



Assemblée générale

Distr. générale
3 septembre 2010
Français
Original: anglais

Comité exécutif du programme du Haut-Commissaire

Soixante et unième session

Genève, 4-8 octobre 2010

Point 5 b) de l'ordre du jour provisoire

Examen des rapports sur les travaux du Comité permanent:

budgets-programmes, gestion, contrôle financier et administratif

Rapport du Comités des commissaires aux comptes* sur les états financiers des contributions volontaires gérées par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés de l'exercice clos le 31 décembre 2009

Rapport du secrétariat**

* Y inclure l'Opinion des commissaires aux comptes.

** Soumission tardive due à la réception tardive du document.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Rapport du Comité des commissaires aux comptes		3
Résumé.....		3
A. Mandat, étendue des vérifications et méthode.....	1–9	3
B. Constatations et recommandations	10–194	9
1. Suite donnée aux recommandations antérieures.....	10–14	9
2. Aperçu général de la situation financière.....	15–16	10
3. Préparation de la mise en œuvre des Normes comptables internationales pour le secteur public.....	17–34	11
4. État des recettes et des dépenses	35–42	13
5. État de l'actif, du passif, des réserves et du solde des fonds	43–60	15
6. Prestations liées à la cessation de service, y compris l'assurance maladie	61–84	18
7. Délocalisation d'activités à Budapest	85–96	22
8. Gestion de la trésorerie.....	97–100	23
9. Gestion des programmes et des projets	101–139	24
10. Gestion des biens durables	140–153	28
11. Gestion des biens non durables	154–159	30
12. Gestion des ressources humaines	160–173	31
13. Audit interne	174–184	33
14. Résultats des audits internes.....	185–194	34
C. Informations fournies par la direction	195–208	36
1. Passation par profits et pertes de numéraire, de sommes à recevoir et de biens	195	36
2. Versements à titre gracieux.....	196	36
3. Cas de fraude et de présomption de fraude	197–208	36
D. Remerciements	209	38
 Annexe		
État récapitulatif de la suite donnée aux recommandations formulées par le Comité dans son rapport relatif à l'exercice biennal clos le 31 décembre 2008.....		39
II. Opinion des commissaires aux comptes		41

Chapitre I

Rapport du Comité des commissaires aux comptes

Résumé

Nous avons examiné les activités financières et les états financiers du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pour l'exercice clos le 31 décembre 2009. Nous avons réalisé cet examen en nous rendant sur le terrain, dans les bureaux du HCR situés au Kenya, en Malaisie et en Syrie, et examiné les opérations et activités financières au siège à Genève et au Centre de services mondial de Budapest.

Rapport d'audit assorti de commentaires

Le Comité a émis un rapport d'audit assorti de commentaires avec deux observations portant sur les états financiers de la période examinée, qui figurent au chapitre I.

Les observations avaient trait aux points suivants:

a) La note 16 des états financiers indique pour valeur des biens durables un montant de 346,61 millions de dollars. Ce montant est fondé sur une base de données dont les défauts ont été signalés dans les rapports précédents du Comité. Le HCR a apporté des améliorations notables par rapport à sa pratique antérieure, mais le Comité, lorsqu'il s'est rendu dans les bureaux extérieurs du Haut-Commissariat, a constaté que la gestion des biens sur le terrain appelait encore des améliorations et que la base de données des biens durables n'était pas encore complètement fiable;

b) En raison de la prise en compte des prestations dues à la cessation de service et après le départ à la retraite, y compris au titre de l'assurance maladie, le compte des réserves et du solde des fonds a accusé un déficit de 159,9 millions de dollars. Cette situation a fait ressortir la nécessité pour le HCR de trouver de quoi provisionner ces prestations.

Dans son précédent rapport pour l'exercice annuel clos le 31 décembre 2008^a, le Comité avait émis une opinion assortie d'une réserve et de trois observations.

La réserve avait trait aux attestations de vérification réalisées par des auditeurs tiers pour des projets exécutés par les partenaires nationaux, dont une proportion élevée n'était pas reçue en temps voulu. Les trois observations portaient sur: a) des défauts de la gestion des biens durables; b) le fait que la valeur des biens durables n'était pas déclarée, ni dans les états financiers proprement dits, ni dans les notes qui les accompagnent; et c) l'absence de provisionnement des prestations dues à la cessation de service, y compris au titre de l'assurance maladie.

Ces points sont exposés dans les sections pertinentes du présent rapport.

Suite donnée aux recommandations antérieures

Des 19 recommandations formulées pour 2008, 8 (42 %) avaient été entièrement suivies, 10 (53 %) étaient en cours d'application et 1 (5 %) n'avait pas été appliquée.

Le Comité a vérifié de quand dataient celles de ses recommandations qui n'avaient pas encore été mises en œuvre et constaté que huit recommandations concernaient 2007, et les trois autres 2008.

Aperçu de la situation financière

Pour l'exercice considéré, le montant total des recettes s'est élevé à 1 milliard 803 millions de dollars, contre 1 milliard 652 millions de dollars pour l'exercice précédent, soit une hausse de 9,1 %. Le montant des dépenses s'est établi à 1 milliard 796 millions de dollars, contre 1 milliard 628 millions de dollars pour l'exercice précédent, soit une hausse de 10,3 %. Le résultat est un excédent de 7 millions de dollars, à comparer à l'excédent de 24 millions de dollars de l'exercice précédent.

Les principaux ratios traduisaient une situation financière saine. Le ratio des disponibilités sur le passif en particulier, qui avait diminué en 2007 du fait de la prise en compte des prestations à verser à la cessation de service et après le départ à la retraite, s'était stabilisé.

Progrès en vue de l'adoption des Normes comptables internationales pour le secteur public

Le Comité a noté qu'il n'avait pas été possible de tenir le délai fixé à l'origine, dans le plan approuvé en juin 2008, pour l'adoption des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), des retards étant survenus faute des compétences spécialisées voulues. Ces retards, ainsi que la difficulté qu'il y aurait à adopter les normes IPSAS par étapes, ont conduit le HCR à en différer l'adoption complète jusqu'au 1^{er} janvier 2012.

État des recettes et des dépenses

Les contributions volontaires se sont montées à 1 milliard 762 millions de dollars, ce qui représente 97,7 % de l'ensemble des recettes du Haut-Commissariat.

État de l'actif, du passif, des réserves et du solde des fonds

L'actif du Haut-Commissariat a augmenté, passant de 458,3 millions de dollars à la fin de 2008 à 508,9 millions de dollars (soit 11 % d'augmentation) au 31 décembre 2009. Cette augmentation de 2009 tenait surtout à l'accroissement d'environ 11,8 % enregistré par les dépôts à vue et à terme (qui sont passés de 342,1 millions de dollars au 31 décembre 2008 à 382,6 millions de dollars au 31 décembre 2009).

Le montant des engagements datant d'avant 2009 annulés par le HCR en 2009 était de 13,2 millions de dollars, à comparer à celui de 16,2 millions de dollars en 2008. Ces annulations d'engagement représentaient 9 % des engagements non réglés de 2009, à comparer aux 13,4 % de 2008.

Le Comité a examiné un échantillon des 169 engagements non réglés correspondant à des bons de commande, pour un montant total de 37,8 millions de dollars, soit 26 % des engagements non réglés au 31 décembre 2009 (145,6 millions de dollars), pour voir s'ils étaient valables. Les opérations comptabilisées de manière douteuse comme engagements non réglés s'élevaient à 1 329 252 dollars, soit 3,5 % de l'échantillon total. Si on extrapole les résultats obtenus sur l'échantillon, le montant comptabilisé à tort pouvait être de 5,1 millions de dollars. Le Comité est d'avis qu'il faut que le HCR redouble d'efforts pour réduire l'ampleur des annulations d'engagements non réglés.

Prestations à verser après la cessation de service, y compris les engagements au titre de l'assurance maladie

Au 31 décembre 2009, les prestations à verser par le HCR après la cessation de service s'élevaient à 446,9 millions de dollars, dont 347,4 millions de dollars au titre de l'assurance maladie, 65,5 millions de dollars pour les prestations de rapatriement et 34 millions de dollars au titre des congés accumulés. Le Comité s'inquiète qu'il n'y ait toujours pas de plan de financement approuvé pour les charges à payer après la cessation de service et le départ à la retraite, car le HCR court le risque de se trouver dans une situation financière où il ne serait pas en mesure de faire intégralement face à ses engagements le moment venu.

Délocalisation des opérations à Budapest

Le HCR a justifié la délocalisation, notamment par les améliorations qu'il prévoyait de la qualité des services, tant pour le fonctionnement interne que pour la réponse aux besoins manifestés par les réfugiés, et par les gains d'efficacité qui résulteraient d'une meilleure affectation des ressources. Aucun détail supplémentaire n'avait été communiqué sur la nature, la substance ou l'ampleur des gains d'efficacité attendus à la suite de la délocalisation. À la date de l'audit, le HCR n'était toujours pas en mesure de communiquer des informations prouvant les améliorations obtenues pour ce qui est de la capacité de réponse et de la qualité des services. Il ne s'était pas doté des moyens de mesurer l'évolution de la qualité des services, afin de s'assurer que les économies obtenues s'accompagnaient d'avantages pour ses missions, sans résultats indésirables.

Gestion de la trésorerie

Au 31 décembre 2009, le HCR avait 382,6 millions de dollars dans des dépôts à vue et à terme répartis entre 465 comptes bancaires actifs (siège et bureaux extérieurs). Au 15 juin 2010, le Comité avait reçu des banques 367 états de confirmation concernant les comptes détenus par le HCR, et représentant 378,2 millions de dollars, soit 98,8 % du montant de l'ensemble des comptes présentant des soldes dans la balance préliminaire (378,2 millions de dollars sur 382,6 millions de dollars).

Gestion des programmes et des projets

Les versements aux partenaires d'exécution se sont élevés à 598,8 millions de dollars, soit 33,3 % des dépenses du HCR pour 2009. Au 31 décembre 2009, il restait 265,3 millions de dollars qui n'étaient pas justifiés par un rapport de contrôle financier des partenaires d'exécution. Mais, au 22 juin 2010, le Haut-Commissariat avait reçu des rapports pour des dépenses d'un montant de 577,9 millions de dollars, soit 96,5 % du total des avances qu'il avait consenties à ses partenaires d'exécution.

Sur les dépenses de 542 millions de dollars engagées par les partenaires d'exécution nécessitant des attestations de vérification d'auditeurs tiers, dues en 2010 pour les dépenses de 2009, il y avait 44 millions de dollars (8 % des dépenses) pour lesquels ces attestations n'avaient pas été reçues au 22 juin 2010. Autrement dit, la conformité était de 92 %. Si l'on exclut les projets pour lesquels une prolongation du délai de liquidation a été approuvée, ce taux passe à 98,8 %.

Gestion des biens durables

Bien qu'il y ait des signes d'amélioration de la gestion des biens durables, des insuffisances n'ont toujours pas été rectifiées dans différents bureaux de pays. Le Comité avait souligné ce point dans son opinion portant sur l'exercice clos le 31 décembre 2009.

Gestion des biens non durables

La valeur des stocks de biens non durables n'était toujours pas indiquée, ni dans les états financiers proprement dits, ni dans les notes, ce qui est obligatoire en vertu des dispositions du paragraphe 49 des normes comptables du système des Nations Unies. Le HCR n'a pas été en mesure de communiquer la valeur estimative des biens non durables.

Gestion des ressources humaines

Le nombre de fonctionnaires en attente d'affectation reste préoccupant, malgré les différentes mesures prises en 2007, 2008 et 2009. Au 31 décembre 2009, 165 agents du HCR (2,4 % des effectifs) étaient dans cette situation.

Audit interne

Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a procédé à 33 audits des opérations et des bureaux du HCR, ainsi qu'au siège, portant sur la gestion financière, les ressources humaines, l'informatique, la logistique, les achats et l'administration des marchés, la gestion des programmes et des projets, la gestion des biens et des projets, la sûreté et la sécurité, la gestion stratégique et la gouvernance. En 2008, le taux d'achèvement des audits prévus avait été de 68 % (13 sur 19 projets), en 2009, il a été de 69 % (33 sur 48 projets). Les principales constatations du Bureau sont incluses dans le corps du présent rapport.

Informations communiquées par l'Administration

L'Administration a communiqué dans la section C du présent rapport certaines informations relatives à la passation par profits et pertes d'espèces, d'effets à recevoir et de biens, à des versements à titre gracieux, et à des cas de fraude et de présomption de fraude.

Recommandations

Les vérifications effectuées par le Comité l'ont amené à faire plusieurs recommandations. Les principales recommandations tendent à ce que le HCR:

- a) **Veille à ce que les groupes de travail chargés de préparer la mise en œuvre des normes IPSAS intensifient leurs efforts afin que celles-ci soient intégralement mises en œuvre en 2012, conformément à l'objectif fixé (par. 27);**
- b) **Analyse les raisons pour lesquelles certains groupes de travail n'ont pas du tout progressé dans la préparation du passage aux normes IPSAS et prenne les mesures voulues pour y remédier (par. 33);**
- c) **Se conforme aux dispositions relatives à l'annulation d'engagements non réglés et renforce ses mécanismes de contrôle afin d'être en mesure de vérifier la validité des engagements (par. 60);**
- d) **Mette en place un financement spécifique pour les charges à payer à la cessation de service et après le départ à la retraite (par. 73);**

e) **Établit des statistiques et des indicateurs de référence pour mesurer l'amélioration de la qualité des prestations fournies par les services délocalisés (par. 90);**

f) **Veille à ce que les rapprochements bancaires soient exhaustifs et rectifie les écarts inexplicables entre les rapprochements bancaires et le grand livre (par. 100);**

g) **Poursuive ses efforts en vue d'améliorer le taux de justification en temps utile des avances faites aux partenaires d'exécution (par. 108);**

h) **Contrôle les versements aux partenaires d'exécution qui sont en attente de justification depuis plus d'un an et prenne des mesures appropriées en vue de leur régularisation ou de leur remboursement par les partenaires d'exécution (par. 117);**

i) **Redouble d'efforts pour obtenir les attestations de vérification de la part de ses partenaires d'exécution avant le 30 avril de chaque année (par. 123);**

j) **Enregistre la valeur des biens durables régulièrement et dans les délais fixés, dès que les biens en question sont enregistrés dans la base de données des biens; effectue un inventaire physique complet des biens durables dans chaque bureau local pour les comparer aux biens figurant dans la liste des biens enregistrés dans la base de données; et contrôle plus rigoureusement les procédures de cession des biens (par. 153);**

k) **Déclare dorénavant dans ses états financiers la valeur des biens non durables inutilisés à la fin de l'année, afin de rendre compte de ses actifs de façon plus complète et plus exacte (par. 158);**

l) **Continue de s'efforcer de réduire le nombre de fonctionnaires en attente d'affectation non pourvus de fonctions temporaires (par. 173).**

Les autres recommandations du Comité figurent aux paragraphes 31, 54, 57, 84, 89, 96, 123, 126, 130, 134, 139, 151 et 184.

^a *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatrième session, Supplément n° 5E (A/64/5/Add.5), chap. II.*

A. Mandat, étendue des vérifications et méthode

1. Le Comité des commissaires aux comptes a vérifié les états financiers des fonds de contributions volontaires et contrôlé la gestion du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) pour l'exercice allant du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2009 en application de la résolution 74 (I) de l'Assemblée générale. Il a conduit son contrôle conformément à l'article VII et à l'annexe du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, ainsi qu'aux normes internationales d'audit. Celles-ci exigent que le Comité se conforme aux règles déontologiques et organise et exécute ses contrôles de façon à acquérir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes significatives.

