420 millions de dollars (dont 12 millions seulement engagés au titre de sous-projets pour lesquels les dépenses étaient

inférieures à 100 000 dollars). Au moment de la vérification du Comité, en mai 2001, le HCR avait reçu pour 1999 des certificats couvrant des dépenses d'un montant de 330 millions de dollars (soit 79 % du total). Il manquait encore des certificats pour des dépenses s'élevant à environ 90 millions de dollars (soit 21 %), dont 10 millions avaient trait à des sous-projets pour lesquels moins de 100 000 dollars avaient été engagés.

34. Le Comité reconnaît que le HCR a fait beaucoup de progrès pour ce qui est d'obtenir les certificats manquants portant sur les dépenses engagées par les partenaires opérationnels au cours d'exercices précédents. Il encourage le Haut-Commissariat à poursuivre ses efforts afin d'obtenir des certificats pour tous les projets importants d'exercices précédents.

Qualité des audits et résultats

35. Pour évaluer la qualité des certificats fournis au HCR et les résultats des audits portant sur les dépenses de 1999, le Comité a examiné 91 certificats ayant trait à des dépenses d'un total de 241 millions de dollars. Il a fait les constatations suivantes: les vérificateurs avaient dû assortir de réserves leurs opinions concernant des dépenses d'un montant total de 18 millions de dollars (7 %) en raison du manque d'éléments probants; des dépenses d'un montant total de 17 millions de dollars (7 %) n'avaient pas été vérifiées dans les règles (l'audit avait été effectué par des comptables de l'État et non par des vérificateurs externes); 25 certificats, couvrant des dépenses d'un montant total de 77 millions (32 %), n'indiquaient pas clairement que les fonds versés par le HCR avaient été utilisés aux fins prévues par les accords.

36. Deux des opinions assorties de réserves concernaient des projets exécutés dans un même pays. Les vérificateurs externes n'avaient pu s'assurer de la validité des dépenses engagées en 1999, qui s'élevaient à 13,4 millions de dollars. Ils n'avaient donc pu se prononcer quant à savoir si les états relatifs au projet donnaient une idée exacte de la réalité. Le Bureau des services de contrôle interne a par la suite examiné les activités du bureau du HCR dans ce pays, dont les dépenses s'élevaient à 56 millions de dollars en 1999, et conclu qu'il avait fait peu d'efforts pour se conformer aux directives du HCR, qui prévoient une supervision et un contrôle étroits des partenaires opérationnels.

37. Le Comité a conclu que dans la mesure où les rapports d'audit reçus pour 1999 étaient d'une portée et d'une qualité insuffisantes, il n'avait pu obtenir qu'un niveau d'assurance limité quant aux pratiques comptables et à la comptabilité financière des partenaires opérationnels pour 2000.

38. **Le Comité recommande au HCR de veiller à ce que les bureaux extérieurs examinent les certificats d'audit qu'ils reçoivent concernant les projets et leur donnent la suite voulue lorsqu'un problème sérieux a été soulevé, comme prévu par le manuel.**

Résultats des examens, par le Bureau des services de contrôle interne, des dépenses des partenaires opérationnels

39. Le Comité a examiné les rapports établis par le Bureau des services de contrôle interne en 2000-2001 concernant les dépenses engagées par les partenaires opérationnels au titre d'activités menées en 1998 et 1999, lesquelles se montaient à 167 millions de dollars. Ces rapports mettaient en lumière de sérieuses lacunes dans les pratiques des partenaires opérationnels.

En particulier, 42 % avaient des pratiques comptables laissant à désirer; 38 % n'avaient pas pu fournir une documentation complète pour justifier leurs dépenses et 38 % n'avaient pas appliqué les procédures convenues pour faire état de leurs dépenses, et notamment n'avaient pas présenté les rapports de contrôle des sous-projets.

40. Bien que les bureaux extérieurs et les partenaires opérationnels aient pu améliorer leurs pratiques en 2001 à la suite de la recommandation du Bureau des services de contrôle interne, le Comité a conclu qu'en 2000, rien n'indiquait qu'il y ait eu progrès.

41. Le Comité note qu'à la suite des préoccupations exprimées par le Bureau des services de contrôle interne dans ses rapports, le HCR a renforcé, à partir de janvier 2001, le contrôle qu'il exerce sur 42 grands partenaires opérationnels. En particulier, il requiert désormais que ceux-ci décrivent leurs pratiques comptables, conservent les documents comptables dans leurs bureaux extérieurs, fassent état des dépenses engagées au titre de chaque membre du personnel affecté aux projets et demandent l'approbation du HCR avant d'effectuer des achats.

3. Situation financière

42. Le HCR tire la presque totalité de ses ressources des contributions volontaires (709 millions de dollars en 2000) et des contributions au budget ordinaire (20 millions de dollars). Dans son rapport sur les états financiers de 1999, le Comité a attiré l'attention sur la réduction des contributions volontaires versées au HCR par les pays donateurs et s'est dit préoccupé par les problèmes de trésorerie que cela risquait de poser, problèmes qui pourraient se répercuter sur l'assistance apportée par le HCR et sa capacité de réagir en cas de situation d'urgence. Pour évaluer la situation financière d'ensemble du HCR, le Comité s'est penché sur l'information se rapportant aux cinq dernières années et a examiné le niveau des réserves par rapport au passif à long terme, indiqué dans la note 12 des états financiers.

Tableau 1. Situation financière, 1996-2000
(En millions de dollars É.-U.)

	1996	1997	1998	1999	2000
Contributions volontaires	993	820	784	927	709
Dépenses	1 145	974	842	1 023	784
Déficit des recettes par rapport aux dépenses (avant ajustements)	(152)	(154)	(58)	(96)	(75)
Ajustements au titre des exercices précédents	75	76	63	45	57
Réserve et soldes des fonds en fin d'exercice	269	191	196	145	127

43. Le tableau 1 présente une analyse, sur cinq ans, des principaux chiffres figurant dans les états financiers. Au cours de ces cinq ans, les recettes sont passées de 993 millions de dollars à 709 millions de dollars (une diminution de 28 %), bien qu'elles aient augmenté en 1999, davantage de contributions volontaires ayant été versées en réponse à de graves problèmes de réfugiés en Europe de l'Est, en Asie et en Afrique de l'Ouest. Les dépenses ont suivi la même évolution, passant de 1 milliard 145 millions de dollars à 784 millions de dollars (une diminution de 31 %). Bien que le déficit des recettes par rapport aux dépenses pour chaque exercice ait été

réduit grâce à des ajustements au titre des exercices précédents, le HCR a dû faire appel à ses réserves pour couvrir le déficit restant. Par conséquent, sur les cinq ans, les réserves ont diminué de 142 millions de dollars (soit 53 %), passant de 269 millions de dollars à 127 millions de dollars. D'après les estimations du Comité, si le déclin observé depuis 1996 se poursuivait au même rythme, les réserves seraient réduites à 70 millions de dollars d'ici deux ans, ce qui ne couvrirait que le fonds de roulement et de garantie (50 millions de dollars) et les réserves affectées aux administrateurs auxiliaires, à l'assurance maladie et aux fonds d'affectation spéciale (18 millions de dollars).

44. En ce qui concerne la situation de trésorerie du HCR, le Comité a noté que le ratio actif/passif s'était amélioré, passant de 1,69 à 1 à la fin de 1999 (355,6 millions de dollars d'actif pour 210,4 millions de dollars de passif) à 2,43 à 1 à la fin de 2000 (216,1 millions de dollars d'actif pour 89 millions de dollars de passif). Ce ratio indique qu'à la fin 2000, le HCR disposait de suffisamment d'actif pour couvrir presque deux fois et demie son passif.

45. Le Comité a conclu que, bien que le HCR ait suffisamment d'actifs à court terme pour couvrir son passif, il devrait, pour chaque exercice, rapprocher le montant des dépenses de celui des recettes effectives. Il souscrit donc aux initiatives que le HCR a prises en février 2001 pour limiter les dépenses au montant des recettes attendues et déterminer la taille optimale de l'organisation.

Passif correspondant aux prestations dues à la cessation de service

46. En ce qui concerne le passif correspondant aux prestations dues à la cessation de service, le Comité note que le montant estimatif des prestations en question a été multiplié presque par cinq, puisqu'il se situait entre 22 et 27 millions de dollars en 1999 (voir la note 9 c) des états financiers de 1999) et entre 110 et 130 millions de dollars en 2000 (voir la note 12 c) des états financiers de 2000). Le HCR a informé le Comité que pour les exercices précédents, ce passif avait été calculé sur la base de prévisions assez vagues, mais qu'à la fin de 2000, il avait procédé à une évaluation plus rigoureuse des prestations. Le Comité a examiné les prévisions révisées et les juge raisonnables, même s'il constate que, contrairement à ce que recommandent les normes comptables pour le système des Nations Unies, il n'y a pas eu d'évaluation actuarielle des prestations afférentes à l'assurance maladie après la cessation de service. À la suggestion du Comité, le HCR a expliqué dans les notes des états financiers de 2000 l'augmentation considérable du passif correspondant aux prestations dues à la cessation de service, conformément aux normes comptables pour le système des Nations Unies (par. 57).