2. Le contrôle avait principalement pour objet de permettre au Comité de se faire une opinion sur la question de savoir si les états financiers reflétaient fidèlement la situation financière du HCR au 31 décembre 2009 et les résultats des activités et des flux de trésorerie de l'exercice clos à cette date, conformément aux normes comptables du système des Nations Unies. Il s'agissait notamment de savoir si les dépenses figurant dans les états financiers avaient été engagées aux fins approuvées par les organes directeurs et si les recettes et les dépenses avaient été convenablement classées et comptabilisées, conformément aux règles de gestion financière applicables aux fonds de contributions volontaires gérés par le HCR. Il a été procédé à un examen général des systèmes financiers et des mécanismes de contrôle interne, ainsi qu'à des vérifications par sondage des documents comptables et autres pièces justificatives, dans la mesure que le Comité a jugé nécessaire pour former une opinion sur les états financiers.

3. Outre la vérification des comptes et des opérations financières, le Comité a procédé à différents examens de la gestion en application de l'article 7.5 du Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies, selon lequel le Comité doit formuler des observations sur l'efficacité des procédures financières, le système comptable et les contrôles financiers internes du HCR et, d'une manière générale, sur l'administration et la gestion de ses activités. L'Assemblée générale avait aussi demandé au Comité d'examiner la suite donnée à ses recommandations antérieures et de lui en rendre compte. Ces questions sont traitées dans les sections pertinentes du présent rapport.

4. Comme par le passé, le Comité a présenté les résultats de ses contrôles à l'Administration, dans des lettres d'observations détaillant ses conclusions et recommandations, ce qui a donné lieu à des échanges suivis. Pour la période considérée, il y a eu trois lettres d'observations.

5. Le Comité organise ses vérifications en coordination avec le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) afin d'éviter les chevauchements d'activité et de déterminer dans quelle mesure il peut utiliser les travaux des auditeurs internes.

6. Dans le présent rapport, lorsqu'une observation se réfère à un lieu particulier, elle ne porte que sur ce lieu.

7. Le présent rapport porte sur des questions que le Comité estime devoir porter à l'attention de l'Assemblée générale, y compris sur des questions que l'Assemblée et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires avaient soulevées. En particulier, dans son rapport A/63/474, le Comité consultatif a prié le Comité des commissaires aux comptes:

a) De renforcer son mécanisme de validation afin d'être mieux à même d'évaluer les résultats et les conséquences des efforts déployés par l'Administration pour appliquer ses recommandations;

b) De continuer à suivre de près l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public (normes IPSAS) ainsi que les préparatifs de mise en place du progiciel de gestion intégré et des normes IPSAS;

c) D'assurer le suivi de l'élaboration du cadre méthodologique fondé sur une approche par les risques par la Division de l'audit interne du BSCI ainsi que des taux d'exécution des missions d'audit envisagées;

d) De continuer à mettre l'accent sur l'examen des modalités de la budgétisation et de la gestion axées sur les résultats;

e) De continuer à suivre le contrôle des audits et les examens réguliers des projets d'exécution nationale effectués par des organes des Nations Unies;

f) De fournir des avis pour la mise en œuvre de procédures de contrôle interne des biens durables.

8. Les observations et conclusions formulées ont fait l'objet d'une discussion avec l'Administration, aux vues de laquelle il est fait la place qu'il convient.

9. Les recommandations du Comité n'abordent pas les mesures que le HCR pourrait vouloir imposer à des fonctionnaires ayant failli à l'obligation de veiller au respect de ses règlement financier, instructions administratives et directives connexes.

B. Constatations et recommandations

1. Suite donnée aux recommandations antérieures

10. Sur les 19 recommandations portant sur 2008, 8 (42 %) avaient été appliquées intégralement, 10 (53 %) partiellement et 1 (5 %) n'avait pas du tout été mise en œuvre. On trouvera en annexe au présent rapport des précisions sur l'état d'avancement de l'application de ces recommandations. On notera que le taux d'application des recommandations s'est amélioré. Pour l'exercice 2007, les chiffres étaient respectivement de 7 (33 %), 11 (53 %) et 3 (14 %).

Recommandations partiellement mises en œuvre

11. Concernant les 10 recommandations qui n'ont pas été intégralement appliquées, le Comité a noté que dans certains cas, leur mise en œuvre dépendait de projets à moyen terme impliquant des réformes de fond (concernant des questions telles que le provisionnement des charges à payer à la cessation de service et après le départ à la retraite et le nombre de fonctionnaires en attente d'affectation). Dans d'autres cas, elle dépendait de la mise à jour en cours de bases de données informatisées (analyse des attestations de vérification et gestion des biens durables, par exemple).

12. En revanche, le Comité estime que les recommandations suivantes auraient pu être appliquées intégralement: la vérification de la validité des engagements non réglés, qui laissait toujours à désirer malgré les efforts déployés; le contrôle de la clôture de comptes bancaires; et l'adoption de mesures appropriées pour effectuer les versements aux partenaires opérationnels qui sont en attente de justification depuis plus d'un an ou obtenir leur remboursement par les partenaires opérationnels. Ces questions sont traitées dans les sections pertinentes du présent rapport. Le HCR a déclaré qu'il s'efforcera de mettre en œuvre les recommandations qui n'avaient pas été intégralement appliquées et que des ressources supplémentaires seraient affectées à l'application des recommandations prioritaires.

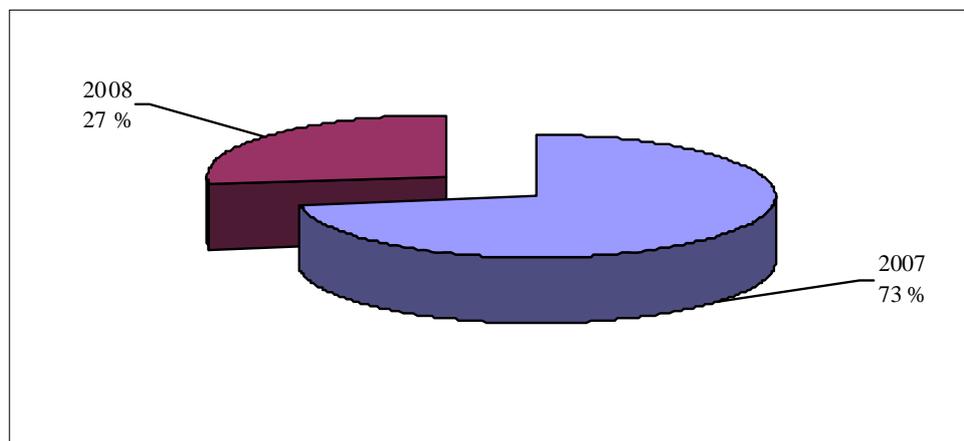
Recommandation non appliquée

13. La recommandation qui n'a pas encore été appliquée concerne l'obligation de déclarer la valeur des biens non durables dans les états financiers. Le HCR a expliqué que sa décision de ne pas déclarer la valeur des biens non durables dans les états financiers était conforme à la politique régulièrement suivie par plusieurs organismes des Nations Unies. Par ailleurs, le HCR a estimé que son système comptable actuel ne permettait pas de comptabiliser correctement les stocks. Le Comité a réexaminé cette question dans le présent rapport.

Répartition chronologique des recommandations antérieures

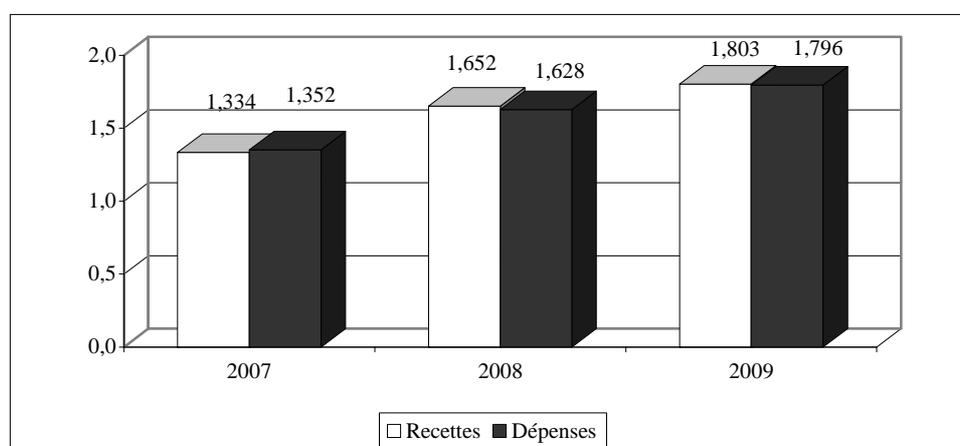
14. Comme l'avait demandé le Comité consultatif (A/59/736, par. 8), le Comité a analysé l'ancienneté de ses recommandations des exercices biennaux précédentes qui n'avaient été mises en œuvre que partiellement. La figure II.1 présente la ventilation de ces recommandations selon l'exercice au cours duquel elles avaient été faites pour la première fois.

Figure II.1

Répartition chronologique des recommandations qui n'ont été mises en œuvre que partiellement ou ne l'ont pas du tout été**2. Aperçu général de la situation financière**

15. Le montant total des recettes de l'exercice considéré s'est élevé à 1,803 milliard de dollars et celui des dépenses à 1,796 milliard de dollars, d'où un excédent de 7 millions de dollars. Les chiffres correspondants des exercices 2007, 2008 et 2009 sont donnés à la figure II.2.

Figure II.2
Évolution des recettes et des dépenses
 (En milliards de dollars des États-Unis)



Source: États financiers du HCR.

16. L'analyse des principaux ratios financiers est présentée dans le tableau II.1. Le ratio liquidités/passif s'est stabilisé depuis 2007, année où il avait fortement baissé pour n'être plus que 0,52 (contre 1,68 au 31 décembre 2006) en raison de la prise en compte dans les états financiers, pour la première fois, des charges à payer lors de la cessation de service et après le départ à la retraite.

Tableau II.1
Principaux ratios financiers

Ratio	Exercice financier clos le 31 décembre				Dividende et diviseur du ratio en 2009 ^a
	2006	2007	2008	2009	
Contributions à recevoir/total de l'actif ^b	0,20	0,17	0,18	0,17	88 455/508 902
Encaisse et dépôts à terme/total de l'actif ^c	0,68	0,75	0,75	0,75	382 615/508 902
Encaisse et dépôts à terme/total du passif ^d	1,68	0,52	0,58	0,57	382 615/668 890
Engagements non réglés/total du passif ^e	0,63	0,18	0,20	0,22	145 639/668 890

^a En milliers de dollars des États-Unis.

^b Un ratio faible est signe de bonne santé financière.

^c Un ratio élevé est signe de bonne santé financière.

^d Un ratio faible est signe que les disponibilités sont insuffisantes pour régler les dettes.

^e Un ratio faible est signe que l'entité règle ses engagements.

3. Préparation de la mise en œuvre des Normes comptables internationales pour le secteur public

17. En application de la résolution 62/233 de l'Assemblée générale et comme suite aux observations formulées par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires dans son rapport (A/63/474), le Comité a poursuivi l'examen des efforts entrepris par le HCR pour préparer le passage aux normes IPSAS et adapter son logiciel de gestion intégré.

18. À l'origine, le HCR s'était fixé pour objectif de produire des états financiers conformes aux normes IPSAS au 31 décembre 2010. Pour ce faire, les procédures et systèmes informatiques devaient avoir été mis en place le 1^{er} janvier 2010 au plus tard. À

cette fin, le plan de mise en œuvre des normes comptables IPSAS a été approuvé par le Haut-Commissaire adjoint en juin 2008. Le HCR a évalué le coût total de la mise en œuvre des normes comptables IPSAS à 3,2 millions de dollars pour la période 2007-2009. Ce montant a été calculé en prenant en compte les coûts de formation, les services de consultant, les dépenses de personnel ainsi que le coût des services informatiques et de logistique.

19. Le plan de mise en œuvre des normes IPSAS, qui a été mis à jour en février 2009, spécifie les tâches assignées aux différentes équipes responsables du projet. Il contient également des précisions sur la répartition des tâches, le calendrier de réalisation et les taux d'achèvement constatés en février 2009, ainsi que le taux global d'avancement du projet. Dans son rapport sur l'exercice 2008¹, le Comité a constaté que peu de progrès avaient été faits dans la mise en œuvre des actions programmées.

20. Lors de ses vérifications en mars 2010, le Comité a noté que les délais prévus dans le plan révisé ne pourraient pas être tenus étant donné le retard pris par les groupes de travail chargés de préparer la mise en œuvre des normes IPSAS. À cause de ce retard et de la difficulté de mettre en œuvre progressivement les normes IPSAS, le HCR a dû reporter leur mise en œuvre intégrale au 1^{er} janvier 2011.

21. Selon le HCR, ce retard était dû à l'insuffisance des ressources obtenues au départ. Le HCR a reconnu que les membres de ses groupes de travail n'avaient pas les compétences voulues et que l'ampleur des tâches liées à la préparation du passage aux normes IPSAS avait été mal évaluée au départ. Il a en outre souligné qu'il avait de nombreuses priorités, notamment l'adaptation de son logiciel à la gestion axée sur les résultats et l'élaboration de la nouvelle structure budgétaire qui est appliquée depuis le 1^{er} janvier 2010.

22. En février 2009, le nombre des groupes de travail du HCR est passé de 5 à 10. En avril 2010, un expert-comptable a été recruté pour le projet.

23. Des ressources additionnelles d'un montant de 2,8 millions de dollars ont été demandées pour 2010 et 2011. Au moment de l'audit, un montant additionnel de 2,4 millions de dollars avait été approuvé pour 2010, en plus du montant de 0,9 million de dollars déjà alloué. Le montant total des ressources allouées pour 2010 s'élevait donc à 3,3 millions de dollars.

24. Comme suite à la recommandation formulée par le Comité dans son précédent rapport tendant à ce qu'il approuve un plan révisé pour le passage aux normes IPSAS accompagné d'un budget révisé qui tienne compte du coût de la modernisation du logiciel de gestion intégré², le HCR a décidé de consacrer un tiers du budget prévu en 2010 pour les normes IPSAS à la modernisation du logiciel. Le coût total de la préparation du passage aux normes IPSAS a été estimé à 5,1 millions de dollars pour la période 2008-2011.

25. Le Comité s'est inquiété de ce que ces efforts soient insuffisants pour permettre au HCR de tenir les délais.

26. Après que le Comité a achevé son audit, dont il a été rendu compte à la réunion du Comité permanent en juin 2010, le HCR a décidé de reporter la mise en œuvre intégrale des normes IPSAS jusqu'en 2012. Ce report d'un an devrait alléger le calendrier des travaux, mais le Comité a continué de s'inquiéter de ce que la réforme progresse trop lentement.

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatrième session, Supplément n° 5E (A/64/5/Add.5), chap. II.

² Ibid., par. 80.

27. **Le Comité recommande au HCR de veiller à ce que les groupes de travail chargés de préparer la mise en œuvre des normes IPSAS intensifient leurs efforts afin que celles-ci soient intégralement mises en œuvre en 2012, conformément à l'objectif fixé.**

Mise à jour des règles de gestion financière

28. Dans son rapport du 1^{er} octobre 2009, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a recommandé que le HCR présente au Comité ses révisions complètes des règles de gestion financière en vue de la mise en œuvre intégrale des normes IPSAS en temps voulu (A/AC.96/1068/Add.1, par. 30).