47. Jusqu'à janvier 2000, un grand nombre de membres du personnel du HCR avaient des contrats de durée déterminée et n'avaient pas officiellement droit, à l'expiration de ces contrats, à des indemnités de départ. Depuis janvier 2000, le HCR a octroyé à tous les membres de son personnel des contrats de durée indéfinie qui donnent droit à des indemnités de départ proportionnelles au nombre d'années de service, le maximum étant de 12 mois de traitement après 15 années de service.

48. En mai 2001, le HCR a élaboré un plan d'action visant notamment à ce que les dépenses d'administration concordent avec les recettes attendues pour 2001. Ce plan prévoyait une réduction de 598 postes. Le Comité craint que le coût de cette réduction des effectifs n'augmente du fait de l'introduction de contrats de durée indéfinie, qui obligent le HCR a verser des indemnités de départ.

49. Le HCR a informé le Comité qu'il ne s'attendait pas à ce que l'introduction des contrats de durée indéfinie ait des incidences financières notables dans la mesure où il avait déjà pour pratique, auparavant, de verser des indemnités de départ minimales à ceux dont le contrat expirait au moment où ils quittaient l'organisation.

50. Comme il est indiqué dans la note 12, le HCR n'a provisionné ni le passif correspondant aux prestations dues à la cessation de service (entre 110 et 130 millions de dollars), ni le passif correspondant aux prestations afférentes à l'assurance maladie après la cessation de service (d'un montant estimatif de 260 millions de dollars). Les réserves détenues par le HCR à la fin 2000, soit 127 millions de dollars, ne permettraient pas de couvrir ces éléments de passif, dans la mesure où 75 millions de dollars sont réservés pour couvrir, en cas de besoin, les éléments suivants: assurance maladie (9 millions de dollars), administrateurs auxiliaires (6 millions) et réserves opérationnelles servant à financer les activités en attendant la réception des contributions des donateurs (60 millions).

51. Le Comité comprend que le HCR ne souhaite pas mettre en réserve des montants considérables pour couvrir un passif à si long terme, dont le montant va dépendre d'événements futurs. Mais il est préoccupé par le fait qu'une si grande partie du passif correspondant aux prestations dues à la cessation de service demeure non provisionnée.

4. Inscription de pertes et manquants au compte des profits et pertes

52. Conformément à l'article 10.4 du Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies, l'Administration a passé par profits et pertes, au cours de l'exercice, un montant de 330 714 dollars (espèces et sommes à recevoir). Les sommes à recevoir, d'un montant de 229 858 dollars, correspondent à des remboursements de la taxe sur la valeur ajoutée relatifs à la période de 1988 à 1998, dont on a estimé qu'ils ne seraient probablement pas versés. L'Administration a également passé par profits et pertes des avances au titre de frais de voyage d'un montant total de 78 675 dollars, versées entre 1991 et 1994.

53. **Le Comité recommande que le HCR contrôle de plus près le montant des avances au titre de frais de voyage non réglées en vue de réduire les montants risquant de devoir être passés par profits et pertes.**

54. On trouvera ci-dessous des précisions sur les biens passés par profits et pertes en 2000 qui ont été notifiés au Comité de contrôle du matériel du siège:

Cause	Valeur (en dollars É.-U.)
Accident	57 741
Détournement	27 451
Vol	157 510
Pillage	70 375
Perte	8 848
Dommages/destruction de biens	3 812
Usure	18 949
Total	**344 686**

55. Le HCR a fourni au Comité des explications sur toutes les pertes et sommes passées par profits et pertes; le Comité estime que, dans l'ensemble, les mesures prises sont appropriées étant donné les circonstances.

5. Paiements à titre gracieux

56. L'Administration a informé le Comité qu'elle avait effectué en 2000 des paiements à titre gracieux d'un montant d'environ 11 500 dollars. La somme avait été versée à deux membres du personnel qui, dans un accident de la route survenu alors qu'ils étaient en mission, avaient été blessés et avaient subi des pertes financières.

C. Gestion

1. Projet de système intégré d'information

Historique

57. Le système informatique central du HCR dépend du Centre international de calcul. L'Office des Nations Unies à Genève assure pour le HCR la tenue des états de paie et les services de voyage. Lorsque l'Office a adopté un système intégré de gestion (SIG), en avril 2000, il a continué à fournir ces deux types de service au HCR en dehors du SIG en attendant que le Haut-Commissariat mette en place son projet de système intégré. Le HCR exploite un système de gestion de l'information financière qui comporte un grand livre et un registre des projets et qui fonctionne à l'aide de logiciels introduits à la fin des années 80 et est régulièrement mis à jour depuis. Pour donner suite à sa décision de rapprocher des activités sur le terrain la gestion des opérations et la gestion financière, le HCR a entrepris de décentraliser de plus en plus la prise de décisions hors de son siège, à Genève.

58. Le HCR estimait que les systèmes informatiques de gestion financière sur le terrain et au siège n'étaient pas entièrement intégrés, ne permettaient pas d'effectuer facilement les rapprochements avec les fichiers centraux et ne répondaient pas aux besoins des responsables en matière d'information. Pour faciliter les opérations d'exécution sur le terrain ainsi que le suivi et le contrôle des opérations par les responsables dans les bureaux extérieurs et au siège, le HCR a conçu un projet de système intégré, destiné à remplacer le système de gestion de l'information financière. Le projet de système intégré ne constituait qu'un élément d'une initiative plus vaste qui doit déboucher sur la mise en place d'un système de gestion des opérations. Ce dernier doit offrir un cadre de gestion global, axé sur les résultats et intégré.

59. Le projet de système intégré comporte trois sous-projets:

a) Un système de planification des ressources desservant plusieurs sections distinctes: finances, fournitures, ressources humaines, protection et gestion des programmes;

b) Un système de gestion électronique de la documentation;

c) Un projet d'infrastructure à l'appui des deux premiers éléments.

Portée de l'examen

60. Dans son rapport sur les états financiers du HCR pour 1998, le Comité des commissaires aux comptes a fait observer que la planification était irréaliste et que l'application du système de gestion des opérations progressait trop lentement (A/54/5/Add.5). Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a pour sa part regretté le manque de transparence véritable dans l'établissement des rapports sur la mise en route, le coût, les résultats et l'exécution des projets informatiques du HCR et a demandé que le HCR présente des données globales sur la mise en œuvre de tous les projets portant sur les technologies de l'information, y compris sur les coûts (A/55/487). Prenant note de ces préoccupations, le Comité des commissaires aux comptes s'est penché sur les progrès effectués en 2000 dans l'application du projet de système intégré. Comme le HCR n'avait pas encore installé de système opérationnel, le Comité a limité son examen au coût, à l'efficacité et à l'exécution de la phase de planification et de la phase d'achat du système, en particulier:

a) Sélection du nouveau système;

b) Achat, y compris coût des logiciels et des contrats de consultants; et

c) Gestion des projets, y compris réalisations par rapport aux objectifs fixés.

Sélection du nouveau système

61. Le HCR avait d'abord envisagé d'utiliser comme logiciel les modules du SIG. Il avait renoncé à employer le module comptabilité et finance du SIG car celui-ci ne répondait pas aux besoins des bureaux extérieurs, des bureaux de pays et des bureaux régionaux en matière de comptabilité et de finance, mais il avait d'abord pensé appliquer les modules du SIG pour l'administration du personnel et la gestion des prestations et des états de paie.

62. En 1997, le HCR a engagé des consultants qui ont été chargés d'examiner de plus près le module administration du personnel du SIG. Les consultants ont estimé qu'il fallait apporter au module, à titre prioritaire, 60 perfectionnements et qu'il faudrait 6 500 heures de temps de consultant pour encoder le système révisé et le mettre à l'essai. En juin 1998, le HCR a conclu de l'analyse des consultants que le SIG ne répondait pas à ses besoins en matière d'information et décidé de n'employer aucun des modules (A/AC.96/900/Add.3).

Analyse coûts-avantages du projet de système intégré

63. Le HCR a fait savoir au Comité qu'il avait rédigé un projet de descriptif du projet de système intégré indiquant la portée, les avantages et le coût du projet et comportant un calendrier d'exécution. Vingt-cinq avantages étaient énumérés mais ces avantages n'étaient pas classés par ordre d'intérêt et on ne leur assignait pas de valeur monétaire. Parmi les 68 avantages décrits de façon plus détaillée dans le plan de gestion du projet d'avril 1999, 33 consistaient en des avantages potentiels qui n'étaient pas quantifiés ou qui devaient déboucher sur des gains de productivité pour lesquels on n'avait pas calculé les économies qui seraient réalisées. Une mesure quantitative des avantages escomptés aurait permis aux responsables de disposer d'une base solide pour contrôler les progrès réalisés et planifier l'exécution du projet de façon réaliste.