29. Aucune suite n'avait été donnée à cette recommandation en mars 2010. Le seul changement que le HCR a effectué en 2009 a consisté à mettre ses règles de gestion financière applicables aux fonds de contributions volontaires en conformité avec les nouvelles règles budgétaires qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

30. Le HCR a indiqué que cinq entités des Nations Unies avaient entrepris d'élaborer un projet de règlement financier et de règles de gestion financière pleinement conforme aux normes IPSAS et que le texte définitif du projet devait être prêt en juillet 2010. Il était prévu que ce texte serait présenté, pour observations, aux organes délibérants et au Comité en novembre 2010. Une fois la procédure d'approbation formelle achevée, le HCR comptait pouvoir adopter ces règles et règlements harmonisés en 2011, conformément aux vues exprimées par le Comité consultatif. Étant donné les retards déjà pris par le HCR dans ce processus, le Comité s'est inquiété de ce que les règles de gestion financière révisées ne soient pas adoptées à temps pour la mise en œuvre des normes IPSAS.

31. **Le Comité recommande au HCR de faire en sorte que ses règles de gestion financière révisées, conformes aux normes IPSAS, soient adoptées parallèlement à l'entrée en vigueur des normes IPSAS.**

32. Le HCR a commencé à suivre les préparatifs du passage aux normes IPSAS. Dans chaque groupe de travail, on a décrit aux personnes désignées les tâches à accomplir et on leur a fixé un délai. Au cours de ses vérifications en mars 2010, le Comité a noté que le rythme d'avancement des travaux variait beaucoup d'un groupe de travail à l'autre, le taux d'achèvement des tâches se situant entre 0 % pour les groupes de travail 1b (Présentation de l'information budgétaire) et 5c (Constatation des produits pour les opérations sur devises) et 68 % pour le groupe de travail 3 (Immobilisations corporelles). Dans l'ensemble, 51 % des travaux prévus au titre de la préparation du passage aux normes IPSAS ont été achevés en février 2010.

33. **Le Comité recommande au HCR d'analyser les raisons pour lesquelles certains groupes de travail n'ont pas du tout progressé dans la préparation du passage aux normes IPSAS et de prendre les mesures voulues pour y remédier.**

34. Dans sa réponse, le HCR a expliqué qu'il avait des difficultés à recruter des personnes compétentes pour pourvoir les postes vacants. L'Administration a pris les mesures nécessaires pour remédier à ce problème.

4. État des recettes et des dépenses

35. Les recettes, qui s'élevaient au total à 1,803 milliard de dollars en 2009 contre 1,652 milliard de dollars en 2008, ont augmenté de 9,1 %. Les contributions volontaires, d'un montant de 1,762 milliard de dollars, représentaient 97,7 % des recettes totales du HCR. Elles ont augmenté de 8,2 % par rapport à 2008, où elles s'élevaient à 1,628 milliard de dollars. Cela s'explique principalement par l'accroissement des contributions volontaires reçues par le HCR pour ses programmes supplémentaires. Sur 1,802 milliard de dollars en

2009, 1,037 milliard de dollars étaient destinés au Fonds du programme annuel contre 1,043 milliard de dollars en 2008, soit une diminution de 0,6 % (par rapport à l'augmentation de 12,3 % entre 2007 et 2008). En outre, les ressources du Fonds des programmes supplémentaires ont atteint 672 millions de dollars contre 543,8 millions de dollars en 2008, soit une hausse de 23,6 %. Les principales opérations financées à l'aide des ressources supplémentaires en 2009 étaient les opérations au Pakistan (103,6 millions de dollars), en République arabe syrienne (95,6 millions de dollars), en Iraq (88,8 millions de dollars), au Soudan (61,4 millions de dollars), en Jordanie (38,9 millions de dollars) et en République démocratique du Congo (25 millions de dollars).

36. Au titre des contributions volontaires, le montant alloué au titre du budget ordinaire de l'ONU était de 46 millions de dollars (2,6 % des recettes totales du HCR), alors qu'il était de 33,9 millions de dollars en 2008 (2,1 % des recettes totales du HCR), et de 37 millions de dollars (2,8 % des recettes totales du HCR) en 2007. La tendance, observée depuis plusieurs années, était à la réduction de la contribution prévue au budget ordinaire de l'ONU (3,4 % des ressources totales en 2005, 2,8 % en 2006, 2,8 % en 2007 et 2,1 % en 2008).

37. Les dépenses ont été de 1,796 milliard de dollars en 2009, contre 1,628 milliard de dollars en 2008, soit une augmentation de 10,3 %. Le tableau II.2 présente la répartition des dépenses, par catégorie de fonds.

Tableau II.2

Répartition des dépenses en 2009

(En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Fonds</i>	<i>Programme</i>	<i>Appui au programme</i>	<i>Gestion et administration</i>	<i>Total</i>
Fonds du programme annuel	724 712	276 848	60 409	1 061 969
Fonds des programmes supplémentaires	602 429	31 946	–	634 375
Budget ordinaire de l'ONU	–	–	46 031	46 031
Total partiel	1 327 141	308 794	106 440	1 742 375
Fonds des administrateurs auxiliaires				12 122
Fonds de financement du régime d'assurance maladie				3 536
Fonds de roulement et de garantie				1 891
Fonds de financement des prestations dues au personnel				35 754
Total				1 795 678

Source: Note 6 des états financiers.

38. Globalement, les dépenses courantes au titre du programme ont augmenté de 13,2 % (passant de 1,171 milliard de dollars à 1,327 milliard de dollars), les dépenses d'appui ont diminué de 3 % (passant de 318,5 millions de dollars à 308,8 millions de dollars) et les dépenses de gestion et d'administration ont augmenté de 9,9 % (passant de 96,8 millions de dollars à 106,4 millions de dollars).

39. Sachant que les partenariats sont le mode d'action préféré du HCR pour ses opérations sur le terrain, il est logique que l'augmentation des dépenses courantes au titre du programme entraîne une augmentation des paiements aux partenaires d'exécution. Les paiements aux partenaires avaient augmenté de 23 % en 2008 par rapport à 2007. Au

31 décembre 2009, ils se sont élevés à 598,8 millions de dollars, soit 12,7 % de plus qu'en 2008 (531,5 millions de dollars). Ils ont représenté 33,3 % des dépenses totales du HCR pour 2009. Toutefois, les sommes versées aux partenaires que ces derniers ont déclaré avoir dépensées en fournissant les justificatifs appropriés ont diminué (333,5 millions de dollars au 31 décembre 2009 contre 347,2 millions de dollars au 31 décembre 2008), poursuivant ainsi la tendance amorcée en 2008 après avoir régulièrement augmenté au cours des années précédentes: après avoir progressé de 63 % en 2006, de 76,4 % en 2007 et de 65,3 % en 2008, le taux des avances utilisées et justifiées selon les rapports de suivi des sous-projets est revenu à 55,7 %, comme il ressort des chiffres indiqués dans la note 6 des états financiers (tableau 1, note a).

40. Le ralentissement constaté doit être rapporté à l'augmentation des ressources allouées aux programmes, principalement dans le cadre des programmes supplémentaires, au cours de l'année. Ce renversement de tendance inquiète le Comité et est examiné dans la section pertinente du présent rapport.

41. En raison de la prise en compte des prestations dues à la cessation de service et après le départ à la retraite pour lesquelles des ressources n'avaient pas été expressément prévues, un ajustement au titre de ces charges supplémentaires a été opéré au 31 décembre 2007 et porté au compte des réserves et du solde des fonds, qui a accusé de ce fait un déficit de 178,1 millions de dollars en fin d'exercice. Au 31 décembre 2008, ce déficit était de 130,1 millions de dollars. Au 31 décembre 2009, il a atteint 159,9 millions de dollars.

42. Un fonds spécial, intitulé le Fonds de financement des prestations dues au personnel, a été créé en 2007 pour financer les prestations dues à la cessation de service et après le départ à la retraite. Au 31 décembre 2009, le Fonds accusait un déficit de 446,9 millions de dollars, contre 369 millions de dollars à la fin de 2008. On trouvera d'autres observations sur cette question dans la section pertinente du présent rapport.

5. État de l'actif, du passif, des réserves et du solde des fonds

43. L'actif du HCR est passé de 458,3 millions de dollars à la fin de 2008 à 508,9 millions au 31 décembre 2009, soit une hausse de 11 %. La croissance ainsi enregistrée en 2009 était principalement due à une augmentation d'environ 11,8 % de l'encaisse et des dépôts à terme.

44. Au 31 décembre 2009, le montant total du passif s'élevait à 668,9 millions de dollars, contre 588,4 millions de dollars à la fin de l'exercice précédent, soit une augmentation de 13,7 % imputable essentiellement à des ajustements d'un montant total de 72,2 millions de dollars effectués pour corriger une sous-estimation dans les évaluations actuarielles d'années antérieures. Comme indiqué à l'alinéa e de la note 18 des états financiers, un ajustement actuariel de 35,4 millions de dollars a été opéré pour les engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service afin de tenir compte des modifications apportées à l'hypothèse relative à la mortalité pour l'aligner sur celle utilisée par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies relativement aux années antérieures. L'ajustement actuariel de 36,8 millions de dollars opéré pour les prestations liées au rapatriement est dû à une modification de la période prise en compte pour l'octroi de ces prestations, à savoir les douze premières années d'emploi au lieu de la durée escomptée de la vie professionnelle. Les barèmes des traitements ont également été alignés sur ceux que l'ONU utilise pour les prestations dues au personnel.

45. Le passif du HCR pour les éléments inscrits au Fonds de financement des prestations dues au personnel s'élevait à 448,4 millions de dollars au 31 décembre 2009 (dont 347,4 millions de dollars pour les prestations dues au titre de l'assurance maladie après la cessation de service, 65,5 millions de dollars pour les prestations liées au rapatriement, 34 millions de dollars pour les jours de congé annuel accumulés et 1,5 million

de dollars pour le programme de départs volontaires) contre 388,4 millions au 31 décembre 2008.

Engagements non réglés

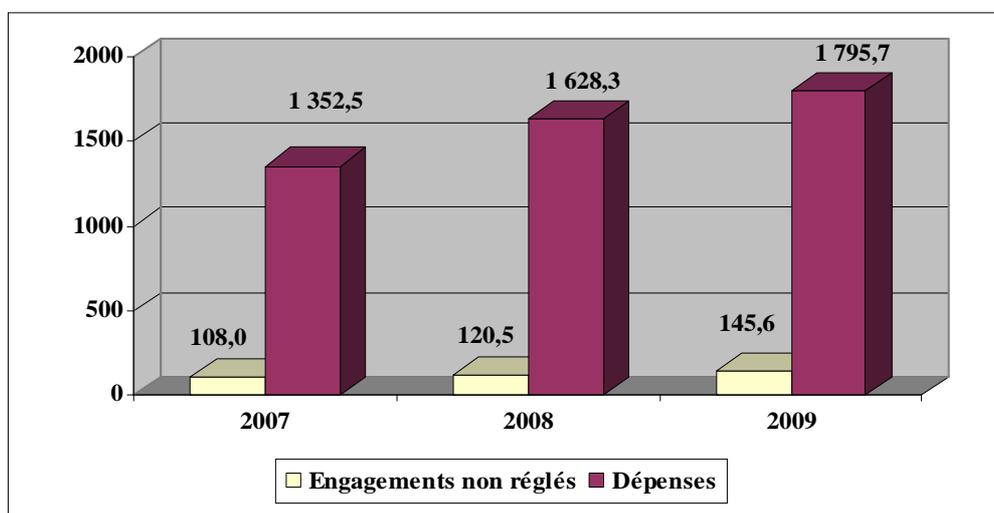
46. Les économies provenant de l'annulation d'engagements d'exercices antérieurs se sont chiffrées à 13,2 millions de dollars pour l'exercice considéré, contre 16,2 millions de dollars pour l'exercice précédent. Ces annulations représentaient 9,1 % du montant total des engagements non réglés à la fin de 2009, contre 13,4 % en 2008.

47. Au 31 décembre 2009, le montant des engagements non réglés s'élevait à 145,6 millions de dollars, soit une augmentation de 20,8 % par rapport à l'exercice précédent (120,5 millions de dollars). Leur part des dépenses totales est passée de 7,4 % à 8,1 %. Dans la figure II.3, les engagements non réglés sont comparés au total des dépenses pour 2007, 2008 et 2009.

Figure II.3

Évolution comparée des engagements non réglés et des dépenses, 2007-2009

(En millions de dollars des États-Unis)



Source: États financiers du HCR.

48. Le paragraphe 39 des normes comptables du système des Nations Unies définit les engagements comme les montants correspondant aux commandes passées, aux contrats conclus, aux services reçus ou autres opérations constituant des charges de l'exercice en cours et devant être payées pendant cet exercice ou un exercice ultérieur.

49. De plus, la règle de gestion financière 105.9 du Règlement financier et règles de gestion financière de l'ONU stipule qu'un engagement de dépenses doit être fondé sur un marché, accord, bon de commande ou autre engagement officiel, ou sur une dette reconnue par l'ONU, tous les engagements de dépenses devant être étayés par un document d'engagement de dépenses en bonne et due forme.

50. Au paragraphe 37 de son précédent rapport, le Comité a réitéré sa recommandation tendant à ce que le HCR se conforme aux dispositions relatives à l'annulation d'engagements non réglés et renforce ses mécanismes de contrôle afin d'être en mesure de vérifier la validité des engagements. Pour donner suite à cette recommandation faite en 2008, le HCR a décidé d'améliorer les contrôles portant sur la validité des engagements non liquidés, notamment en procédant chaque mois à un examen des commandes non réglées.

Le Comité a jugé que l'on pouvait faire davantage pour améliorer la procédure d'annulation des engagements non réglés en fin d'année et ne conserver que ceux qui se rapportent à l'exercice.

51. L'article 5.3 du Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies dispose que les crédits restent utilisables pendant les douze mois suivant la fin de l'exercice pour lequel ils ont été ouverts, pour autant qu'ils soient nécessaires pour régler les engagements concernant des marchandises livrées et des services fournis au cours de l'exercice, et tout autre engagement régulièrement contracté se rapportant à l'exercice.

52. L'instruction émise par le HCR (IOM/054/2009) pour la fin de l'année 2009 interdisait la souscription d'engagements de dépenses après le 21 décembre de cette année. Cette date limite a été fixée pour faire en sorte que tous les bureaux enregistrent leurs engagements sans délai et avant la fin de l'année budgétaire. Le Contrôleur pouvait approuver des dérogations à la date limite.

53. Le Comité a relevé que 203 commandes représentant au total 10,9 millions de dollars, soit 7,5 % du montant total des engagements non réglés au 31 décembre 2009 (145,6 millions de dollars), avaient été passées après le 21 décembre de la même année. Faute de pièces justificatives, 10 d'entre elles qui avaient été effectuées par des bureaux extérieurs et qui avaient donné lieu à des engagements non réglés d'un montant total de 88 810 dollars n'avaient pas pu être analysées pour déterminer si le Contrôleur du HCR avait effectivement donné une autorisation spéciale. En fait, le HCR avait décidé en 2008 de déléguer la gestion des pièces justificatives aux bureaux de pays. Si elle peut sembler appropriée d'un point de vue administratif, cette décision a empêché le Comité d'obtenir les justificatifs demandés en temps voulu pour la vérification des comptes.

54. Le Comité recommande que le HCR: a) veille à ce que les responsables se conforment scrupuleusement aux instructions relatives à la clôture des comptes de l'Organisation; et b) ajuste ses procédures internes pour que les règles régissant la vérification des comptes soient respectées.

55. Le Comité a examiné un échantillon de 169 engagements non réglés liés à des commandes d'une valeur totale de 37,8 millions de dollars, soit 26 % du montant total des engagements non réglés comptabilisés au 31 décembre 2009 (145,6 millions de dollars), afin d'en déterminer la validité.

56. Lorsqu'un service a été fourni et que la facture a été reçue, l'engagement de dépenses correspondant cesse d'être un engagement non réglé et doit être comptabilisé comme une somme à payer. Le Comité a conclu que l'échantillon examiné incluait des transactions d'un montant total de 28 676 dollars qui avaient été facturées plusieurs mois auparavant mais qui continuaient d'être enregistrées comme des engagements non réglés alors qu'elles constituaient des sommes à payer. Ces erreurs, qui peuvent être attribuées à des retards dans la saisie des données des factures dans le logiciel de comptabilité du Projet de renouvellement des systèmes de gestion, se traduisent par une surestimation des engagements non réglés et une sous-estimation des comptes créditeurs dans l'état II.

57. Le Comité recommande que le HCR n'épargne aucun effort pour accélérer la régularisation des engagements non réglés par rapport aux sommes à payer chaque fois que des factures sont disponibles pour corroborer la réception des biens et des services.

58. Le Comité a également constaté que certains bons de commande n'auraient pas dû être maintenus dans les comptes au 31 décembre 2009 du fait de l'absence d'un engagement de dépenses en bonne et due forme, à savoir:

- a) Des bons de commande non signés d'un montant de 64 880 dollars;

- b) Des bons de commande non approuvés d'un montant de 132 007 dollars;
- c) Des bons de commande d'un montant de 183 936 dollars pour lesquels la date d'émission était postérieure à la date de facturation;
- d) Des bons de commande annulés d'un montant de 261 800 dollars;
- e) Des bons de commande d'un montant de 657 952 dollars pour lesquels les pièces justificatives étaient incomplètes.

59. Dans l'échantillon des 169 commandes d'une valeur totale de 37,8 millions de dollars que le Comité a examiné, les transactions enregistrées de manière douteuse comme des engagements non réglés se chiffraient à 1 329 252 dollars, soit 3,5 % du total. La surévaluation a été estimée par extrapolation à 5,1 millions de dollars.

60. Le Comité réitère sa recommandation antérieure selon laquelle le HCR devrait se conformer aux dispositions relatives à l'annulation d'engagements non réglés et renforcer ses mécanismes de contrôle afin d'être en mesure de vérifier la validité des engagements.

6. Prestations liées à la cessation de service, y compris l'assurance maladie

61. Les fonctionnaires du HCR qui remplissent les conditions réglementaires requises ont droit, après la cessation de service, aux prestations ci-après aux frais de l'organisation: prestations d'assurance maladie, prestations liées au rapatriement (indemnité de rapatriement et paiement des frais de voyage et d'expédition) et paiement des jours de congé annuel accumulés.

62. Au 31 décembre 2009, les prestations dues au titre de l'assurance maladie après la cessation de service, du rapatriement et des jours de congé annuel accumulés se montaient respectivement à 347,4, à 65,5 et à 34 millions de dollars, soit 446,9 millions de dollars au total.

Modalité de financement des prestations liées à la cessation de service

63. Les normes comptables du système des Nations Unies exigent que figurent dans les états financiers les montants à provisionner au titre des prestations dues à la cessation de service et après le départ à la retraite, compte tenu ce faisant des principes de gestion financière de l'organisation. Jusqu'en 2006, conformément à ces normes, le HCR indiquait le montant de ces charges dans les notes accompagnant les états financiers. À la suite de nombreuses observations concernant cette pratique, jugée irrégulière, en particulier par le Comité, l'Assemblée générale a décidé, dans la section III de sa résolution 60/255, de comptabiliser ces charges. Par conséquent, elles ont été indiquées pour la première fois dans le corps des états financiers du HCR pour l'exercice clos le 31 décembre 2007.

64. L'enregistrement des charges a été fait, mais le financement nécessaire n'a pas été mis en place simultanément, ce qui est l'une des principales causes des soldes négatifs des fonds et réserves constatés au 31 décembre 2008 et au 31 décembre 2009, qui se chiffrent à 130,1 millions de dollars et 159,9 millions de dollars, respectivement.

65. Au paragraphe 56 de son précédent rapport, le Comité notait que lors de l'examen du rapport du Secrétaire général consacré à la question des charges à payer au titre de l'assurance maladie après la cessation de service et aux modalités de financement proposées, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires avait estimé que l'emploi de soldes inutilisés à des fins totalement différentes de celles pour lesquelles les crédits avaient été ouverts ne constituait pas une bonne pratique de gestion financière (A/61/791, par. 12).

66. Le Comité a également relevé que le HCR ne pouvait pas utiliser les fonds disponibles dès lors que leur emploi était spécifiquement limité selon les règles de gestion financière applicables aux fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissaire et que ces règles ne contenaient aucune disposition relative au financement des prestations dues à la cessation de service. Au paragraphe 58, il ajoutait que, à supposer que le HCR utilise des fonds non affectés pour financer les prestations dues après la cessation de service, cela ne serait pas suffisant pour couvrir en totalité le coût des prestations en question.

67. Aussi, le Comité avait-il recommandé que le HCR mette en place sans tarder un mode de financement spécifique afin d'équilibrer dans ses comptes l'impact des charges à payer au personnel après la cessation de service, notamment au titre de l'assurance maladie. Le HCR a expliqué qu'il prendrait en compte l'approche suivie par l'Organisation des Nations Unies concernant le financement des engagements au titre des prestations dues à la cessation de service ou après le départ à la retraite.

68. Le Comité a noté par ailleurs que, selon la nouvelle estimation faite au 31 décembre 2009, le montant total des engagements au titre des prestations liées au rapatriement s'élevait à 65,5 millions de dollars, ce qui représentait une charge de l'ordre de 5 millions de dollars par an. Ces engagements ont également atteint un niveau qui appelle la mise en place d'un mécanisme de financement approprié.

69. Le Comité permanent du HCR s'est réuni en juin 2010 et a étudié les trois options exposées dans le rapport du Secrétaire général A/64/366 pour le financement des engagements. Au 31 décembre 2009, les charges à payer au titre du Régime d'assurance maladie, soit 21 millions de dollars, étaient intégralement couvertes sur la base de réserves accumulées de 34,4 millions de dollars. En conséquence, aucun fond supplémentaire n'était requis. Le Fonds du Régime d'assurance maladie devrait être passé en revue chaque année sur la base des données actuarielles recueillies afin d'évaluer la viabilité actuelle des réserves. Les options à examiner pour financer le passif résiduel de 326,4 millions de dollars au titre de l'assurance maladie après la cessation de service, à l'exclusion du Régime d'assurance maladie, étaient les suivantes:

a) Continuer d'appliquer la méthode de comptabilisation au décaissement pour le passif existant au 31 décembre 2010 et de financer les charges à payer pour les périodes ultérieures à partir du 1^{er} janvier 2011. Les réserves pour financer les charges à payer futures seraient constituées par l'imposition d'une surcharge de la masse salariale des fonctionnaires devant rester actifs au-delà du 1^{er} janvier 2011;

b) Procéder à des injections annuelles de fonds dans la réserve en transférant une partie du report des contributions non affectées à la fin de l'année, dont le total ferait l'objet de priorités opérationnelles et d'une approbation par le Haut-Commissaire. Dans ce cas, un objectif minimum provisoire devrait être établi en fonction des besoins opérationnels;

c) Prélever une cotisation sociale mensuelle de 4 % sur le salaire net de base de l'ensemble des administrateurs avec effet au 1^{er} janvier 2011, ce qui devrait permettre de réunir un montant annuel de 5 millions de dollars.

70. L'objectif est de constituer la réserve à un niveau acceptable et convenu au cours des trente prochaines années, sur la base des fonds effectifs bloqués chaque année en sélectionnant l'une des options susmentionnées ou en les combinant. Une étude officielle pourrait être conduite tous les deux ans pour évaluer les hypothèses et les projections ainsi que les soldes des réserves et tout ajustement nécessaire à la stratégie de financement proposée pourrait être effectué sur une base biennale, conformément au cycle budgétaire.

71. Afin de constituer une réserve pour financer les charges à payer au titre du rapatriement, soit 65,5 millions de dollars, conformément à la pratique actuelle du Secrétariat de l'ONU et des six autres fonds et programmes du système des Nations Unies, une option consisterait à prélever une cotisation de 4 % sur le traitement net des administrateurs de l'organisation, ce qui permettrait de réunir environ 5 millions par an. Grâce à cette méthode, il faudrait environ 13 ans pour constituer une réserve permettant de couvrir les charges à 100 %, sans compter les intérêts que pourraient rapporter ces fonds.

72. Toutefois, au moment de l'audit, aucune décision n'avait été prise au sujet du financement des prestations dues à la cessation de service ou après le départ à la retraite. Le Comité craignait donc que, faute d'avoir approuvé un plan de financement pour ces prestations, le HCR coure le risque de ne pas pouvoir honorer intégralement ses obligations lorsque le moment viendrait d'effectuer les paiements correspondants.

73. Le Comité réitère sa recommandation antérieure tendant à ce que le HCR mette en place un financement spécifique pour les charges à payer à la cessation de service et après le départ à la retraite.

Taux d'actualisation

74. Suite à la demande faite par l'Assemblée générale dans sa résolution 61/264, le Comité a validé les évaluations des montants des charges à payer au titre de l'assurance maladie après la cessation de service et des prestations liées au rapatriement. Il a examiné la procédure d'évaluation de ces montants et en particulier les rapports de l'Actuaire-conseil. Conformément au paragraphe 10 de la résolution susmentionnée de l'Assemblée générale, le HCR a évalué les engagements selon la méthode actuarielle prescrite par la norme IPSAS 25.

75. Le Haut-Commissariat avait retenu un taux d'actualisation de 5,5 % dans sa précédente évaluation des engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service. L'évaluation au 31 décembre 2009 repose sur un taux d'actualisation de 6,15 %. Un taux d'actualisation est un taux d'intérêt servant au calcul de la valeur actuelle d'un gain ou d'une perte à venir. Il représente le coût du temps. Les engagements au titre de l'assurance maladie comprennent les subventions de prime qui seront versées à l'avenir par le HCR à ses fonctionnaires retraités. Comme la plupart des cadres comptables, les normes IPSAS requièrent que ces montants soient «actualisés» de sorte que l'entité qui présente les états financiers utilise la valeur actuelle des prestations futures pour estimer ses engagements.

76. Dans la pratique, la valeur actuelle des charges futures est d'autant plus faible que le taux d'actualisation est plus élevé, et inversement. En conséquence, si l'on avait utilisé le même taux d'actualisation que celui de l'année précédente, le montant des engagements au titre de l'assurance maladie pour 2009 aurait été plus élevé que celui qui a été indiqué.

77. La norme IPSAS 25, qui sert de référence pour la méthode actuarielle applicable à l'évaluation des engagements au titre de l'assurance maladie, conformément à la résolution 61/264 de l'Assemblée générale, ne dit rien quant au choix du taux d'actualisation, sinon que le taux à utiliser pour actualiser les engagements au titre des avantages postérieurs à l'emploi (que ceux-ci soient financés ou non) doit refléter le coût du temps. La monnaie et l'échéance des instruments financiers retenus pour exprimer ce coût doivent correspondre à la monnaie et à l'horizon temporel des engagements au titre des avantages postérieurs à l'emploi (par. 91). Elle précise en outre qu'une entité doit déterminer si la meilleure approximation du taux d'actualisation reflétant le coût de l'argent est obtenue par référence au rendement sur le marché à la date d'établissement des comptes des obligations d'État, des obligations de sociétés de premier rang ou d'un autre produit financier (par. 94).

78. Pour le choix d'un taux d'actualisation pour l'évaluation des prestations liées à la cessation de service, l'ONU s'est fixé l'objectif de déterminer le montant qui, s'il était investi dans un portefeuille de titres d'emprunt de premier rang, produirait les flux financiers voulus pour couvrir les prestations à mesure qu'elles deviendraient exigibles. L'Organisation a jusqu'ici déterminé le taux d'actualisation par référence aux taux de rendement de placements à revenu fixe de premier rang qui assureraient des flux financiers correspondant aux échéances et aux montants des versements prévus. Les taux de rendement qu'elle a retenus étaient ceux d'obligations à long terme de premier rang émises par des sociétés. Le HCR s'est conformé à l'approche suivie par l'ONU.

79. Tout en convenant que cette méthode est conforme à la norme IPSAS 25, le Comité formule les observations ci-après afin qu'elles soient prises en considération lors de l'examen des moyens de financer les engagements susvisés:

a) La hausse du taux d'actualisation ne reflète pas l'évolution des taux d'intérêt qui, récemment, ont eu tendance à baisser. Elle s'explique par le fait que, lors de l'évaluation précédente, le HCR a décidé de ne pas relever le taux d'actualisation, alors que selon la méthode décrite plus haut, il aurait dû être porté de 5,5 % à 6,5 %. Il a décidé à ce moment-là, par précaution et compte tenu des incertitudes entourant les prescriptions des normes IPSAS (la norme IPSAS 25 n'avait pas encore été adoptée), de maintenir le taux à 5,5 %. S'il avait choisi de le porter à 6,5 %, on aurait constaté pour la dernière évaluation une baisse, et non une hausse, ce qui aurait cadré avec la conjoncture économique;

b) Le choix du taux d'actualisation n'est que l'un des facteurs de l'incertitude inhérente à l'évaluation actuarielle d'un engagement. Même si elle cadre avec les normes comptables, cette évaluation n'est qu'une estimation de la valeur réelle de l'engagement. En conséquence, le Comité exécutif du HCR pourrait décider de ne pas considérer l'évaluation actuarielle comme la référence absolue. Les évaluations reposant sur des normes autres que comptables peuvent produire des résultats différents. Le Comité tient d'ailleurs à souligner qu'une évaluation des besoins de financement donnerait une valeur différente de celle de l'évaluation comptable, qui est conçue pour donner des estimations généralement plus prudentes.

Modification des hypothèses

80. L'évaluation actuarielle des engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service repose sur des hypothèses dont la principale est le taux d'actualisation. Comme il a été indiqué plus haut, le HCR a modifié cette hypothèse par rapport à l'exercice biennal précédent ainsi que d'autres hypothèses, telles que les taux de mortalité.

81. L'alinéa iii) du paragraphe 5 des normes comptables du système des Nations Unies dispose que les états financiers doivent révéler tous les éléments suffisamment importants pour avoir une incidence sur les évaluations ou les décisions et donner tous les renseignements indispensables pour que les états soient clairs et compréhensibles.

82. Or, le HCR n'a pas annoncé les modifications apportées aux hypothèses actuarielles dans les notes relatives aux états financiers. Les hypothèses retenues pour l'évaluation actuarielle arrêtée au 31 décembre 2009 sont communiquées, mais celles utilisées pour l'évaluation précédente ne sont pas rappelées. En outre, ni les raisons ni les incidences de ces modifications ne sont indiquées.

83. Vu les problèmes que les engagements au titre de l'assurance maladie pourraient poser pour le HCR et l'importance des hypothèses actuarielles, le Comité estime que la modification de ces dernières a en soi un caractère significatif et devrait être divulguée comme il convient.

84. **Le Comité recommande que le HCR modifie les notes afférentes à ses états financiers en présentant les modifications apportées aux principales hypothèses actuarielles retenues pour l'évaluation des engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service, ainsi que les motifs et les incidences de ces changements.**

7. Délocalisation d'activités à Budapest

85. Les objectifs suivants étaient mentionnés pour la délocalisation dans le document qui a été présenté au Comité permanent à sa quarantième réunion, le 29 août 2007: a) se doter d'un siège plus rationnel; b) améliorer la réactivité du HCR face aux besoins de ses bénéficiaires; c) canaliser davantage de ressources dans les opérations (en réduisant les dépenses d'administration); d) transférer les services d'appui sur le terrain; e) rationaliser et simplifier les processus afin de réduire la bureaucratie; f) garantir l'efficacité des mécanismes de contrôle et de responsabilisation; et g) parvenir à un équilibre optimal entre l'exécution directe et l'exécution confiée à des partenaires.