64. **Le Comité recommande que le HCR définisse clairement les avantages escomptés, qu'il les classe par ordre d'importance et qu'il les chiffre dans la mesure du possible, afin de fixer un calendrier d'exécution réaliste sur la base duquel les progrès puissent être mesurés.** Le HCR est convenu de fournir une estimation réaliste des avantages escomptés pour chacune des futures phases de réalisation du projet, et de les classer et de les quantifier chaque fois que ce sera possible.

Achat

65. Le coût total du projet de système intégré est estimé à 34 millions de dollars, soit un budget initial de 14 millions de dollars, qui a été approuvé en 1998, et 20 millions de dépenses supplémentaires étagées de 2000 à 2002. Le Comité a examiné les opérations d'achat sur le plan des coûts et de l'efficacité.

Sélection du logiciel

66. En mai 1999, le Comité des marchés du HCR a recommandé que soit approuvé l'achat d'un logiciel pour un coût estimé à 5,3 millions de dollars. L'opération d'achat a commencé au mois de juillet 1997, lorsque le HCR a demandé à 19 fournisseurs potentiels de soumettre des offres. Sept d'entre eux ont répondu. Pour évaluer les offres, le HCR a créé un modèle qui était conçu de manière à éviter de mettre trop l'accent sur les aspects financiers aux dépens des aspects fonctionnels. Aucun des produits sélectionnés ne satisfaisait entièrement aux exigences du HCR. L'offre la plus intéressante marquait 71 points sur 100 et la suivante 63. Le HCR a conclu le marché en août 1999. Le prix d'achat final s'établissait à 4,9 millions de dollars et le produit devait commencer à être livré en septembre 2000. Il ressortait de l'évaluation que les deux produits les mieux notés nécessiteraient, s'ils étaient retenus, des changements – s'étageant de modérés à importants – soit dans le logiciel soit dans la façon de travailler du personnel du HCR, mais le HCR estimait que le produit finalement retenu exigerait moins d'opérations d'adaptation.

67. Le HCR a fait savoir au Comité que ses estimations les plus récentes concernant le coût du produit sur l'ensemble de son cycle de vie confirmaient que le fournisseur sélectionné proposait le rapport le plus faible entre le coût de mise en place et les frais de licence. Le HCR affirmait donc, que, sauf dans le domaine des ressources humaines, la programmation du système demanderait une adaptation minime dont le coût était estimé à moins de 10 % du coût total de la mise en place du système. Le HCR comptait toutefois qu'il faudrait deux à trois ans pour mettre au point un système opérationnel dans le domaine des ressources humaines. Il se proposait donc de prolonger jusqu'en 2004 les arrangements actuels avec l'Office des Nations Unies à Genève pour le traitement des états de paie.

Modification du logiciel

68. En septembre 2000, le Département du HCR chargé de l'informatique a invité le Comité des marchés à recommander qu'un contrat soit passé avec un entrepreneur extérieur pour déterminer les modifications qu'il convenait d'apporter au logiciel afin de l'adapter aux besoins particuliers du HCR. Le Comité des marchés à recommandé qu'un contrat soit passé à cette fin avec le fournisseur du logiciel, pour un coût de 159 000 dollars, sans procéder à un appel d'offres. Le HCR a expliqué au Comité des commissaires aux comptes qu'il avait préféré

conclure le marché avec le fournisseur même du logiciel parce que celui-ci connaissait parfaitement le produit. Il était entendu qu'afin d'éviter un risque de conflit d'intérêts, l'entrepreneur ne répondrait pas à l'appel d'offres qui serait lancé pour la mise en place du système. Le HCR a également fait savoir au Comité qu'il était parvenu à réduire à 159 000 dollars le coût du contrat, alors que le prix indiqué à l'origine était de 1,4 million de dollars, le fournisseur du logiciel ayant offert un taux préférentiel. Le Comité félicite le HCR d'avoir fait baisser et dans ces proportions le prix du service offert mais exprime des réserves au sujet du prix initial élevé demandé par l'unique offrant.

69. Le HCR a constaté qu'il fallait apporter des modifications considérables au logiciel pour l'adapter aux opérations de traitement des prestations et des états de paie du personnel des Nations Unies. Étant donné qu'aucun autre organisme des Nations Unies n'avait encore acheté les modules état de paie et gestion des ressources humaines en question, il était difficile au HCR de se faire une idée de l'importance des opérations d'adaptation et de configuration qui seraient nécessaires. Comme le HCR ne disposait pas des compétences voulues pour pousser plus loin l'analyse, le Comité des marchés est convenu de recommander que le HCR engage un consultant, pour un coût de 213 660 dollars, sans procéder à un appel d'offres, afin de dresser le détail des autres changements à apporter au logiciel. Ultérieurement, le Comité des marchés a également recommandé que l'on déroge à l'appel d'offres pour l'achat de modules de formation des utilisateurs, pour un coût de 339 000 dollars. L'achat de ces modules n'avait pas été prévu dans l'évaluation initiale du coût du logiciel.

70. Le Comité des commissaires aux comptes estime qu'il aurait mieux valu réaliser une analyse des écarts dès l'évaluation initiale du logiciel, de manière à déterminer le coût et l'importance des opérations d'adaptation avant de prendre la décision d'acheter le système et non après. Le fournisseur du logiciel a offert de mettre au point la fonction manquante et de répartir le coût entre les différentes organisations qui se porteraient acquéreuses, mais rien n'indique que les coûts ont bien été réduits par la suite. En outre, le Comité constate avec préoccupation que le HCR n'a pas procédé à des appels d'offres pour des contrats qui au total se montent à 711 660 dollars. **Le Comité recommande qu'à l'avenir le HCR n'achète des logiciels qu'après avoir procédé à une évaluation complète du coût des changements à apporter.**

71. Le HCR a indiqué au Comité que, s'il avait évalué le coût de l'adaptation des produits qui étaient proposés par les deux offrants les mieux notés, le projet, qui avait déjà subi de nombreux retards, aurait encore été reporté. Le HCR a estimé qu'il ressortait d'un examen approfondi du logiciel retenu que celui-ci présentait de nombreux avantages sur les produits concurrents et qu'une évaluation n'aurait pas eu d'incidence sur le choix final.

Modules inutilisés

72. À l'issue de négociations avec la Section des fournitures et des transports, le fournisseur du logiciel a consenti un rabais de 5 % sur le coût initial de 17 modules et un rabais de 17 % sur le coût de six autres modules. Le coût de la licence était passé de 2 à 2,3 millions de dollars mais les rabais permettaient de réaliser une économie de 64 284 dollars sur le prix d'achat total de 23 modules. Toutefois, le Comité a constaté qu'un an après l'achat du logiciel, le HCR n'avait toujours pas utilisé trois modules, d'un coût de 195 000 dollars, et s'était aperçu qu'il n'avait pas besoin de six modules, qu'il avait achetés pour 549 000 dollars. Le HCR a informé le fournisseur en juin 2000 qu'il n'avait pas besoin de six des modules qu'il lui avait achetés.

Comme le fournisseur facturait des frais d'entretien qui se montaient à 14 % des droits de licence pendant la deuxième année, le HCR encourait en outre pour des modules qu'il n'utilisait pas des frais d'entretien d'un montant de 37 651 dollars. Autrement dit, le HCR s'était engagé dans des dépenses d'un montant total de 781 651 dollars pour des modules dont il ne se servait pas ou dont il n'avait pas besoin.

73. Le HCR a informé le Comité qu'il n'avait pu obtenir de remboursement pour les modules inutilisés mais qu'il avait obtenu d'échanger à titre gracieux les modules destinés au secteur public qu'il avait d'abord achetés contre des modules conçus pour le secteur commercial, d'échanger également d'anciens modules contre des nouveaux, et d'avoir la possibilité de réactiver à tout moment les modules auxquels il aurait renoncé. En outre, la Section des fournitures et des transports a réussi à obtenir que les coûts de maintenance des modules correspondent aux coûts effectifs et ne soient plus fondés sur les taux prévus à l'origine dans le contrat. Le HCR a évalué à 505 000 dollars le montant total des économies qu'il réaliserait de la sorte sur la durée de la licence, à savoir huit ans, en compensation de la dépense que représentaient les modules inutilisés.

74. Le Comité reconnaît que le HCR, en négociant avec le fournisseur, est parvenu, globalement, à réaliser des économies sur l'offre initiale et que, pour tenter de compenser le coût des modules inutiles, il était parvenu à réaliser d'autres économies et à obtenir certains avantages. Le Comité se demande toutefois si on n'a pas à l'origine surévalué les besoins d'une part et les capacités d'utilisation de nouveaux modules d'autre part.

Sélection d'une entreprise pour l'installation du système

75. En août 2000, le HCR a invité huit fournisseurs à faire des offres pour la modification, la configuration et la mise en place du logiciel. Le HCR a constaté, à l'issue des évaluations techniques et financières préliminaires des trois offres reçues, que chacune des entreprises avait interprété le cahier des charges de façon très différente. Pour régler le problème, le HCR a organisé une session de questions-réponses avec les trois sociétés. Il a de nouveau mis au point un système d'évaluation pondéré sur un total de 100 points (80 pour les aspects techniques et 20 pour le coût), un résultat de 50 correspondant à une offre satisfaisante. La meilleure offre a obtenu 54,71 points, la suivante 51,9. L'adjudicataire avait fait une offre de 17,9 millions de dollars, soit 8,7 millions de dollars environ de plus que son concurrent, qui proposait un prix de 9,2 millions de dollars. Le HCR a expliqué au Comité qu'il avait malgré tout choisi le premier car celui-ci connaissait bien les besoins du HCR, disposait d'un personnel expérimenté et était étroitement lié à la mise au point de l'élément ressources humaines du SIG, au Secrétariat de l'ONU.

76. Le Comité émet des réserves concernant le poids donné par le HCR aux aspects techniques par rapport au prix dans l'évaluation des offres. Le HCR a en effet rejeté une proposition d'un montant de 8,7 millions de dollars au profit d'une autre qui s'élevait à 17,9 millions de dollars, alors même que globalement, l'évaluation n'avait permis d'établir qu'une différence de trois points de pourcentage entre les deux concurrents.

77. Toutefois, avant de conclure définitivement le marché, le HCR a demandé à la société retenue de réaliser un projet «phase zéro», dont le coût s'établissait à 639 000 dollars, afin de déterminer le montant des réductions possibles. La société est convenue que si elle emportait

le marché, elle ne facturerait pas les 639 000 dollars. La phase zéro consistait à examiner le logiciel retenu afin:

a) De déterminer les nouvelles modifications qui devraient être apportées au logiciel livré en juin 2000;

b) D'établir une stratégie d'exécution technique;

c) De réaliser une analyse coûts-avantages approfondie des modifications à apporter au logiciel afin de déterminer lesquelles étaient essentielles pour le HCR.

78. L'entrepreneur a entamé la phase zéro en septembre 2000. Il a noté un certain nombre de problèmes, en particulier concernant la gestion du projet. Il a recommandé au HCR de procéder à un examen approfondi des objectifs et de la structure du projet avant de le mener plus loin. Si l'entrepreneur avait effectué lui-même cet examen approfondi, il en serait résulté des dépenses supplémentaires pour le HCR. Tandis que le HCR examinait cette proposition, la phase zéro a été suspendue. Le HCR s'est entendu avec l'entrepreneur pour que la phase zéro, telle qu'elle était prévue à l'origine, soit terminée entre février et mars 2001. Le HCR et l'entrepreneur sont ensuite convenus que ce dernier effectuerait le travail supplémentaire et que tous deux partageraient les frais supplémentaires, qui se montaient au total à 480 000 dollars. En mai 2001, la phase zéro était terminée et la phase 1 était sur le point de commencer.

79. Le Comité constate avec préoccupation que le projet de système intégré progresse avec lenteur et en particulier qu'au bout de trois ans et après avoir encouru des dépenses d'un montant de 8,9 millions de dollars sur un budget total de 34 millions, le HCR n'avait pas encore réalisé le moindre élément du projet de système intégré.

Gestion du projet de système intégré

80. Jusqu'en avril 2000, la Division des opérations gérait le système de gestion des opérations, tandis que la Division de la gestion des ressources était chargée de gérer le projet de système intégré. Deux entités séparées, le Comité directeur chargé des technologies de l'information et le Comité chargé du projet de système de gestion des opérations supervisaient la mise au point du projet. En avril 2000, soucieux de mettre en place une structure de gestion coordonnée, le Haut-Commissaire a créé un comité de gestion composé de cinq personnes et responsable à la fois du système de gestion des opérations et de la mise au point du projet de système intégré. En octobre 2000, le HCR a engagé des consultants pour définir un cadre de planification globale afin d'assurer de bonnes communications et une gestion, une exécution et un suivi efficaces du projet. Les premières conclusions des consultants ont suscité des inquiétudes au sujet de la gestion du projet. Celui-ci souffrait notamment de l'absence d'une vision d'ensemble et d'objectifs globaux, les décisions stratégiques sur des questions qui intéressaient directement la conception de l'application du système manquaient de clarté et les activités des différentes équipes chargées du projet n'étaient pas intégrées.

81. Le Comité estime que la gestion du projet a souffert d'un manque d'homogénéité dans la direction des opérations. Le personnel chargé du projet rendait compte à divers divisions et départements au sein du HCR au lieu de faire directement rapport à un responsable du projet. Cette situation était due en partie au fait que certains de ces fonctionnaires étaient aussi chargés

d'autres activités. Lors du lancement du projet, le HCR avait insisté sur le fait que celui-ci devait être dirigé par une personne qui avait l'expérience de projets d'importance et de complexité analogues. Toutefois, lorsque le Comité a effectué une vérification intérimaire, en décembre 2000, il a constaté que le projet était dirigé par un responsable temporaire qui avait ensuite été remplacé, jusqu'en mars 2001, par un autre responsable temporaire chargé de veiller à ce que soient menés à bien les contrats de consultants. **Le Comité recommande que le HCR mette en place une ligne hiérarchique unique pour la gestion du projet, que le personnel suivra pour rendre compte de tous les aspects de l'évolution du projet de système intégré.**

82. Le HCR reconnaît que le projet de système intégré n'a pas bénéficié d'une direction claire et que les structures d'encadrement étaient défaillantes. Il a dissous le Comité chargé du projet de système de gestion des opérations et avait l'intention de nommer un directeur de projet unique à qui tous les fonctionnaires chargés du projet feraient rapport et qui ferait rapport à son tour à un seul responsable général. Le HCR comptait que grâce à cette structure les décisions pourraient être prises rapidement et dans la transparence.

83. Le Comité a également encouragé le HCR à envisager de définir des critères qui permettraient de suivre l'état d'avancement du projet, afin de faciliter le contrôle des dépenses, de l'exécution du calendrier, des risques et de l'activité du personnel. Le HCR a indiqué au Comité que la définition d'indicateurs de résultats était déjà prévue dans la révision du mode d'encadrement du projet. Le Comité s'est félicité que le HCR lui ait donné l'assurance qu'avant que ne démarre la phase de mise en place, des indicateurs pour la phase 1 seraient définis afin de limiter les risques.

Dépenses afférentes au projet

84. Lorsque le Comité a effectué son contrôle, en mai 2001, les dépenses au titre du projet de système intégré, telles qu'elles apparaissaient dans les comptes à cette date, se montaient à 8,9 millions de dollars (5 millions de dollars pour 1999, 3,4 millions de dollars pour 2000 et 500 000 dollars pour 2001). Le Comité a examiné le coût des opérations d'achat et leur efficacité.

85. Le Comité a noté que les dépenses afférentes au projet étaient sous-estimées du fait que certaines dépenses de personnel n'étaient pas imputées sous le code affecté au projet. Sur les 19 fonctionnaires qui travaillaient à plein temps sur le projet en novembre 2000, huit étaient imputés à des codes autres que celui du projet, au sein de différentes sections et divisions. Le Comité a estimé que pour l'année 2000, les dépenses de personnel liées au projet, telles qu'elles figuraient dans les comptes, pouvaient être inférieures de 1,3 million de dollars aux dépenses réelles.

86. Toutefois, même après avoir ajusté les chiffres pour tenir compte des dépenses non comptabilisées, le montant total des dépenses restait inférieur au budget prévu, à savoir 17 millions de dollars, principalement en raison du retard pris dans l'exécution du contrat de mise en place du logiciel, dont le coût est évalué à un montant maximum de 18 millions de dollars.

87. **Le Comité recommande que les dépenses de personnel liées au projet soient comptabilisées sous le code affecté au projet afin que l'on puisse connaître le montant total des dépenses afférentes au projet.** Le HCR a reconnu que toutes les dépenses liées au projet devaient être comptabilisées. Il a l'intention en particulier d'établir un système qui permettra

d'imputer au projet toutes les dépenses de personnel liées à sa réalisation, avant le début de la phase de mise en place (phase 1).