86. L'amélioration de la qualité des services était mentionnée dans les documents présentés au Comité permanent et dans la décision du Haut-Commissaire en date du 12 juin 2007, mais n'a pas fait l'objet d'une définition précise à aucun moment lors de la conception du projet. Parmi les avantages qui pourraient justifier le projet de délocalisation, le consultant du HCR a cité une amélioration de la qualité des services sur le plan des opérations internes et de la réponse apportée aux besoins exprimés par les réfugiés, ainsi que les gains d'efficacité résultant d'une meilleure affectation des ressources. Il n'a pas donné davantage de précisions sur la nature ou l'ampleur de ces gains d'efficacité. Ils constituaient simplement des objectifs généraux pour la gestion de l'organisation.

87. Le HCR a expliqué que les objectifs initiaux établis pour la délocalisation étaient les suivants: a) réduire les dépenses d'administration (objectif principal au regard duquel les résultats seraient mesurés); et b) assurer la continuité des services et une équivalence – tout au moins dans un premier temps – avec Genève sur le plan de la qualité.

88. Cependant, le HCR ne s'était pas doté de moyens qui permettraient de mesurer les changements obtenus dans la qualité des services fournis pour s'assurer que les économies réalisées seraient bénéfiques pour ses missions et n'auraient pas d'effets indésirables. Parmi les indicateurs utilisés à cette fin auraient pu figurer, par exemple, les temps de traitement pour certains dossiers concernant l'administration du personnel et l'exécution de la chaîne d'approvisionnement.

89. **Le Comité recommande que, avant chaque réforme structurelle, le HCR établisse des objectifs et des indicateurs précis et une analyse détaillée des incidences escomptées sur la gestion.**

90. **Le HCR a accepté la recommandation du Comité l'invitant à établir des statistiques et des indicateurs de référence pour mesurer l'amélioration de la qualité des prestations fournies par les services délocalisés.**

91. Tout en souscrivant à cette recommandation, le Haut-Commissariat a fait observer que le simple fait que son fonctionnement n'avait pas été perturbé malgré le déménagement et le recrutement de nouveaux fonctionnaires était un signe d'efficacité.

Centre mondial de services

92. Depuis janvier 2008, les services délocalisés sont installés dans le Centre mondial de services qui a été inauguré en février. On comptait 204 postes inscrits au budget (196 d'entre eux étant pourvus) au 16 novembre 2009 et 28 administrateurs recrutés sur le plan national étaient employés dans les différentes unités administratives (14,3 % du total): 8 à

la Section de l'administration du personnel et des états de paie, 7 à la Section du contrôle financier, 7 au Centre mondial d'apprentissage et 6 au Groupe du recrutement et des affectations de la Division des services opérationnels et au Groupe de gestion du Centre.

93. D'après les critères énumérés dans le rapport de 1994 de la Commission de la fonction publique internationale³ et approuvés par l'Assemblée générale dans sa résolution 49/223, «Les travaux confiés aux administrateurs recrutés sur le plan national doivent avoir un caractère national. [...] À tous les postes d'administrateur recruté sur le plan national doivent correspondre des fonctions qui doivent pouvoir être justifiées dans le contexte général des efforts entrepris par le système des Nations Unies pour promouvoir le développement du pays et accroître ses autres capacités nationales. Dans l'accomplissement de leurs fonctions, les administrateurs recrutés sur le plan national doivent mettre à profit leurs connaissances et leur expérience de la culture, de la langue, des traditions et des institutions locales.».

94. Selon ces critères, les agents locaux devraient être recrutés pour des tâches qui exigent une connaissance des réalités locales et que les administrateurs recrutés sur le plan international ne sont de ce fait pas à même d'accomplir. La plupart des agents locaux étaient employés à des travaux administratifs liés notamment aux finances, aux états de paie ou à la gestion des ressources humaines, qui n'ont pas un caractère national et n'exigent pas de compétences particulières sur la culture ou la langue du pays ou une connaissance des institutions locales.

95. Les recrutements locaux effectués pour le Centre mondial de services étaient dictés par un souci d'économie mais la situation qui en résultait ne répondait pas aux critères en vigueur.

96. **Le HCR a accepté la recommandation du Comité l'invitant à veiller à mettre ses pratiques en conformité avec les critères de la Commission de la fonction publique internationale et les résolutions de l'Assemblée générale lorsqu'il recrute et affecte des administrateurs sur le plan national.**

8. Gestion de la trésorerie

97. Au 31 décembre 2009, le HCR disposait de 382,6 millions de dollars détenus en dépôts à vue et à terme répartis dans 465 comptes actifs (siège et bureaux extérieurs). Au 15 mars 2010, le Comité des commissaires aux comptes n'avait reçu que 214 états de rapprochement bancaire portant sur 51 % des 417 comptes du grand livre du HCR dont le solde, tel qu'indiqué dans la balance, n'était pas nul.

98. Au 15 juin 2010, le Comité avait reçu 367 états de rapprochement bancaire, représentant 378,2 millions de dollars, soit 98,8 % de tous les comptes du HCR dont le solde n'était pas nul (378,2 millions sur 382,6 millions de dollars).

99. Le Comité des commissaires aux comptes a relevé l'existence, dans 12 comptes, d'écarts inexplicables ou non corrigés entre le rapprochement bancaire au 31 décembre 2009 et le solde de clôture établi dans le grand livre du HCR. Ces écarts représentaient au total 38 100 dollars.

100. **Le HCR a accepté, comme le Comité le recommandait: a) de veiller à ce que les rapprochements bancaires soient exhaustifs et b) de rectifier les écarts inexplicables entre les rapprochements bancaires et le grand livre.**

³ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément n° 30 (A/49/30), annexe VI.

9. Gestion des programmes et des projets

101. Pour mettre en œuvre les activités qui lui sont confiées, le HCR fait appel à un large éventail de partenaires: organismes des Nations Unies et autres organisations internationales dans le cadre de partenariats bilatéraux, organisations non gouvernementales, universités et instituts de recherche, personnalités éminentes, organisations régionales, parlementaires, services gouvernementaux, secteur privé, réfugiés et communautés d'accueil.

102. Dans son rapport A/63/474, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a engagé le Comité des commissaires aux comptes à poursuivre l'examen de cette question et à en faire le point dans son prochain audit.

103. En 2009, les projets que le HCR a confiés à ses partenaires représentaient 598,8 millions de dollars, soit 33,3 % de ses dépenses (1 milliard 796 millions de dollars). Les chiffres correspondants pour 2008 étaient de 531,5 millions de dollars et 32,6 %.

Justification des dépenses des partenaires d'exécution

104. Le HCR doit régulièrement examiner les montants qu'il verse aux partenaires d'exécution en se fondant sur les rapports de suivi des projets que les partenaires lui envoient et qu'il approuve. Au 31 décembre 2009, les dépenses justifiées par les partenaires d'exécution du HCR dans leurs rapports de suivi des projets se sont élevées à 333,5 millions de dollars, contre 347,2 millions de dollars en 2008. L'écart entre les sommes versées aux partenaires d'exécution (598,8 millions de dollars) et les dépenses engagées par ces derniers et indiquées dans leurs rapports (333,5 millions de dollars) est passé de 102 millions de dollars en 2007 à 184,3 millions de dollars en 2008 et 265,3 millions de dollars en 2009. Alors que 23,7 % des sommes versées aux partenaires n'avaient pas été justifiées à la clôture de l'exercice 2007 et 34,7 % à la clôture de l'exercice 2008, ce pourcentage a atteint 44,3 % en 2009.

105. Lorsque le taux de réception des rapports financiers émanant des partenaires d'exécution est élevé, il est plus facile de s'assurer que les sommes versées par le HCR sont utilisées comme il convient. Le Comité des commissaires aux comptes s'est donc dit préoccupé par le fait que 265,3 millions de dollars (14,8 % des dépenses pour 2009) risquent de ne pas être comptabilisés dans les états financiers du HCR. À titre de comparaison, 184,3 millions de dollars n'avaient pas été comptabilisés en 2008 (11,3 % des dépenses au 31 décembre 2008).

106. La diminution du taux de justification des versements en fin d'exercice doit être rapportée à l'augmentation des ressources allouées aux programmes, essentiellement dans le cadre des programmes supplémentaires mis en œuvre en cours d'année. Le Comité des commissaires aux comptes a fait part de ses préoccupations concernant cette tendance à la baisse qui pourrait être le signe qu'un goulet d'étranglement s'est formé du fait que les partenaires d'exécution sont moins à même de gérer les ressources qu'ils reçoivent.

107. Le HCR a expliqué que, conformément à ses règles internes, les rapports finals sur le suivi financier des projets étaient pour la plupart reçus au plus tard à la mi-février de l'exercice suivant et que leur vérification puis leur comptabilisation dans le système comptable des partenaires d'exécution prenaient du temps supplémentaire. Le HCR a par la suite signalé qu'il avait reçu, au 22 juin 2010, des rapports de suivi couvrant 577,9 millions de dollars de dépenses, soit 96,5 % des avances qu'il avait versées à ses partenaires d'exécution. Certes, ces chiffres dénotent un progrès réel, mais il faudrait que le Comité des commissaires aux comptes reçoive les rapports plus tôt pour qu'il puisse procéder à son audit.

108. Le Comité recommande de nouveau que le HCR poursuive ses efforts en vue d'améliorer le taux de justification en temps utile des avances faites aux partenaires d'exécution.

Versements en attente de régularisation

109. En l'absence de comptes de tiers dans le système comptable du HCR, qui pourraient servir à enregistrer les avances versées aux partenaires d'exécution, le solde du compte «X21», qui fait apparaître l'écart entre les avances versées aux partenaires et les dépenses justifiées dans les rapports de suivi financier, permet au HCR de suivre la situation financière de chaque sous-projet ou partenaire.

110. Au paragraphe 127 de son précédent rapport, le Comité avait recommandé que le HCR contrôle les versements faits aux partenaires d'exécution qui sont en attente de justification depuis plus d'un an et prenne les mesures nécessaires en vue de leur régularisation ou de leur remboursement par les partenaires d'exécution.

111. Le tableau II.3 ci-après montre le montant des versements non communiqués à la fin des exercices 2008 et 2009, selon l'année durant laquelle ils ont été effectués.

Tableau II.3

Versements en attente de déclaration

(En dollars des États-Unis)

	<i>Année durant laquelle les versements ont été effectués</i>				
	2005	2006	2007	2008	2009
Au 31 décembre 2008	1 063 921	818 441	2 931 632	184 292 592	–
Au 31 décembre 2009	122 380	610 900	743 118	3 291 222	265 281 984

Source: HCR.

112. Le Comité a observé que, depuis 2008, le HCR avait fait des progrès en ce qui concerne la régularisation des versements non déclarés et non régularisés de longue date. Cependant, au 31 décembre 2009, le solde non communiqué en ce qui concerne les partenariats conclus en 2005 s'élevait toujours à 122 380 dollars, pour ceux conclus en 2006 à 610 900 dollars, pour ceux conclus en 2007 à 743 118 dollars, et pour ceux conclus en 2008 à 3 291 222 dollars. Le Comité a estimé que des explications devaient être données concernant les versements qui étaient en attente de justification depuis plus d'un an et que des mesures spécifiques devaient être prises.

113. Au 22 juin 2010, le montant des versements en attente de justification depuis plus d'un an avait été ramené à 1 390 583 dollars. Les versements effectués en ce qui concerne l'ensemble des partenariats conclus en 2005 et 2006 avaient été communiqués, ceux correspondant aux partenariats conclus en 2007 faisaient apparaître un solde de 275 586 dollars et ceux conclus en 2008 un solde de 1 114 997 dollars.

114. Le Comité rappelle que le HCR a arrêté des règles précises concernant la vérification des soldes X21. Le manuel du HCR précise, dans la partie 6 du chapitre 4 concernant le suivi et l'établissement de rapports, que les rapports de suivi financier doivent être présentés par les partenaires d'exécution lorsque ceux-ci demandent le versement suivant et aux échéances fixées dans les accords de sous-projet. Si un sous-projet se termine le 31 décembre et que tous les engagements sont liquidés au 31 janvier, le rapport de suivi des sous-projets (parties 1 et 2), qui doit être présenté avant le 15 février pour la période s'achevant le 31 décembre, peut être remplacé par le rapport final de suivi de sous-projet (parties 1 et 2).

115. Les projets devraient être supprimés progressivement au plus tard lors de l'exercice financier suivant leur achèvement, sauf si leur prorogation a été dûment approuvée. Les projets qui étaient encore comptabilisés dans les soldes X21 de 2007 et 2008 n'avaient pas été prorogés pour une période de plus d'un an. Ils relevaient donc de cette règle et les rapports d'exécution y afférents auraient dû être présentés au plus tard à la fin de l'exercice suivant.

116. Le HCR a indiqué que les autres soldes faisaient l'objet d'un suivi continu.

117. Le Comité recommande de nouveau au HCR: a) de contrôler les versements aux partenaires d'exécution qui sont en attente de justification depuis plus d'un an; et b) de prendre des mesures appropriées en vue de leur régularisation ou de leur remboursement par les partenaires d'exécution.

Attestations de vérification

118. Le HCR demande à ses partenaires d'exécution de produire des attestations de vérification, délivrées par des sociétés d'audit externes et indépendantes, concernant les dépenses qu'ils ont financées au moyen des fonds qu'il leur a versés. Jusqu'en 2006, les attestations devaient être produites dans un délai de six mois après la date finale de liquidation du sous-projet, mais ce délai a été ramené à trois mois pour les opérations financées depuis 2007.

119. Dans son précédent rapport, le Comité a observé qu'au 29 juin 2009, sur les 498,6 millions de dollars pour lesquels des attestations de vérification devaient être produites, 252 millions, soit 50,5 % du total, n'étaient pas couverts par des attestations de vérification, lesquelles, pour la plupart, devaient être soumises au plus tard le 30 avril 2009⁴. De plus, pour les années précédentes, en juin 2009, environ 10 % des dépenses de l'année 2005 n'avaient pas encore été justifiées par des attestations de vérification. De même, pour les années 2006 et 2007, 14 % et 17 % des dépenses respectivement n'étaient toujours pas couverts par des attestations. En outre, s'agissant des attestations reçues par le HCR pour l'année 2008, des dépenses d'un montant de 29,5 millions de dollars, soit 12 % de leur valeur totale, avaient donné lieu à des opinions avec réserve. Ainsi, le Comité n'avait pas été en mesure de vérifier avec une assurance suffisante la validité d'une part importante des dépenses engagées par l'intermédiaire des partenaires d'exécution et avait donc nuancé son opinion sur les états financiers de l'exercice clos au 31 décembre 2008.

120. S'agissant des dépenses engagées en 2009, des attestations de vérification d'une valeur totale de 542 millions de dollars devaient être communiquées avant le 30 avril 2010. Ce montant n'atteint pas celui des dépenses totales engagées par les partenaires d'exécution, car certains ne sont pas tenus de fournir des attestations.

121. Au 30 avril 2010, le Comité n'avait pas reçu d'attestations de vérification d'auditeurs externes concernant des dépenses s'élevant à 303 millions de dollars, soit 55,9 % du montant total (542 millions de dollars) pour 2010. Au 22 juin 2010 manquaient encore les attestations correspondant à des dépenses représentant 44 millions de dollars, soit 8 % du montant total (542 millions de dollars) pour 2010, tandis que le Comité avait reçu les attestations concernant un montant de 498 millions de dollars. Le taux de communication des attestations s'établissait alors à 92 %. À l'exclusion des projets dont la période de liquidation a été prorogée, ce taux s'établissait à 98,8 %. Ces chiffres font apparaître un net progrès.