Exécution du projet

88. Lorsque le projet n'était encore qu'une proposition, en 1998, le HCR avait fixé un premier calendrier, à savoir que le logiciel et l'entrepreneur chargé de le mettre en place devaient avoir été sélectionnés au mois de juin 1999. Au fur et à mesure que le projet avançait, il a révisé les dates d'exécution et les autres objectifs. Par exemple, dans la troisième version du plan de gestion du projet, établie en avril 1999, il était prévu que les principaux modules financiers et budgétaires devaient être installés au siège avant la fin de décembre 2000. En février 2000, le HCR a repoussé à octobre 2000 la date de la mise en place du module puis a de nouveau révisé l'objectif qu'il s'était fixé s'agissant de la configuration et de la mise au point du logiciel financier et budgétaire. À la fin du mois de mars 2001, le HCR n'avait pas encore sélectionné d'entrepreneur et aucun des modules achetés n'avait été installé.

89. Il avait été prévu, en février 2000, parmi les objectifs du sous-projet portant sur l'infrastructure, d'étendre l'accès à l'Intranet à 60 bureaux extérieurs supplémentaires avant le mois d'octobre 2000 et de mettre à jour le système de courrier électronique au siège avant le 31 décembre 2000. À cette date, 40 bureaux avaient été reliés à l'Intranet, quant à la mise à jour du courrier électronique, elle avait été reportée de plusieurs mois.

90. **Le Comité a recommandé, avec l'approbation du HCR, que les responsables du projet fixent des dates d'exécution réalisables en se fondant sur une évaluation réaliste de la complexité du projet et du montant des ressources disponibles.**

Une mise en place progressive

91. Le Comité est d'avis que le HCR aurait avantage à mettre en place le projet progressivement et module par module, à savoir qu'il devrait pour commencer limiter le projet à des fonctions bien déterminées et à partir de là, l'étendre peu à peu à toute l'organisation.

92. Le HCR a indiqué au Comité qu'il s'était bien rendu compte que le projet de modernisation initial était beaucoup trop ambitieux. Le Haut-Commissariat, sachant qu'il fallait d'urgence moderniser un système informatique vieillissant, avait dressé un vaste programme qui avait fini par devenir très difficile à gérer, le projet progressant de façon très inégale. À la suite du contrôle effectué par le Comité, le HCR a décidé de ramener le projet à des dimensions plus réduites et de se fixer des objectifs plus réalisables. Le Comité se félicite de ce que le HCR a l'intention d'exécuter le projet de façon progressive, qu'il s'agisse des éléments administratifs centraux ou de l'extension du projet à tous les bureaux extérieurs, en tenant compte de l'expérience acquise. Le Comité compte bien que de nouveaux progrès seront faits dans l'exécution du projet à la suite des améliorations qui avaient déjà été apportées à la gestion et à la conception du projet au moment de son examen par le Comité.

2. Donner la priorité aux activités directement liées au mandat du HCR

93. Le HCR a fondamentalement pour mandat d'assurer une protection internationale aux réfugiés et de tenter de trouver une solution durable à leur situation. Dans le cadre de son examen,

qui a porté sur cinq opérations sur le terrain, le Comité a examiné dans quelle mesure les bureaux extérieurs centraient leurs activités sur les activités de protection proprement dite et s'est informé du nombre de réfugiés visés par ces activités.

Activités de création d'infrastructures

94. Le Comité a constaté que, dans certains des pays dans lesquels il s'est rendu, le HCR était engagé dans des activités de création d'infrastructures au profit de l'ensemble de la communauté et que celles-ci constituaient tout un secteur d'activité qui n'était pas directement lié au mandat fondamental du Haut-Commissariat. Le HCR finançait des activités d'assistance générale au développement et à la création d'infrastructures, notamment la construction de routes et de ponts, des activités que, de l'avis du Comité, d'autres organismes sont mieux à même d'exécuter. Dans un pays, les réfugiés rentrant dans leurs foyers avec l'aide du HCR ne représentaient que 31 % des bénéficiaires des projets examinés par le Comité. Dans un autre, le HCR fournissait des abris à long terme à des groupes vulnérables appartenant à l'ensemble de la population des déplacés internes. Le Comité émet des réserves du fait que le HCR n'a pas pour mandat de porter assistance à des populations entières, composées principalement de personnes autres que des réfugiés, et n'en a pas non plus les moyens. En outre, dans le cas de trois bureaux extérieurs en activité depuis plus de cinq ans, le Comité a constaté qu'aucun objectif clair permettant de mesurer les progrès réalisés et de déterminer si la mission était ou non accomplie n'avait été fixé.

95. Le HCR a expliqué au Comité que s'il participait à des activités de développement, c'était parce qu'il était en mesure de réagir rapidement dans les situations d'urgence et que de ce fait la population locale et certains gouvernements comptaient sur lui. Il lui était donc difficile de se désengager.

96. Le Comité s'est félicité que le HCR ait entrepris en 2001 un examen qui vise à vérifier que la priorité est bien donnée aux objectifs fondamentaux du HCR, dans les limites des contributions attendues des donateurs. Cet examen comportait une évaluation des activités des bureaux extérieurs, répartis dans 120 pays, et devait permettre de déterminer s'il était possible de réaliser des économies en regroupant les activités de base. Dans le cas des bureaux qui se consacraient généralement à d'autres types d'activités intéressant des donateurs particuliers, un financement supplémentaire serait prévu et aucun fonds ne serait prélevé sur le budget des activités de base.

97. **Le Comité recommande que, lorsqu'il arrête l'ordre de priorité de ses activités, le HCR détermine s'il convient qu'il s'engage dans des projets qui ne visent pas directement à venir en aide aux réfugiés et/ou aux rapatriés et se fixe systématiquement des repères d'étape qui lui permettent de mesurer les progrès réalisés et de déterminer si sa mission a été remplie.**

Nombre de réfugiés

98. Le Comité estime que le HCR doit connaître, avec une certaine précision, le nombre de personnes susceptibles de bénéficier de ses projets afin d'être en mesure de planifier de manière réaliste les dotations en effectifs nécessaires et l'appui venant du siège. Toutefois, le Comité a constaté que, pour trois bureaux extérieurs, le HCR ne disposait pas de statistiques à jour concernant le nombre de réfugiés ou de personnes déplacées. Par exemple, sur l'un des sites, le Comité a noté qu'un partenaire opérationnel international avait estimé que le nombre de réfugiés s'élevait à 10 847 alors que le HCR avait établi qu'ils étaient 15 267.

99. L'Administration a informé le Comité qu'en février 2001, le HCR avait réalisé une étude sur un projet concernant la collecte de données démographiques de base fiables sur le terrain et l'amélioration de la saisie des données au niveau régional. L'étude a révélé que le nombre de bénéficiaires constituait le principal facteur déterminant le niveau de protection et d'assistance apportées. Ce projet permettra au HCR de disposer de données plus précises et mieux ciblées sur les populations concernées et d'améliorer ainsi la gestion de ses opérations. S'il est approuvé par le Haut-Commissaire, ce projet, baptisé «PROFILE», devrait être lancé en juillet 2001.

100. **Le Comité recommande que le HCR mette en place un système approprié pour faire en sorte qu'il dispose en permanence d'informations fiables concernant la taille et les caractéristiques de la population réfugiée.**

3. Rapports sur les résultats obtenus

101. Le HCR a adopté, en janvier 2000, un modèle type pour la définition d'objectifs mesurables dans le cadre des accords relatifs aux projets conclus avec les partenaires opérationnels. Les accords relatifs aux sous-projets déterminent les grandes lignes des projets du HCR et sont agréés à la fois par le HCR et le partenaire opérationnel. Bien que le Comité ait estimé que, d'une manière générale, les accords offraient un bon aperçu des activités proposées, il n'en a pas moins noté que les populations cibles et les objectifs et produits des projets n'étaient pas toujours définis en termes clairs et chiffrés. Il n'était donc pas toujours aisé d'évaluer dans quelle mesure les projets avaient atteint leurs objectifs. Le Comité estime que les accords relatifs aux projets devraient, tout au moins, énoncer clairement:

- Le nombre estimatif de bénéficiaires;
- Les critères utilisés pour la sélection et l'identification des bénéficiaires;
- Le volume et la fréquence de l'aide à apporter à chaque bénéficiaire;
- Le lieu où se trouvent les bénéficiaires.

102. Dans les projets passés en revue par le Comité, ces objectifs mesurables n'étaient pas systématiquement indiqués. Ainsi, l'un des projets avait pour objectif de faciliter les services de distribution secondaires pour l'ensemble des produits du Programme alimentaire mondial et du HCR ainsi que pour les produits alimentaires et non alimentaires des partenaires opérationnels et d'exécution agréés à l'intention des réfugiés et des personnes déplacées. Mais le descriptif du projet ne donnait pas de précisions concernant les produits devant être distribués ou les conditions que devaient remplir les partenaires opérationnels potentiels. En outre, il a été proposé que l'aide distribuée soit réduite de moitié pour l'année mais le descriptif du projet ne comportait pas pour autant de modification concernant le profil des bénéficiaires.

103. Le Comité a noté que les accords relatifs aux sous-projets n'étaient pas assortis d'un plan de travail contenant un calendrier d'exécution des principales activités et tâches entreprises au titre du projet en question. Par conséquent, le Comité n'était pas en mesure de déterminer si les projets étaient en avance ou en retard par rapport au calendrier. **Le Comité recommande que les accords relatifs aux sous-projets comportent des objectifs et des produits mesurables clairement définis – et actualisés selon qu'il conviendra – et que des plans de travail contenant**

les principales étapes et des dates butoirs soient établis afin de permettre au HCR d'assurer un meilleur suivi de l'exécution des projets.

104. Dans l'appel global de 2000 lancé en faveur des pays examinés par le Comité, le HCR avait formulé des objectifs qui n'étaient pas toujours mesurables. Il s'agissait surtout d'activités et non pas de résultats ou de buts à atteindre (comme, par exemple, «assurer la protection» ou «faciliter les rapatriements librement consentis»). Trois des pays passés en revue n'avaient établi aucun objectif mesurable et deux autres en avaient fixé un nombre insuffisant. De même, dans le rapport intérimaire à mi-parcours de 2000, trois des pays à l'examen n'avaient pas donné d'informations concernant la réalisation de leurs objectifs et deux autres pays n'avaient rendu compte des progrès réalisés que par rapport à un seul objectif.

105. **Le Comité recommande, par conséquent, que le HCR élabore un cadre intégré pour l'établissement de rapports sur les résultats obtenus qui permette d'établir un bilan précis des progrès réalisés par rapport aux objectifs fixés.** L'Administration a informé le Comité qu'elle envisageait d'adopter un cadre intégré de ce type permettant d'établir une comparaison claire entre résultats et objectifs une fois que l'information de gestion aurait fait l'objet d'améliorations grâce au projet de système intégré.

4. Gestion des ressources humaines

106. Lors de la vérification des comptes d'un bureau extérieur, le Comité a passé en revue un projet destiné à fournir un appui technique et administratif aux activités de protection et d'assistance du HCR dans le pays. Les 86 personnes recrutées dans le cadre de ce projet étaient employées par une organisation non gouvernementale et n'avaient donc pas de contrat de travail avec le HCR. En 2000, les dépenses au titre du projet pour la prestation de services au bureau du HCR avaient représenté 734 000 dollars. L'accord relatif au projet stipulait que le HCR effectuerait directement des versements aux agents de projet, ces agents étant recrutés exclusivement à l'issue de consultations étroites avec le HCR et avec l'approbation officielle de celui-ci. Bien que les agents de projet travaillent en collaboration avec le personnel du HCR dans les bureaux extérieurs du HCR et assument des fonctions analogues, ils perçoivent une rémunération inférieure et ne jouissent pas des mêmes avantages. Cet arrangement avait été conclu de longue date, et de nombreux agents de projet étaient employés dans ces conditions depuis nombre d'années.

107. Le Comité a noté que les agents de projet concernés n'apparaissaient pas dans le tableau d'effectifs approuvé du personnel du HCR bien qu'ils soient affectés à l'exécution des activités de base du HCR. Au moment de la vérification des comptes effectuée par le Comité, en avril 2001, de nombreuses incertitudes subsistaient concernant le statut contractuel de ces agents. En particulier, il n'était pas précisé si le HCR était tenu de leur verser des indemnités en cas de cessation de service. **Le Comité recommande que le HCR établisse le nombre et le statut des agents de projet entièrement rémunérés par le HCR et recrutés pour seconder le personnel local, et qu'il étudie toutes les responsabilités qui en découlent pour l'organisation.**

5. Cas de fraude et de présomption de fraude

108. Le HCR a informé le Comité qu'aucun cas de fraude ou de présomption de fraude n'avait été constaté au cours de l'année.

109. Au moment de la vérification des comptes effectuée par le Comité, en mai 2001, le HCR enquêtait sur des allégations de corruption dans un des pays. L'enquête portait sur des versements qui auraient été perçus par des individus en échange de l'octroi de visas leur permettant de résider dans les États membres. Le Comité procédera à l'examen des conclusions de l'enquête une fois celle-ci achevée.

D. Remerciements

110. Le Comité tient à remercier le Haut-Commissaire et ses collaborateurs du concours et de l'assistance qu'ils lui ont prêtés au cours de ses travaux.

Le Président de la Commission
de la vérification des comptes des Philippines
(*Signé*) Guillermo N. **Caragué**

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
de la République sud-africaine
(*Signé*) Shauket A. **Fakie**

Le 28 juin 2001

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 1999[a]

I. RECOMMANDATION 13 a)

1. Le HCR devrait 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.

Mesures prises par l'Administration

2. Le nouveau système de gestion des avoirs (AssetTrack), mis en place en mai 2000, a contribué à augmenter notablement le nombre de bureaux extérieurs ayant présenté un rapport sur leurs avoirs à la fin de l'exercice. Le logiciel est désormais opérationnel dans 135 sites, et les bureaux extérieurs considèrent comme une activité prioritaire l'inspection matérielle des avoirs dont ils ont la garde. Sur les 135 sites, 119 ont présenté des bases de données AssetTrack de fin d'exercice aux fins de consolidation comptable. Le HCR a informé le Comité que, pour des raisons techniques et autres, 16 sites n'avaient pas été en mesure de présenter des bases de données à la fin de l'exercice. Le HCR a envoyé plusieurs rappels aux bureaux extérieurs mettant l'accent sur l'importance que revêtait une gestion des avoirs rigoureuse.

3. Durant la phase de mise en route, le HCR a rappelé à toutes les parties concernées qu'il était nécessaire de procéder chaque année à une vérification matérielle des biens durables. Toutefois, pour une organisation aussi importante que le HCR, qui est présente dans plus de 180 pays à travers le monde, la réalisation d'un inventaire d'ensemble à une date de référence unique pose d'énormes difficultés. Le Haut-Commissariat continuera d'exhorter les bureaux extérieurs à présenter des bases de données à jour sur les stocks de manière que les biens durables soient systématiquement inventoriés dans les comptes de 2001 et de leur rappeler qu'ils ont pour obligation de procéder chaque année à une vérification matérielle de leurs biens.

Observations du Comité

4. Le Comité s'est félicité de l'installation du nouveau système mais a identifié un certain nombre de problèmes qui continuaient de se poser en matière de gestion des biens durables, ainsi qu'il est indiqué dans le présent rapport.

II. RECOMMANDATION 13 b)

5. Le HCR devrait 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.

---

[a] *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-cinquième session, Supplément n° 5E* (A/54/5/Add.5), chap. I, par. 12.

Mesures prises par l'Administration

6. Le HCR a modifié ses directives concernant la clôture des comptes de l'exercice 2000 afin de définir avec précision les responsabilités des directeurs de programme tant sur le terrain qu'au siège. Dans le souci de faire concorder les engagements non réglés au cours de l'exercice, le HCR a donné des instructions visant à lier les demandes d'augmentation des engagements à la mise en concordance des engagements non réglés de l'exercice précédent.

7. Selon le HCR, les montants figurant dans les états financiers au titre des engagements non réglés rendent bien compte des besoins tels qu'estimés à la fin de l'exercice. Il existe cependant un certain nombre de situations de force majeure qui sont, selon le HCR, à l'origine d'un faible pourcentage d'annulations enregistrées durant l'exercice suivant. Ces annulations figurent dans les états financiers, et le HCR a estimé que les annulations éventuelles d'engagements non réglés ne signifiaient pas que les comptes dépenses de l'exercice précédent devaient être considérés comme entachés d'une erreur par excès.

Observations du Comité

8. Le Comité a formulé ses observations sur la question dans le présent rapport.

III. RECOMMANDATION 13 c)

9. Le HCR devrait insister auprès des partenaires opérationnels ayant reçu des avances qui auraient dû être soldées depuis longtemps à présenter leurs rapports définitifs sur le suivi d'exécution des projets et faciliter ainsi la clôture des projets.

Mesures prises par l'Administration

10. Le HCR a informé le Comité qu'il avait bien avancé, en 2000, dans l'action qu'il menait pour obtenir de tous ses partenaires qu'ils lui présentent des rapports définitifs sur le suivi d'exécution des projets. Au cours de l'exercice 2000, le solde à régler des tranches de financement versées aux partenaires opérationnels pour des projets concernant la période 1994-1998 avait été ramené de 56,1 millions de dollars à 29,9 millions de dollars. À la fin de l'exercice 2000, le solde des avances consenties aux partenaires opérationnels pour l'exécution des projets de 2000 s'élevait à 96,2 millions de dollars, et le solde à régler pour les projets qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un rapport a encore été réduit et n'était plus que de 46,6 millions de dollars à la fin de mai 2001.