⁴ Un mois est ajouté aux trois premiers mois de l'année au titre de la période de liquidation.

122. Quant aux avances effectuées avant 2009, les attestations de vérification non reçues représentaient, au 22 juin 2010, 6,1 % des paiements effectués en 2005, 11,5 % des paiements effectués en 2006, 0,5 % des paiements effectués en 2007 et 0,7 % des paiements effectués en 2008. Bien que prenant acte de certaines améliorations, le Comité jugeait préoccupant le fait que les pourcentages de 2005 et 2006 n'atteignaient toujours pas les niveaux escomptés, eu égard au laps de temps écoulé.

123. Le Comité recommande de nouveau que le HCR redouble d'efforts pour obtenir les attestations de vérification de la part de ses partenaires d'exécution avant le 30 avril de chaque année.

124. Au 11 juin 2010, les attestations de vérification reçues pour les projets de 2009 qui faisaient l'objet d'opinions avec réserve concernaient des dépenses d'un montant total de 36,5 millions de dollars, soit 7,6 % du montant couvert par les attestations reçues (477,4 millions de dollars). Dans son précédent rapport, le Comité avait jugé préoccupantes les opinions assorties de réserves formulées par les auditeurs, car elles pouvaient être le signe de lacunes dans la gestion ou le contrôle des projets mis en œuvre par l'intermédiaire des partenaires d'exécution. Le Comité avait recommandé que le HCR redouble d'efforts pour mener à bien une analyse approfondie des attestations de vérification, afin d'opérer les ajustements qui pourraient être requis en ce qui concerne les dépenses des exercices antérieurs inscrites dans les états financiers.

125. Le Comité a constaté que le HCR avait procédé à une analyse approfondie de toutes les opinions assorties de réserves et qu'il les avait dûment enregistrées après avoir reçu des éclaircissements. Toutefois, les éventuelles incidences financières des opinions assorties de réserves s'élevaient à 1,5 million de dollars pour 2007, 0,1 million de dollars pour 2008 et 2,3 millions de dollars pour 2009.

126. Le HCR a accepté, comme recommandé à nouveau par le Comité, d'opérer dans les états financiers les ajustements qui pourraient être requis en ce qui concerne les dépenses des exercices antérieurs.

Suivi des opinions formulées dans les attestations de vérification

127. Pour mieux donner suite aux opinions formulées dans les attestations de vérification et apporter aux comptes toute correction qui pourrait s'avérer nécessaire, le HCR a créé, dans le cadre de son Projet de renouvellement des systèmes de gestion, une base de données spéciale fournissant des résultats de recherche indispensables au contrôle des délais et du contenu des attestations.

128. Le Comité a observé que l'enregistrement dans la base de données d'attestations devant être vérifiées par les postes avancés était susceptible d'amoindrir la qualité du suivi. Le nombre d'attestations véritablement contrôlées ne correspondait pas au nombre des projets pour lesquels une attestation devait théoriquement être fournie. Après examen par le Comité, le nombre d'attestations de vérification à contrôler pour 2007 s'établissait à 837 alors qu'il n'y en avait que 807 dans la base de données. Quoique mineur, cet écart montre néanmoins que le HCR pourrait améliorer le système de contrôle des attestations.

129. Le HCR a reconnu que certains bureaux n'avaient pas dûment enregistré les accords de projet dans le Projet de renouvellement des systèmes de gestion, mais il a souligné que toutes les attestations de vérification y afférentes avaient été reçues. Aussi le taux de communication des attestations de vérification n'en avait-il pas subi les conséquences.

130. Le Comité recommande que le HCR fasse en sorte que toutes les attestations de vérification attendues soient enregistrées dans sa base de données.

Suivi des activités des partenaires d'exécution

131. À l'occasion de ses visites aux bureaux du HCR en Malaisie et en République arabe syrienne, le Comité a formulé des observations sur la gestion des opérations des partenaires d'exécution et sur les attestations de vérification.

132. La présentation générale des accords de sous-projet avec les partenaires d'exécution était très normalisée, la première partie comprenant un modèle standard et deux appendices, ainsi qu'une description du sous-projet, le tableau d'objectifs et le budget, ventilé par mesures et rubriques dans l'appendice.

133. Depuis quelques années, les parties normalisées des accords de sous-projet emploient une terminologie qui n'est plus en usage au HCR. Par exemple, l'article 11 de l'appendice standard relatif aux arrangements financiers et de programmes (appendice 1) désigne les rapports de suivi financier des partenaires d'exécution sous le nom de «rapports de suivi de sous-projet» et les rapports d'activité de «rapports de performance», bien qu'ils soient désormais appelés «rapports descriptifs». Le contrat-type ne tient pas compte de ces modifications, qui ont été apportées en 2006.

134. Le HCR a souscrit à la recommandation du Comité tendant à mettre à jour le contrat-type avec ses partenaires d'exécution.

135. L'article 11 de l'appendice I des accords de sous-programme dispose également que le partenaire doit présenter un rapport descriptif aux dates précisées à l'article 2.08 de l'accord de base. L'article 2.08 donne les dates suivantes: 15 juillet et 15 février.

136. En Malaisie, aucune procédure n'avait été établie concernant l'organisation de missions sur le terrain visant à vérifier la réalisation des objectifs des sous-projets. Contrairement à ce qui se pratique en République arabe syrienne, l'opportunité des missions était laissée à l'appréciation des assistants (programme).

137. Faute de justificatifs consignés dans les dossiers, il n'a pas été possible de vérifier la réalisation des objectifs en analysant les répercussions et les indicateurs de résultat associés aux sous-projets et en mesurant véritablement leur degré de réalisation.

138. Le HCR a indiqué qu'en Malaisie, les questions de suivi et d'évaluation faisaient l'objet de nombreux échanges de courriers électroniques mais que ceux-ci n'avaient pas été enregistrés dans les dossiers.

139. Le HCR a souscrit à la recommandation du Comité selon laquelle il doit systématiquement contrôler les indicateurs d'avancement de l'exécution des projets et garder trace des vérifications.

10. Gestion des biens durables

140. Conformément à la note 2 m) des états financiers, les biens durables comprennent les biens dont le coût d'acquisition initial est égal ou supérieur à 1 500 dollars et la durée de vie utile égale ou supérieure à cinq ans, ainsi que tous les articles spéciaux. On entend par articles spéciaux les véhicules, le matériel informatique, les machines et l'outillage, les bateaux, le matériel de télécommunication, les équipements de sécurité et les groupes électrogènes dont le coût d'acquisition est égal ou supérieur à 100 dollars.

141. Au 31 décembre 2009, la valeur d'acquisition des biens durables du HCR s'élevait à 343,6 millions de dollars, contre 350,3 millions au 31 décembre 2008.

142. Dans son opinion sur les états financiers de l'exercice clos le 31 décembre 2008, le Comité a souligné les problèmes de gestion des biens durables et leurs répercussions sur l'exactitude de l'information concernant les biens du HCR. Cette situation était liée à des insuffisances du système de suivi de la gestion des biens durables. Le Bureau des services

de contrôle interne a également relevé dans ses rapports de 2009 que la gestion des biens durables restait inefficace.

143. Le HCR a poursuivi ses efforts pour rectifier les erreurs figurant dans sa base de données sur les biens durables, ainsi que le Comité l'avait recommandé au paragraphe 96 de son précédent rapport.

144. Comme le Comité l'a recommandé dans son rapport sur l'exercice clos le 31 décembre 2007⁵, le Groupe de la gestion des actifs a été renforcé en octobre 2008. Il est composé de cinq personnes à Budapest depuis le 1^{er} mars 2009 et d'un fonctionnaire à Genève, fournissant principalement des services de secrétariat au Comité de gestion des actifs. Afin de nettoyer la base de données relative aux biens durables, un système de contrôle a été mis en place en coordination avec les différents responsables pour repérer les biens qui n'avaient jamais fait l'objet d'une vérification physique annuelle. Un rapport d'inventaire a été envoyé chaque mois au Comité de gestion des actifs du siège depuis janvier 2009.

145. Bien que ces mesures constituent une amélioration par rapport au passé, certains problèmes demeuraient sur le terrain. Dans le cadre de ses visites aux bureaux du HCR au Kenya, en Malaisie et en République arabe syrienne, le Comité a conclu que la gestion des biens sur le terrain pouvait encore être améliorée.

Contrôle des biens

146. Aux termes de l'article 6.10 de l'accord-type de sous-projet, les biens sont les articles d'une valeur d'au moins 1 500 dollars et d'une durée de vie utile d'au moins cinq ans.

147. Lorsqu'un bien est mis à la disposition d'un partenaire par le HCR, il doit être enregistré dans l'inventaire du HCR (base de données AssetTrak) tant que la propriété du bien en question n'est pas transférée au partenaire. Selon le point 6 de la partie 4.3 du chapitre 4 du Manuel de gestion des opérations, «les biens prêtés en vertu de l'accord simplifié sont enregistrés dans la base de données sur l'inventaire des biens (AssetTrak)».

148. De même, lorsqu'un partenaire finance des biens sur les fonds d'un sous-projet, ces biens doivent être enregistrés dans l'inventaire du HCR. Selon le point 7 de la partie 4.3 du chapitre 4 du Manuel de gestion des opérations, «les biens achetés par les partenaires d'exécution, en vertu des accords de sous-projet, avec les fonds du HCR, doivent être déclarés au bureau du HCR à la réception. Le bureau du HCR prendra alors les dispositions voulues pour que le bien soit inspecté et enregistré dans la base de données sur l'inventaire des biens (AssetTrak). Un accord pour la réception et le droit d'usage des biens du HCR sera alors établi et le partenaire d'exécution le signera pour le bien reçu».

149. Les bureaux du HCR en Malaisie et en République arabe syrienne ne procédaient pas à des vérifications de conformité entre les biens du HCR et ceux qui étaient utilisés par ses partenaires. Ils ne recevaient des partenaires aucun inventaire qu'ils auraient pu comparer périodiquement avec la base de données AssetTrak.

150. Pendant les missions, il n'a été procédé à aucune vérification de conformité entre les biens enregistrés dans la base de données du HCR et les stocks des partenaires. Il n'a été procédé à aucune vérification s'agissant des biens durables achetés au moyen des fonds du HCR et stockés par les partenaires, ou des biens dont la propriété avait été transférée aux partenaires.

⁵ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Supplément n° 5E (A/63/5/Add.5), chap. II, par. 81.

151. **Le HCR a accepté, comme le Comité le recommandait: a) d'obtenir auprès de ses partenaires la communication de leurs inventaires annuels; b) de procéder lors des missions à des vérifications de conformité entre les biens durables enregistrés dans sa base de données AssetTrak et ceux figurant dans les inventaires tenus par ses partenaires; et c) de vérifier lors des missions les stocks de biens durables achetés au moyen des fonds du HCR ainsi que les biens donnés par le HCR.**

152. Au bureau du HCR au Kenya, la gestion des biens durables pourrait être améliorée. Le Comité a observé ce qui suit:

a) La valeur estimée de certains biens achetés était toujours nulle alors que ces biens (quatre véhicules) coûtaient plus de 24 000 dollars pièce;

b) D'autres véhicules enregistrés ne figuraient pas dans le rapport détaillé sur les biens. Lors d'une réunion tenue le 13 août 2008, le comité local de gestion des biens a déclaré que ces véhicules pouvaient être «cédés». Ils ne l'avaient pas encore été au moment de la vérification (avril 2009) et auraient donc dû figurer dans l'inventaire;

c) Un examen des formulaires de cession a fait apparaître que des éléments essentiels tels que le coût d'acquisition et la valeur comptable nette n'étaient pas systématiquement indiqués. En outre, les décisions adoptées par le comité local de gestion des biens n'avaient pas été enregistrées dans la base de données des biens, comme le voulait la procédure établie.

153. **Le HCR a accepté, comme le Comité le recommandait: a) d'enregistrer la valeur des biens durables régulièrement et dans les délais fixés, dès que les biens en question sont enregistrés dans la base de données des biens; b) d'effectuer un inventaire physique complet des biens durables dans chaque bureau local pour les comparer aux biens figurant dans la liste des biens enregistrés dans la base de données; et c) de contrôler plus rigoureusement les procédures de cession des biens.**

11. Gestion des biens non durables

154. Les biens non durables sont les produits et le matériel dont le coût d'achat unitaire n'excédait pas 1 500 dollars, et dont la durée de vie utile est inférieure à cinq ans. Il existe toutefois un certain nombre d'exceptions à cette règle.

155. Il est précisé au paragraphe 5 des normes comptables du système des Nations Unies que le choix et l'application des principes comptables doivent être guidés par les principes de prudence, de primauté de la réalité sur l'apparence et d'importance relative. D'autre part, il est prévu au paragraphe 49 que la valeur des stocks (hors matériel durable, mobilier et véhicules) doit, en fin d'exercice, être déclarée à l'actif dans les états financiers.

156. Dans ses deux précédents rapports, le Comité a noté que la valeur des biens non durables n'était indiquée ni dans les états financiers ni dans les notes y afférentes, et s'est de nouveau déclaré préoccupé par les incidences de cette omission sur la présentation des informations relatives aux biens du HCR et sur la gestion de ses actifs.

157. Au 31 décembre 2009, la valeur du stock de biens non durables n'était toujours pas indiquée dans les états financiers ni dans les notes y afférentes, comme l'exige pourtant le paragraphe 49 des normes comptables du système des Nations Unies. Le HCR a expliqué que cette omission découlait d'une règle qui avait été systématiquement appliquée par le passé, et qu'il n'était pas en mesure de donner une estimation de cette valeur.

158. **Le Comité réitère sa recommandation selon laquelle le HCR devrait dorénavant déclarer dans ses états financiers la valeur des biens non durables inutilisés à la fin de l'année, afin de rendre compte de ses actifs de façon plus complète et plus exacte.**

159. Le HCR a réitéré ses observations précédentes sur la question, indiquant que le suivi et l'information concernant les stocks faisaient partie de la mise en œuvre des Normes comptables internationales, dont les préparatifs étaient en cours.

12. Gestion des ressources humaines

160. L'expression «fonctionnaires en attente d'affectation» désigne les membres du personnel qui, après l'expiration d'une affectation, n'ont pas encore de nouvelle affectation et se trouvent en situation de congé spécial à plein traitement. Elle s'applique également aux fonctionnaires qui ont une affectation normale mais qui attendent de prendre leurs fonctions dans le poste auquel ils ont été affectés. Enfin, elle comprend les fonctionnaires dont l'affectation a expiré, mais dont on considère qu'ils exercent toujours les fonctions correspondant à cette affectation.

161. Tous les fonctionnaires en attente d'affectation ont un contrat de durée indéfinie. En 1999, le Haut-Commissaire a en effet décidé d'accorder un tel contrat à tous les fonctionnaires. Par la suite, dans un contexte nouveau de compressions d'effectifs, cette décision a eu pour effet d'accroître le nombre de fonctionnaires en attente d'affectation. L'octroi systématique de contrats permanents a été suspendu en 2002. Depuis lors, seuls des contrats de durée déterminée sont proposés aux nouvelles recrues du HCR.

162. Au paragraphe 9 de son rapport A/60/387, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a prié le Comité des commissaires aux comptes de lui communiquer des données à jour concernant la situation des fonctionnaires en attente d'affectation.

163. En vertu d'une instruction datée du 16 septembre 2002, les fonctionnaires du HCR qui perçoivent leur plein traitement sont tenus d'accepter les affectations temporaires pour lesquelles ils sont qualifiés. Tout refus d'un emploi ou d'une affectation temporaire doit être dûment justifié. En conséquence, la plupart des fonctionnaires en attente d'affectation exercent des fonctions temporaires. Il convient donc de faire une distinction entre les fonctionnaires en attente d'affectation qui exercent des fonctions de caractère temporaire et ceux qui ne travaillent pas.