Observations du Comité

11. Les résultats de l'examen par le Comité des soldes non réglés pour les projets figurent dans le présent rapport.

IV. RECOMMANDATION 13 d)

12. Le HCR devrait poursuivre les efforts visant à encourager les partenaires opérationnels à présenter les attestations de vérification requises.

Mesures prises par l'Administration

13. Le HCR a adopté une nouvelle politique et une approche conceptuelle différente en 2000 (A/AC.96/933/Add.1) afin d'augmenter la proportion de partenaires opérationnels en règle s'agissant de la présentation d'attestations de vérification. La proportion de partenaires opérationnels en règle s'élevait à 79 % au total à la fin de mai 2001 pour les projets de 1999 contre 76 %, pour les projets de 1998 et 78 % pour les projets de 1997. Les proportions de partenaires en règle s'établissaient comme suit: ONG internationales: 92,4 %; partenaires gouvernementaux: 68,6 %; ONG nationales: 60,3 %.

14. Le HCR est d'avis que ce changement de politique, les directives révisées figurant dans le Manuel du HCR et l'expérience acquise au cours des trois dernières années sont autant d'éléments qui permettront d'accroître considérablement la proportion de partenaires opérationnels en règle s'agissant de la présentation d'attestations de vérification pour 2000. Le HCR compte, en 2001, mettre en place des mécanismes permettant d'évaluer la qualité des rapports reçus et de disqualifier les partenaires au sujet desquels le Comité aurait émis des réserves. Le HCR a cependant informé le Comité que, dans bien des cas, il n'avait pas le choix car les possibilités d'établir des partenariats dans certaines zones étaient très limitées et des problèmes d'ordre politique entraient en ligne de compte.

Observations du Comité

15. Le Comité prend note avec satisfaction de l'augmentation de la proportion de partenaires ayant présenté les attestations de vérification requises suite à l'initiative du HCR de revoir ses directives. Il formule des observations supplémentaires dans le présent rapport concernant la proportion des partenaires en règle et la qualité des attestations de vérification pour les dépenses de 1999 et continuera d'examiner ces deux paramètres lors de ses vérifications de comptes ultérieures.

V. RECOMMANDATION 13 e)

16. Le HCR devrait assurer sans délai la mise en route du nouveau système de gestion des avoirs visant à optimiser la gestion et le contrôle desdits avoirs.

Mesures prises par l'Administration

17. Le nouveau système de gestion des avoirs, AssetTrack, a bien été mis en route en mai 2000.

Observations du Comité

18. Le Comité se félicite de l'installation du nouveau système.

VI. RECOMMANDATION 13 f)

19. Le HCR devrait 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.

Mesures prises par l'Administration

20. Le HCR a reconnu, avec le Comité, qu'il s'agissait là de l'un des principaux mécanismes de contrôle interne et qu'il fallait y avoir recours autant que possible. Les directives adoptées au titre de la nouvelle politique mettent l'accent sur l'importance que revêt la séparation des responsabilités dans la délégation des pouvoirs. Cependant, dans un grand nombre de ses bureaux, le HCR n'a pas été en mesure d'appliquer pleinement la séparation des fonctions en raison de la petite taille des équipes et des réalités opérationnelles.

Observations du Comité

21. Le Comité continuera d'évaluer la pertinence des contrôles relatifs à la séparation des fonctions dans ses examens ultérieurs de la délégation du contrôle de la gestion financière.

VII. RECOMMANDATION 13 g)

22. Le HCR devrait améliorer l'exécution des projets et, à cet effet, s'assurer que les paiements par tranches aux partenaires opérationnels soient effectués au moment où ils doivent l'être (ni trop tôt ni trop tard) et que les bureaux extérieurs soumettent des rapports périodiques de suivi concernant les sous-projets, afin que le siège puisse en évaluer les progrès. Par ailleurs, le Comité recommande aux bureaux extérieurs de suivre attentivement les résultats des partenaires opérationnels, de façon à pouvoir décider, sur la base de données adéquates, lesquels pourraient être retenus pour l'exécution de futurs projets du HCR.

Mesures prises par l'Administration

23. Le HCR a affirmé au Comité que des systèmes avaient été mis en place pour garantir que les paiements par tranches aux partenaires opérationnels soient effectués en temps voulu et que le suivi des résultats de ceux-ci faisaient partie intégrante du système de gestion des programmes du HCR. Le représentant ou chef du bureau extérieur du HCR est responsable du suivi de l'exécution des projets confiés à des partenaires opérationnels et veille à ce que les projets soient exécutés conformément aux sous-accords passés avec eux. Après la publication, en janvier 1999, d'une version mise à jour de la section 6.5 du chapitre 4 du Manuel du HCR, qui apporte des précisions concernant les rapports de suivi des sous-projets, une version mise à jour de la section 4.4, relative aux sous-projets et aux sous-accords, a été publiée en novembre 2000. Elle rappelle aux bureaux extérieurs qu'en ce qui concerne les paiements par tranches, ils doivent faire en sorte que les montants et les échéances des paiements correspondent exactement aux besoins réels de sorties de fonds et qu'il ne reste pas de solde important inutilisé dans les comptes des partenaires opérationnels. En outre, le HCR rappelle aux bureaux extérieurs que les rapports exigés d'eux doivent être accompagnés des justificatifs nécessaires et que les données fournies par les rapports de suivi des sous-projets doivent être enregistrées dans les fichiers des partenaires opérationnels prévus dans le système de comptabilité pour les bureaux extérieurs.

24. Soucieuse de mieux faire respecter les règlements existants, la Division de la gestion des ressources rappellera à tous les représentants leurs responsabilités en ce qui concerne la qualité de leurs programmes, les instructions et les règlements applicables en la matière, ainsi que les nombreux instruments de suivi et de contrôle en vertu desquels ils doivent rendre des comptes.

Observations du Comité

25. Le Comité a examiné le suivi et le contrôle des dépenses des partenaires opérationnels pendant l'exercice 2000 et rend compte de ses conclusions dans le présent rapport. Lors des futures vérifications des comptes, il continuera de suivre les progrès accomplis en matière de contrôle des dépenses des partenaires opérationnels.

VIII. RECOMMANDATION formulée au paragraphe 27

26. Le HCR devrait constituer des provisions pour les contributions volontaires à recevoir non recouvrées, ce qui permettrait d'en faire apparaître les montants nets mobilisables.

Mesures prises par l'Administration

27. Le HCR a informé le Comité qu'il ne lui paraissait pas nécessaire, pour le moment, de constituer des provisions pour contributions irrécouvrables, les antécédents avec les donateurs ne suscitant aucune inquiétude particulière. D'après le HCR, les annulations de contributions ont représenté un pourcentage minime des contributions totales (moins de 1 %), sauf en 1995 où elles ont atteint 29,3 millions de dollars. Toutefois, les chiffres de 1995 étaient exceptionnels et n'étaient pas représentatifs. Le HCR a souligné que bon nombre des annulations de contributions concernaient des projets non exécutés, qui n'avaient donné lieu à aucune dépense, et qu'elles ne créaient donc aucun risque financier pour le HCR. Le HCR suivra attentivement l'évolution de la situation et envisagera la constitution de provisions pour contributions volontaires à recevoir non recouvrées si le principe de prudence l'exige. Cette procédure est conforme à l'esprit des Normes comptables des Nations Unies, qui exigent que des provisions soient constituées lorsqu'un recouvrement de recettes paraît douteux.

Observations du Comité

28. Le Comité continuera de suivre la situation pour déterminer s'il s'impose de constituer des provisions pour les contributions volontaires non recouvrées.

IX. RECOMMANDATION formulée au paragraphe 62

29. Le HCR devrait insister auprès de ses bureaux extérieurs pour qu'ils se conforment aux procédures existantes en matière de liquidation des avoirs, afin d'en faciliter le contrôle.

Mesures prises par l'Administration

30. Il est procédé périodiquement à des rappels des procédures existantes en matière de liquidation des avoirs auprès des bureaux extérieurs.

Observations du Comité

31. Le Comité prend note de la mesure prise et suivra l'évolution de la situation.

X. RECOMMANDATION formulée au paragraphe 64

32. Le HCR devrait demander instamment aux bureaux extérieurs de contrôler strictement leurs dépenses et ne pas dépasser les crédits alloués.

Mesures prises par l'Administration

33. Certes, il y a eu des dépassements de crédits, mais ils ont concerné des rubriques budgétaires particulières et ont été financés par des économies réalisées au titre d'autres rubriques, ainsi que l'autorisent les procédures actuelles adoptées conformément à la politique du HCR en matière de décentralisation de la gestion financière. Dans la limite des crédits alloués par le budget administratif, les bureaux extérieurs sont autorisés à effectuer des transferts d'une rubrique budgétaire à l'autre. Les limites des crédits alloués n'ont pas été dépassées, sauf dans un cas relevant de circonstances indépendantes de la volonté du HCR.

Observations du Comité

34. Le Comité a pris note de l'explication de l'Administration.

XI. RECOMMANDATION formulée au paragraphe 70

35. Le HCR devrait suivre les notifications administratives, afin de réduire le risque qu'il soit versé au personnel des sommes qui ne lui sont pas dues.

Mesures prises par l'Administration

36. Le HCR a fait savoir que, depuis que les états de paie étaient tenus par l'Office des Nations Unies à Genève, il n'avait aucun moyen de contrôle sur l'application des droits à prestation à la suite de ses notifications administratives. Le HCR ne voit malheureusement aucune solution pour le moment, mais un nouveau système intégré incluant les états de paie est en cours d'élaboration et lui permettra de remédier à cet état de choses. En attendant la mise en place du nouveau système intégré, le Bureau des services de contrôle interne a fait faire un audit du fonctionnement des états de paie du HCR. Cet audit a permis d'étudier avec précision le risque de paiements indus au personnel et d'évaluer les procédures existantes de recouvrement des trop-perçus. Le HCR est d'avis que le risque est faible.

Observations du Comité

37. Le Comité rend compte dans le présent rapport des conclusions de l'examen des états de paie effectué par le Bureau des services de contrôle interne. Le Comité considère qu'il existe un risque d'erreur significative et continuera de suivre l'évolution de la situation dans cet important domaine.

XII. RECOMMANDATION formulée au paragraphe 72

38. Il faudrait insister auprès des bureaux extérieurs pour qu'ils soumettent en temps voulu des rapports sur les engagements non réglés, de façon que le siège puisse les utiliser pour apporter les ajustements nécessaires aux états concernés.

Mesures prises par l'Administration

39. Cette recommandation a été mise en application et des instructions ont été données aux bureaux extérieurs au cours du premier trimestre de 2001, leur demandant de soumettre les rapports exigés et de s'assurer de l'exactitude des engagements non réglés.

Observations du Comité

40. Le Comité prend note de la mesure prise et continuera de suivre l'évolution de la situation.

XIII. RECOMMANDATION formulée au paragraphe 74

41. Les bureaux extérieurs du HCR devraient améliorer la planification de leurs programmes et, à cet effet, élaborer des documents de planification adéquats, qui pourraient donner des indicateurs de résultats et définir des étapes intermédiaires.

Mesures prises par l'Administration

42. Le HCR a pris des mesures pour améliorer la planification des programmes en publiant, en décembre 2000, des instructions plus claires et plus détaillées. Les bureaux extérieurs disposent ainsi de directives complètes axées sur l'élaboration de documents de planification appropriés et mettant l'accent sur la nécessité d'établir les objectifs à atteindre et les produits à exécuter. Par ailleurs, le HCR a organisé, à l'intention du personnel sur le terrain, une série d'ateliers de formation sur l'élaboration de descriptifs de projets et de sous-projets et sur la planification stratégique, devant mener à l'élaboration de plans des opérations par pays.

Observations du Comité

43. Les observations du Comité relatives aux progrès accomplis dans l'établissement d'indicateurs de résultats figurent dans le présent rapport. Lors de futures vérifications des comptes, le Comité évaluera l'incidence des directives visant à améliorer la planification des programmes et celle de la formation du personnel sur le terrain.

XIV. RECOMMANDATION formulée au paragraphe 79

44. Le HCR devrait comptabiliser toutes les contributions du Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour les partenariats internationaux au titre des comptes d'affectation spéciale, ce qui faciliterait le suivi et la justification de leur emploi.

Mesures prises par l'Administration

45. Cette recommandation a été mise en application et les contributions du Fonds en 2000 sont comptabilisées dans les comptes du HCR au titre des fonds d'affectation spéciale.

Observations du Comité

46. Le Comité prend note de la mesure prise.

CHAPITRE II

OPINION

Nous avons vérifié les états financiers ci-joints, c'est-à-dire les états I à III, les tableaux 1 à 5, l'appendice et les notes se rapportant aux contributions volontaires administrées par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pour l'exercice allant du 1er janvier au 31 décembre 2000. Ces états financiers relèvent de la responsabilité du Haut-Commissaire. Notre propre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur lesdits états sur la base de notre vérification.

La vérification consiste à examiner par sondage, selon ce que les commissaires aux comptes jugent nécessaire en l'occurrence, les pièces à l'appui des montants et des indications figurant dans les états financiers. La vérification comporte également une évaluation des principes comptables utilisés et des principales estimations faites par le Haut-Commissaire ainsi que de la présentation d'ensemble des états financiers. Notre vérification constitue à notre avis une base qui nous permet raisonnablement d'exprimer une opinion sur les états financiers.

Nous avons procédé à notre vérification conformément aux normes communes de vérification du Groupe des vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique. En vertu desdites normes, nous devons planifier et effectuer nos vérifications de manière à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes substantielles. Toutefois, les justificatifs mis à notre disposition concernant 43,5 millions de dollars au titre des dépenses effectuées par les partenaires opérationnels nous ont paru insuffisants pour les raisons indiquées dans le rapport détaillé du Comité (par. 14 à 41). Ne pouvant adopter d'autres procédures de vérification des comptes pour nous assurer que la vérification et la comptabilisation des dépenses effectuées par les partenaires opérationnels ont été faites dans les règles, nous ne pouvons nous prononcer concernant des dépenses dont le montant total s'élève à 43,5 millions de dollars.

Sous réserve de l'effet d'ajustements éventuels auxquels nous aurions pu procéder si nous avions disposé de justificatifs suffisants concernant les dépenses effectuées par les partenaires opérationnels, notre opinion est que:

- Les états financiers reflètent fidèlement la situation financière au 31 décembre 2000 ainsi que les résultats des opérations et les mouvements de trésorerie pour l'exercice qui s'est achevé à cette date, conformément aux politiques comptables du HCR telles qu'elles sont exposées dans la note 2 des états financiers, politiques qui ont été appliquées d'une manière comparable à celle de l'exercice précédent;

- Les opérations que nous avons analysées dans le cadre de notre vérification ont, à tous égards importants, été conformes au Règlement financier et au texte les autorisant.

Conformément à l'article XII du Règlement financier, nous avons également établi un rapport détaillé sur notre vérification des états financiers se rapportant aux contributions volontaires administrées par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Le Président de la Commission de la vérification
des comptes des Philippines
(*Signé*) Guillermo N. **Caragues**

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
de la République sud-africaine
(*Signé*) Shauket A. **Fakie**

Le 28 juin 2001

CHAPITRE III

EXPOSÉ DES RESPONSABILITÉS DU HAUT-COMMISSAIRE ET APPROBATION DES ÉTATS FINANCIERS

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés est responsable du contenu et de l'exactitude des états financiers se rapportant aux contributions volontaires administrées par le Haut-Commissariat qui sont soumis au Comité exécutif du Programme du Haut-Commissariat et à l'Assemblée générale.

Dans l'exercice de cette responsabilité, le HCR opère sur la base de politiques et de normes comptables prescrites et applique des systèmes et des procédures de contrôle interne de la comptabilité pour s'assurer de l'exactitude des informations financières et pour garantir la bonne garde de ses avoirs. Les systèmes de contrôle et les états financiers sont soumis aux vérifications du Bureau des services de contrôle interne de l'Organisation des Nations Unies ainsi que du Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation.

Dans ce contexte, les états financiers ci-joints, c'est-à-dire les états I à III, les tableaux 1 à 5, l'appendice I et les notes correspondantes, ont été préparés conformément au Règlement financier du HCR (A/AC.96/503/Rev.7) et aux normes comptables du système des Nations Unies. De l'avis de la direction, lesdits états financiers reflètent fidèlement la situation financière du HCR au 31 décembre 2000 ainsi que les résultats de ses opérations et ses mouvements de trésorerie concernant les différents programmes, fonds et comptes pour les exercices qui se sont achevés auxdites dates.

Les états financiers sont par les présentes:

Approuvés:

Le Haut-Commissaire des Nations Unies
pour les réfugiés
(*Signé*) Ruud **Lubbers**

Certifiés:

Le Contrôleur et Directeur
(*Signé*) Jean-Marie **Fakhouri**

Genève, le 1er juin 2001

CHAPITRE IV

ÉTATS FINANCIERS DE L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2000

(*Voir le document A/AC.96/948, Fonds constitués au moyen de contributions volontaires gérées par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés – Comptes de l'exercice 2000.*)