164. Les statistiques concernant les fonctionnaires en attente d'affectation, y compris celles que le HCR a fournies lors de précédentes vérifications des comptes, sont fondées sur les listes de fonctionnaires que le Groupe de la planification des carrières doit affecter à des fonctions temporaires ou à un emploi régulier. Les fonctionnaires qui sont en cours de réaffectation après avoir occupé un emploi régulier ne figurent pas sur cette liste, puisque le Groupe de la planification des carrières n'a plus à procéder à leur affectation. La liste comprend également les fonctionnaires dont l'affectation normale doit expirer dans les mois qui viennent et dont l'unité administrative pense qu'il faudra les réaffecter, ce qui peut se produire sans que le fonctionnaire se trouve jamais en attente de réaffectation. Le HCR considère, et il a raison, que ces listes ne donnent pas une idée fidèle de la situation en ce qui concerne les fonctionnaires actuellement en attente d'une affectation normale.

165. Le HCR a donc adopté en 2009 une nouvelle méthode statistique destinée à faciliter le recensement des fonctionnaires se trouvant dans cette situation et l'établissement de rapports périodiques permettant de suivre la situation de plus près. Toutes les données concernant les fonctionnaires en attente d'affectation depuis 2006 ont été retraitées en appliquant cette méthode. Le HCR a vérifié la fiabilité des données ainsi retraitées pour l'année s'achevant le 31 décembre 2009 et, à cette date, le nombre de fonctionnaires en attente d'affectation avait été ramené à 165, contre les 169 initialement déclarés par l'organisation.

Tableau II.4
Nombre de fonctionnaires en attente d'affectation

	<i>Au 31 décembre</i>			
	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
D-2	1	1	2	0
D-1	5	6	14	12
P-5	21	33	35	31
P-4	54	54	68	75
P-3	33	33	40	40
P-2	6	4	6	7
Total	120	131	165	165

Source: HCR.

166. Cette nouvelle méthode statistique a révélé une augmentation constante du nombre de fonctionnaires en attente d'affectation, passé de 120 en 2006 à 165 en 2008, suivie d'une stabilisation en 2009. Sur les 165 fonctionnaires en attente d'affectation recensés au 31 décembre 2009, 64 – soit 38,9% – se trouvaient dans cette situation depuis plus d'un an.

167. De ces 165 fonctionnaires en attente d'affectation, 84 – soit 50,9 % – exerçaient des fonctions temporaires, contre 66,4% seulement au 31 décembre 2008, selon les données du HCR. Sur les 81 autres fonctionnaires, soit 49,1 %, qui se trouvaient en situation de congé spécial à plein traitement, 15 étaient en cours de réaffectation, 8 devaient quitter le HCR dans les mois suivants et 5 étaient en congé de maladie ou de maternité.

168. Le HCR a recensé ceux des fonctionnaires en attente d'affectation qui pouvaient être considérés comme ne travaillant pas, soit parce qu'ils attendaient leur réaffectation, soit parce qu'ils étaient en congé de maladie ou de maternité, soit parce qu'ils se préparaient à quitter leurs fonctions; les résultats sont donnés dans le tableau II.5.

Tableau II.5
Nombre de fonctionnaires ne travaillant pas au 31 décembre 2009

<i>Classe</i>	<i>Se préparant à quitter le HCR</i>		<i>En congé de maladie ou de maternité</i>	<i>Sans affectation</i>
	<i>Devant être affectés</i>	<i>dans les mois suivants</i>		
D-1	4	0	0	3
P-5	3	1	2	7
P-4	4	5	2	24
P-3	4	2	1	15
P-2	0	0	0	4
Total	15	8	5	53

Source: HCR.

169. Au 31 décembre 2009, 9 des 53 fonctionnaires sans affectation se trouvaient dans cette situation depuis plus d'un an: 2 d'entre eux depuis 2005, 1 depuis 2006, 3 depuis 2007 et 3 depuis 2008. Interrogé sur la situation individuelle de chacun de ces fonctionnaires, le HCR a indiqué que l'un d'entre eux avait un profil particulier limitant ses possibilités d'affectation, tandis qu'un autre, qui n'avait plus travaillé depuis le 1^{er} janvier 2007, souffrait du manque d'évaluations dans son dossier de gestion des ressources humaines, et

que cinq autres étaient soumis à des contraintes médicales particulières. Le HCR n'a fourni aucune justification précise concernant les deux derniers fonctionnaires, dont un P-5 qui n'avait plus travaillé depuis 2005. Si les cas liés à des contraintes médicales sont acceptables, les autres cas où des fonctionnaires restent sans affectation pendant une longue durée ne le sont pas.

170. Afin de réduire le nombre de fonctionnaires en attente d'affectation, le HCR a pris en 2007 et 2008 diverses mesures telles que la révision du mécanisme d'analyse comparative visant à réduire l'effet des suppressions de postes sur le nombre de fonctionnaires en attente d'affectation, l'établissement d'un plan de départ volontaire et la promulgation d'une instruction, datée du 16 octobre 2008, prévoyant que les fonctionnaires en attente d'affectation ayant refusé des offres acceptables seraient mis en congé sans traitement.

171. Le plan de départ volontaire, qui a conduit au départ de 19 fonctionnaires en 2008, pour un coût de 2,4 millions de dollars, a été abandonné en 2009. Au cours du dernier exercice financier, le HCR a néanmoins négocié le départ de six fonctionnaires par accord mutuel, pour un coût total de 1,3 million de dollars.

172. Cependant, les mesures énoncées dans l'instruction du 16 octobre 2008 prévoyant que les fonctionnaires en attente d'affectation qui refusent des offres qui pourraient leur convenir seraient mis en congé sans traitement se sont finalement révélées inefficaces. Le HCR a donc cessé d'appliquer cette instruction en avril 2009. Un nouveau processus d'affectation internationale doit entrer en vigueur en 2010.

173. Le Comité réitère sa recommandation selon laquelle le HCR doit continuer de s'efforcer de réduire le nombre de fonctionnaires en attente d'affectation non pourvus de fonctions temporaires.

13. Audit interne

174. En 2009, le BSCI a effectué des vérifications dans 33 opérations et bureaux et au siège du HCR, dans les domaines suivants: gestion financière, gestion des ressources humaines, gestion des technologies de l'information, gestion de la logistique, administration des achats et des marchés, gestion de programmes et des projets, gestion des biens, sûreté et sécurité, gestion stratégique et gouvernance. En 2009, le Bureau devait effectuer les audits programmés pour l'année et ceux qui, commencés en 2007 et 2008, restaient inachevés. C'est ainsi qu'il a produit 28 rapports finals et 5 projets de rapport en 2009.

175. Dans son rapport A/63/474, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires s'est inquiété du faible taux d'achèvement des audits programmés et a souligné que cette tendance devait s'inverser.

176. Le 10 juillet 2009, le BSCI a présenté au Comité de contrôle une version actualisée de son plan annuel de vérification des comptes pour 2009, qui prévoyait l'audit de 44 opérations et bureaux. Quatre nouveaux audits d'opérations et de bureaux ont été ajoutés par la suite au programme initial, portant le total à 48 audits programmés en 2009. Le programme initial pour 2009 comprenait 26 vérifications pour l'exercice financier, ainsi que 16 vérifications programmées en 2008 et 2 autres prévues en 2007, car les audits des deux exercices précédents n'avaient pas été achevés comme prévu. Une moitié de ces vérifications concernaient des bureaux, en particulier ceux d'Afrique, et l'autre, des questions interdisciplinaires.

177. Sur les 48 vérifications programmées en 2009, 28, concernant les pays suivants, ont donné lieu à un rapport final: Afghanistan, Éthiopie, Géorgie, Iraq, Jordanie, Libéria, Malawi, Mauritanie, Ouganda, République démocratique du Congo, Soudan, Syrie et

Tanzanie. Par ailleurs, cinq vérifications ont donné lieu à des projets de rapport qui ne sont pas encore achevés, sur les sujets suivants: les partenariats conclus par le HCR, l'évaluation du risque dans les opérations menées par le HCR au Soudan, le recrutement du personnel recruté au plan national au Soudan, les opérations menées par le HCR au Ghana et le programme d'aide à l'éducation en Syrie mené par le HCR. Quant aux vérifications qui n'ont pas été menées à leur terme, 10 ont été abandonnées et les autres ont été reportées en 2010. Cette situation est due au manque de fonds, qui fait que certains postes vacants le restent longtemps.

178. En 2009, le taux d'achèvement était de 69 % (33 rapports finals ou projets de rapports sur 48 prévus), contre 68 % en 2008 (13 rapports achevés sur 19 prévus).

Effectifs

179. La section du BSCI chargée des audits du HCR est à Genève; il existe également un bureau à Nairobi, qui est principalement chargé des opérations qui se déroulent en Afrique. En outre, des auditeurs résidents sont nommés au cas par cas pour les principales opérations d'urgence du HCR.

180. En 2009, les fonctionnaires du Bureau chargé des audits du HCR étaient 19, dont 12 à Genève, 3 à Nairobi et 4 auditeurs résidents en Géorgie, en Syrie, au Sénégal et au Soudan. En Géorgie, le poste d'auditeur résident a été créé pour une durée de six mois seulement.

181. Dans son précédent rapport, le Comité s'est inquiété du nombre de postes d'auditeur interne vacants et a estimé qu'il fallait régler cette question en priorité.

182. Le HCR a fait observer qu'il n'avait cessé, ces deux dernières années, de soulever la question auprès du BSCI, et qu'il avait proposé des procédures complémentaires visant à réduire le nombre de postes vacants.

183. Au 31 décembre 2009, 6 des 19 postes consacrés à l'audit du HCR en 2009 étaient vacants, soit 31,6 % de l'effectif autorisé. Le Comité, craignant que ces vacances aient des répercussions sur le programme de travail d'audit interne du HCR, estime qu'il faut remédier sans délai au problème.

184. Le HCR s'est rangé à la recommandation du Comité selon laquelle il devrait prendre, en collaboration avec le BSCI, les mesures nécessaires pour réduire le nombre de postes d'auditeur interne restant vacants.

14. Résultats des audits internes

185. En 2009, les audits conduits par le BSCI concernant les opérations hors siège du HCR ont produit 285 recommandations. Tous les rapports d'audit contiennent un tableau récapitulatif des recommandations, indiquant les mesures nécessaires pour leur donner effet, ainsi que leur état d'avancement.

186. Le Comité a pris en compte les conclusions de l'audit interne lorsqu'il a préparé et effectué l'audit du siège et de bureaux extérieurs du HCR. En particulier, les observations concernant la gestion des programmes et des projets ont servi de base aux vérifications qu'il a effectuées lors de ses visites au Kenya, en Malaisie et en Syrie. Les conclusions les plus notables du Bureau, qui sont reproduites ci-après, portent sur l'administration des programmes et des projets, celle de la chaîne logistique, les finances, l'informatique et les ressources humaines.

Gestion des programmes et des projets

187. Le BSCI a souligné que le contrôle financier et le contrôle de l'administration des partenaires d'exécution demeurent insuffisants, et relevé des lacunes dans les contrôles effectués dans certains bureaux. Comme le Comité, il a constaté que l'absence de mesures de suivi, de la part des représentants du HCR, des recommandations des auditeurs externes indépendants nuisait à l'efficacité des processus d'audit et de la certification des dépenses engagées par les partenaires du HCR.

188. Les observations concernant les lacunes du contrôle et du suivi de la gestion des programmes et des projets ont servi de base aux vérifications effectuées par le Comité en Malaisie et en Syrie, et l'ont incité à formuler des recommandations dans des lettres d'observations.

Administration de la chaîne logistique

189. Le BSCI a constaté que les lacunes du contrôle des achats effectués localement exposaient le HCR au risque de pertes financières et de fraude. Il a estimé que l'insuffisance du contrôle exercé sur les achats qui sont délégués aux partenaires d'exécution aggrave le risque d'inefficacité de la fonction achats et d'atteinte à la réputation du HCR. Le Bureau a également souligné que négliger la gestion des biens accroît le risque de leur disparition.

Gestion financière

190. Le BSCI a noté que les buts et objectifs des plans de délégation de pouvoir n'avaient pas toujours été atteints. En outre, en ne respectant pas suffisamment les règles relatives aux créances, le HCR s'expose au risque de pertes financières. En Tanzanie, le montant des créances non encaissées a dépassé 3 millions de dollars.

191. Le Comité a prié le HCR de lui indiquer si des créances avaient été encaissées et, dans l'affirmative, pour quel montant. Le HCR a répondu par l'intermédiaire de sa mission à Dar es-Salaam, qui a présenté un état du suivi daté du 28 septembre 2009. Le Comité a confirmé que les créances avaient été encaissées depuis.

Informatique

192. Le BSCI a estimé élevé le risque que les données du HCR soient compromises en raison du manque d'attention apportée à la sécurité informatique. La mise en œuvre partielle du module ressources humaines du logiciel du Projet de renouvellement des systèmes de gestion et l'insuffisance du suivi de l'audit exposent le HCR au risque d'inefficacité et de pertes financières. Dans plus de 70 pays, l'administration des ressources humaines s'effectue encore sur support papier, et aucune stratégie n'a été élaborée pour achever la mise en œuvre du module.

Gestion des ressources humaines

193. Le BSCI a conclu que la direction du HCR devait examiner de plus près tout recours à du personnel extérieur au HCR. Au Kenya, le HCR a employé jusqu'à 100 personnes dans le cadre d'un contrat conclu avec le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets portant sur des activités indispensables en matière de sécurité. Le Comité a noté que la situation était semblable en Malaisie, bien qu'à une échelle moindre.

194. Le Comité a prié le HCR d'expliquer ce qui justifiait de faire appel à du personnel externe pour les activités de sécurité. Le HCR a répondu qu'il avait entamé l'examen de la situation des membres du personnel employés par l'intermédiaire de l'UNOPS. Selon lui,

leur nombre a diminué de 78 en 2009 à 32 en 2010. Il prévoit d'examiner et de rationaliser l'ensemble des dossiers d'ici à 2011.

C. Informations fournies par la direction

1. Passation par profits et pertes de numéraire, de sommes à recevoir et de biens

195. Le HCR a informé le Comité que, conformément à l'article 6.4 du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU et à l'article 10.6 des règles de gestion financière applicables aux fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissaire, il avait passé par profits et pertes des actifs liquides pour un montant de 1 107 810 dollars et des biens durables pour un montant de 4 166 649 dollars.

2. Versements à titre gracieux

196. Conformément à l'article 105.12 du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU et à l'article 10.5 des règles de gestion financière applicables aux fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissaire, un état des versements à titre gracieux a été communiqué au Comité. Le Haut-Commissaire a approuvé un paiement de 498 650 dollars au titre du versement d'indemnités aux victimes d'incidents en Algérie, au Pakistan et au Soudan, jugeant qu'il avait l'obligation morale de verser ces indemnités et qu'elles servaient l'intérêt de l'Organisation.

3. Cas de fraude et de présomption de fraude

197. Conformément à l'alinéa c i) du paragraphe 6 de l'annexe du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU, le Comité a examiné des cas de fraude et de présomption de fraude dont le HCR avait indiqué qu'ils s'étaient produits au cours de l'année 2009.

Description détaillée des cas

198. Un fonctionnaire recruté sur le plan local a été soupçonné d'avoir détourné des fonds et fait disparaître un ordinateur. De surcroît, il est apparu que l'individu en question avait présenté un faux diplôme universitaire. On n'a pas pu trouver de preuves suffisantes concernant la perte de l'ordinateur et la falsification du diplôme pour permettre d'engager des poursuites. Le Bureau de l'Inspecteur général s'est saisi de l'affaire le 22 septembre 2008. Il a transmis le rapport d'enquête préliminaire à la Division de la gestion des ressources humaines le 30 janvier 2009, mais le fonctionnaire concerné avait quitté l'organisation le 31 décembre 2008, son poste ayant été supprimé. Il était accusé d'avoir volé 20 dollars et présenté un faux reçu de 120 dollars. Aucune mesure n'a été prise.

199. Un fonctionnaire recruté sur le plan local a été soupçonné d'avoir volé un moteur de bateau avec trois complices: un agent de la police nationale, un agent de sécurité et un agent d'entretien. Ces deux derniers étaient employés par des sociétés ayant des activités dans le bureau des Nations Unies. Le moteur de bateau, d'une valeur estimée à 4 500 dollars, a été retrouvé quelques jours après sa disparition, et le fonctionnaire concerné a reçu un avertissement pour négligence. Le dossier a été classé sans suite, car la participation de ces personnes n'a pu être entièrement prouvée.

200. Un fonctionnaire recruté sur le plan local a été soupçonné de fournir de fausses informations concernant son statut de réfugié et celui d'un membre de sa famille déjà employé par le HCR. Aucune mesure n'a été prise contre lui, car son contrat temporaire avait expiré le 30 avril 2009.

201. Un fonctionnaire recruté sur le plan local a été mêlé à deux affaires d'avances de traitement indues, pour des montants de 851 dollars et 2 468 dollars, respectivement. En outre, il a été soupçonné d'avoir facilité le transfert d'environ 5 106 dollars, montant du loyer d'un immeuble du HCR, vers un compte bancaire personnel. Le dossier, communiqué à la Division de la gestion des ressources humaines, était en cours d'examen pendant l'audit du Comité. Celui-ci a appris que l'examen de l'affaire avait été terminé, et que le fonctionnaire concerné avait été renvoyé le 13 avril 2010. Les fonds détournés ont été récupérés.

Évolution du nombre de cas de fraude ayant fait l'objet d'enquêtes

202. En 2009, le Bureau de l'Inspecteur général a été saisi de 857 allégations de fraude ou d'autres pratiques répréhensibles. Il a décidé de poursuivre l'enquête sur 112 de ces dossiers et, au 31 décembre 2009, il en avait mené 67 à leur terme. Celles-ci ont donné lieu à 7 rapports d'enquête préliminaires, qui ont été envoyés à la Division de la gestion des ressources humaines, et 55 ont été classés sans suite. Le Bureau de l'Inspecteur général a estimé que cinq de ces affaires ne relevaient pas de sa compétence. Au 31 décembre 2009, quatre enquêtes sur lesquelles un rapport avait été envoyé à la Division de la gestion des ressources humaines ont été déclarées prioritaires. En 2008, les données correspondantes faisaient état de 279 cas d'infraction présumée, 90 enquêtes terminées et 17 rapports d'enquête envoyés, dont 6 concernaient des cas de fraude. L'augmentation du nombre d'allégations reçues, de 279 en 2008 à 857 en 2009, est due en grande partie à l'entrée en service, en janvier 2009, d'un système de plainte en ligne.

203. Le nombre de rapports d'enquête et de cas de fraude traités en 2009 est en recul par rapport à 2008. La diminution du nombre de rapports d'enquête ne peut s'expliquer par une diminution du nombre de cas signalés au Bureau de l'Inspecteur général, qui a augmenté, entre 2008 et 2009, de 279 à 857. Cette situation témoigne de la nécessité de continuer de s'efforcer d'améliorer l'efficacité du Bureau de l'Inspecteur général. La section indiquant l'état d'application des précédentes recommandations rend compte des efforts déployés par le HCR.

204. Le HCR a indiqué que la diminution (de 90 à 67) du nombre d'enquêtes terminées doit être envisagée au regard du taux de rotation élevé, d'avril 2008 et à la fin de 2009, du personnel de la Section des investigations. Au cours de cette période, les cinq administrateurs, dont quatre responsables des enquêtes forts de plusieurs années d'expérience, ont été remplacés, soit par roulement, soit qu'ils aient été détachés ailleurs, soit qu'ils soient partis à la retraite. De nouveaux fonctionnaires ont été recrutés et formés. S'ajoutant aux nombreuses affaires complexes et laborieuses, ces bouleversements ont eu des répercussions sur le nombre d'affaires conclues en 2009. Le Bureau de l'Inspecteur général a également appelé l'attention du Comité sur le danger qu'il y aurait à considérer le nombre d'affaires conclues comme un indicateur, car il ne rend compte ni de la nature, ni du caractère délicat, ni de la complexité des affaires faisant l'objet d'une enquête.

Activités du Bureau de l'Inspecteur général

205. Dans son précédent rapport, le Comité a fait au HCR les recommandations suivantes: a) définir expressément les conditions dans lesquelles le Bureau de l'Inspecteur général peut participer à des missions pour le compte d'autres organisations internationales et recouvrer le montant net des dépenses engagées; b) renforcer sa coopération avec le BSCI; et c) intensifier ses efforts de formation à l'intention des enquêteurs.

206. En réponse à la première recommandation, le Bureau de l'Inspecteur général a informé le Comité que l'achèvement de l'instruction officielle relative à son rôle, ses fonctions, son *modus operandi* et ses procédures d'enquête révisées avait été reporté en attendant que le Comité de contrôle du HCR décide si la recommandation de l'Office

européen de lutte antifraude concernant la prolongation du mandat du Bureau de l'Inspecteur général aux cas de fraude commise par une tierce partie devait être appliquée et, le cas échéant, comment. On peut donc considérer que cette recommandation est en cours d'application.

207. S'agissant de l'amélioration de la coopération avec le BSCI, le Bureau de l'Inspecteur général a confirmé que des liens de coopération étroite et satisfaisante existaient entre les deux entités. Cette coopération sera de nouveau privilégiée en 2010, et il en sera tenu compte dans la révision du mémorandum interservices, adressé également aux bureaux extérieurs, concernant le Bureau de l'Inspecteur général. Le Comité a estimé que cette recommandation était partiellement appliquée, dans la mesure où ledit mémorandum était en cours de révision.

208. S'agissant du renforcement de la formation dispensée aux inspecteurs, le Bureau de l'Inspecteur général a informé le Comité qu'une formation de trois jours en matière d'enquête avait été organisée en octobre 2009, et qu'il prévoyait de relancer le Programme de formation en matière d'enquête au second semestre de 2010. Cette recommandation est donc en cours d'application.

D. Remerciements

209. Le Comité des commissaires aux comptes tient à remercier le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, le Contrôleur et leurs collaborateurs de l'aide qu'ils ont apportée à ses équipes et de l'esprit de coopération dont ils ont fait preuve.

Le Vérificateur général des comptes
de la République sud-africaine,
Président du Comité des commissaires aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies
(*Signé*) Terence **Nombembe**

Le Premier Président de la Cour des comptes
de la République française,
Vérificateur principal
(*Signé*) Didier **Migaud**

Le Vérificateur général des comptes
de la République populaire de Chine
(*Signé*) Liu Jiayi

30 juin 2010

Annexe

**État récapitulatif de la suite donnée aux recommandations
formulées par le Comité dans son rapport relatif
à l'exercice biennal clos le 31 décembre 2008**

Objet	Exercice biennal au cours duquel		Recommandation intégralement appliquée	Recommandation partiellement appliquée	Recommandation non appliquée
	Paragraphe du rapport ^a	a été faite pour la première fois			
1. Se conformer aux dispositions relatives à l'annulation d'engagements non réglés et renforcer les mécanismes de contrôle pour vérifier la validité des engagements	37	2007		X	
2. a) Mentionner toute modification apportée aux principes comptables dans les notes relatives à l'exercice au cours duquel la modification a été apportée; b) faire connaître l'effet des modifications apportées aux principes comptables conformément aux paragraphes 18 et 19 des normes comptables du système des Nations Unies	44	2008	X		
3. Revoir les principes comptables relatifs aux contributions volontaires irrécouvrables, pour se conformer au paragraphe 34 des normes comptables du système des Nations Unies	47	2007	X		
4. Mettre en place un financement spécifique pour les charges à payer à la cessation de service et après le départ à la retraite	61	2007		X	
5. Assurer le traitement comptable rapide des contributions reçues en soldant les comptes d'attente	66	2007	X		
6. Mettre en place des procédures de contrôle interne appropriées afin d'éviter les erreurs d'écriture lors de l'enregistrement des contributions et d'assurer la fiabilité du système d'enregistrement des recettes	68	2008	X		
7. Approuver un plan révisé pour le passage aux Normes comptables internationales pour le secteur public, accompagné d'un budget révisé afin d'inclure le coût de la modernisation du logiciel	80	2008	X		
8. Surveiller la clôture des comptes bancaires et mettre en place des mécanismes de contrôle permettant de surveiller de façon efficace les comptes bancaires des bureaux extérieurs	83	2007		X	
9. Instaurer des contrôles afin d'éviter que les comptes de petite caisse ne fassent apparaître des soldes négatifs	86	2006	X		
10. Examiner les insuffisances de contrôle constatées concernant l'enregistrement des biens durables	91	2008	X		

Objet	Exercice biennal au cours duquel la recommandation		Recommandation intégralement appliquée	Recommandation partiellement appliquée	Recommandation non appliquée
	Paragraphe du rapport ^a	a été faite pour la première fois			
11. Poursuivre les efforts entrepris pour nettoyer la base de données concernant les biens durables et établir un mécanisme de suivi permettant de retracer toutes les corrections apportées à la base de données lors d'un exercice annuel	96	2007		X	
12. Déclarer dans les états financiers futurs la valeur des biens non durables non utilisés à la fin de l'année, dans le but de rendre compte des actifs de façon plus complète et exacte	106	2007			X
13. Poursuivre les efforts pour réduire le nombre de fonctionnaires en attente d'affectation qui n'exercent pas de fonctions de caractère temporaire	116	2007		X	
14. Poursuivre les efforts pour améliorer le taux de justification en temps utile des avances consenties aux partenaires opérationnels	123	2007		X	
15. Contrôler les versements aux partenaires opérationnels qui sont en attente de justification depuis plus d'un an et prendre des mesures appropriées en vue de leur régularisation ou de leur remboursement par les partenaires opérationnels	127	2008		X	
16. Redoubler d'efforts pour obtenir les attestations de vérification de la part des partenaires opérationnels avant le 30 avril de chaque année	132	2007		X	
17. Redoubler d'efforts pour mener à bien une analyse approfondie des attestations de vérification, afin d'opérer les ajustements qui pourraient être requis en ce qui concerne les dépenses des exercices antérieurs enregistrées dans les états financiers	135	2007	X		
18. En collaboration avec le BSCI, prendre les mesures appropriées afin de réduire le temps requis pour pourvoir les postes vacants d'auditeur interne	144	2008		X	
19. a) Définir expressément les conditions dans lesquelles le Bureau de l'Inspecteur général peut participer à des travaux pour le compte d'autres organisations internationales, ainsi que la manière dont il peut recouvrer le coût net d'une telle activité; b) améliorer la coopération avec le Bureau des services de contrôle interne; c) intensifier les efforts de formation à l'intention des enquêteurs	166	2008		X	
Total	19		8	10	1
Pourcentage	100		42	53	5

^a Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatrième session, Supplément n° 5E (A/64/5/Add.5)*, chap. II.

Chapitre II

Opinion des commissaires aux comptes

Nous avons examiné les états financiers des fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, qui comprennent l'état de l'actif, du passif, des réserves et du solde des fonds (état II) au 31 décembre 2009, l'état des recettes et des dépenses et de la variation des réserves et du solde des fonds (état I) et l'état des flux de trésorerie (état III) de l'exercice clos à cette date, ainsi que les autres états, les tableaux 1 à 5 et les notes relatives aux états financiers. La vérification ne portait pas sur les deux annexes aux états financiers ni sur l'appendice.

Responsabilité de la direction en matière d'états financiers

Il incombe au Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés d'établir et de présenter sans fard les états financiers du Haut-Commissariat selon les Normes comptables du système des Nations Unies et d'exercer le contrôle interne que l'administration juge nécessaire pour permettre d'établir des états financiers exempts d'inexactitudes significatives, qu'elles soient dues à la fraude ou à l'erreur.

Responsabilité des commissaires aux comptes

Il nous appartient d'exprimer, sur la base de notre vérification, une opinion sur ces états financiers. Nous avons effectué notre vérification conformément aux Normes internationales d'audit. Celles-ci exigent que le Comité se conforme aux règles déontologiques et organise et exécute ses contrôles de façon à acquérir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes significatives.

Une vérification consiste à mettre en œuvre des procédures en vue de recueillir les justificatifs des montants et autres données figurant dans les états financiers. Le choix des procédures relève du jugement du vérificateur, de même que l'évaluation du risque que les états contiennent des inexactitudes significatives qu'elles soient dues à la fraude ou l'erreur. Pour évaluer ce risque, le vérificateur prend en compte les contrôles internes exercés pour l'établissement et la présentation objective des états financiers afin de définir des procédures d'audit appropriées en l'espèce, et non pour exprimer une opinion sur l'efficacité de ces contrôles. Une vérification consiste également à apprécier les principes comptables suivis et les estimations faites par l'administration, et à évaluer la présentation générale des états financiers.

Nous estimons que les justificatifs recueillis constituent une base suffisante et appropriée sur laquelle asseoir la présente opinion.

Opinion des commissaires aux comptes

Notre opinion est que les états financiers donnent pour tout élément de caractère significatif une image fidèle de la situation financière des fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés au 31 décembre 2009, ainsi que du résultat des opérations et des flux de trésorerie de l'exercice clos à cette date, conformément aux Normes comptables du système des Nations Unies.

Sans pour autant formuler de réserves, nous appelons l'attention sur les points suivants:

a) Il est indiqué dans la note 16 des états financiers que la valeur des biens durables s'élève à 343,61 millions de dollars. Ce montant a été établi en utilisant une base de données dont les lacunes ont été soulignées dans les précédents rapports du Comité. En dépit des progrès notables accomplis par le Haut-Commissariat des Nations Unies, le Comité a noté que de nombreux problèmes subsistaient sur le terrain. Dans le cadre de leurs visites dans les bureaux du Haut-Commissariat, les commissaires ont constaté que la gestion des actifs sur le terrain pouvait encore être améliorée et que la base de données des biens non durables n'était toujours pas fiable;

b) En raison de l'inscription dans les comptes des charges à payer au titre des prestations dues à la cessation de service et après le départ à la retraite, y compris l'assurance maladie, les réserves et les soldes des fonds accusaient un déficit de 159,9 millions de dollars. Cette situation illustre la nécessité pour le HCR de mobiliser des ressources pour provisionner ces charges.

Rapport sur les autres règles statutaires et réglementaires

Nous estimons en outre que les opérations du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés qui ont retenu notre attention ou que nous avons examinées par sondage dans le cadre de notre vérification ont été, pour tous les aspects significatifs, conformes au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, aux règles de gestion financière applicables aux fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissaire et aux autorisations de l'organe délibérant.

Conformément à l'article VII du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies et aux annexes y relatives, nous avons également établi un rapport détaillé sur notre vérification des fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

Le Vérificateur général des comptes
de la République sud-africaine,
Président du Comité des commissaires aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies
(*Signé*) Terence **Nombembe**

Le Premier Président de la Cour des comptes
de la République française,
Vérificateur principal
(*Signé*) Didier **Migaud**

Le Vérificateur général des comptes
de la République populaire de Chine
(*Signé*) **Liu Jiayi**

30 juin 2010
