



Nations Unies

**Fonds de contributions volontaires gérés
par le Haut-Commissariat des Nations Unies
pour les réfugiés**

Rapport financier et états financiers audités

de l'année terminée le 31 décembre 2022

et

Rapport du Comité des commissaires aux comptes

**Assemblée générale
Documents officiels
Soixante-dix-huitième session
Supplément n° 5F**



**Fonds de contributions volontaires gérés
par le Haut-Commissariat des Nations
Unies pour les réfugiés**

**Rapport financier et états
financiers audités**

de l'année terminée le 31 décembre 2022

et

**Rapport du Comité des commissaires
aux comptes**



Nations Unies • New York, 2023

Note

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres et de chiffres. La simple mention d'une cote renvoie à un document de l'Organisation.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
Lettres d'envoi	5
I. Rapport du Comité des commissaires aux comptes : opinion des commissaires aux comptes	8
II. Rapport détaillé du Comité des commissaires aux comptes	11
Résumé	11
A. Mandat, étendue de l'audit et méthode	18
B. Constatations et recommandations	19
1. Recommandations antérieures	19
2. Aperçu de la situation financière	20
3. Finances et budget	22
4. Gestion des risques	45
5. Achats	80
C. Informations communiquées par l'Administration	108
1. Comptabilisation en pertes de montants en espèces, de créances et de biens	108
2. Versements à titre gracieux	108
3. Cas de fraude ou de présomption de fraude	108
D. Remerciements	11
Annexe	
État d'application des recommandations jusqu'à l'année terminée le 31 décembre 2021	110
III. Exposé des responsabilités du Haut-Commissaire et approbation et certification des états financiers	157
IV. Rapport financier pour l'année terminée le 31 décembre 2022	158
A. Introduction	158
B. Cadre opérationnel et aperçu des activités	185
C. Analyse financière	160
D. Aperçu de l'exécution du budget-programme	166
E. Continuité d'activité	170
F. Dispositif de contrôle interne	170
Déclaration relative au contrôle interne (2022)	174

V.	États financiers pour l'année terminée le 31 décembre 2022	182
I.	État de la situation financière au 31 décembre 2022	182
II.	État de la performance financière pour l'année terminée le 31 décembre 2022	183
III.	État des variations de l'actif net pour l'année terminée le 31 décembre 2022	184
IV.	État des flux de trésorerie pour l'année terminée le 31 décembre 2022	185
V.	État comparatif des montants budgétés et des montants réels pour l'année terminée le 31 décembre 2022	186
	Notes relatives aux états financiers	187

Lettres d'envoi

Lettre datée du 31 mars 2023, adressée au Président du Comité des commissaires aux comptes par le Contrôleur et Directeur de la Division de la gestion financière et administrative du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

En application du Règlement de gestion par le Haut-Commissaire pour les réfugiés des fonds constitués au moyen de contributions volontaires ([A/AC.96/503/Rev.11](#)), nous avons l'honneur de vous faire tenir ci-joint les états financiers de l'exercice clos le 31 décembre 2022, certifiés et approuvés conformément à l'article 11.3 dudit règlement.

Aux fins de l'audit de ces états financiers, nous confirmons que les informations présentées ci-après sont exactes, pour autant que nous le sachions et selon les informations dont nous disposons après nous être dûment renseignés auprès d'autres fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

1. Il nous incombe d'établir des états financiers qui donnent une image fidèle des activités du HCR et de vous communiquer des informations exactes. Tous les documents comptables et les informations qui s'y rattachent ont été mis à votre disposition pour l'audit et toutes les opérations effectuées au cours de l'exercice considéré ont été dûment prises en compte dans les états financiers et consignées par le HCR dans les registres, notamment les registres comptables.

2. Les états financiers ont été établis et présentés conformément :

a) aux Normes comptables internationales du secteur public (normes IPSAS) ;

b) au Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies ;

c) au Règlement de gestion par le Haut-Commissaire pour les réfugiés des fonds constitués au moyen de contributions volontaires ;

d) aux méthodes comptables du HCR, qui sont résumées dans la note 2 relative aux états financiers.

3. Les immobilisations corporelles, les immobilisations incorporelles et les stocks présentés respectivement dans les notes 3.5, 3.6 et 3.3 relatives aux états financiers appartiennent au HCR et ne sont grevés d'aucune charge.

4. La valeur de la trésorerie, des équivalents de trésorerie et des placements n'a subi aucune dépréciation et nous estimons que les montants indiqués rendent compte fidèlement de la situation.

5. Toutes les créances d'un montant significatif sont prises en compte dans les états financiers et sont exigibles auprès des débiteurs. À l'exception de celles qui ont été dépréciées car jugées irrécouvrables, nous nous attendons à ce que toutes les créances d'un montant significatif exigibles au 31 décembre 2022 soient honorées.

-
6. Toutes les dettes et autres charges à payer dont nous avons connaissance ont été comptabilisées.
 7. Il est rendu compte des engagements du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatifs à l'achat de biens et de services et des engagements en capital non exécutés au 31 décembre 2022 dans la note 9.2 relative aux états financiers. Les engagements relatifs à des charges futures n'ont pas été portés au passif.
 8. Tous les passifs éventuels liés à des risques juridiques connus au 31 décembre 2022 ont été indiqués dans la note 9.3 relative aux états financiers.
 9. Toutes les charges comptabilisées durant la période considérée ont été engagées conformément au Règlement de gestion et aux éventuelles instructions des donateurs.
 10. Toutes les pertes d'espèces ou de créances, tous les versements à titre gracieux et tous les cas de fraude ou de présomption de fraude, quels qu'ils soient, ont été signalés au Comité des commissaires aux comptes.
 11. Toutes les informations nécessaires ont été communiquées pour que les états financiers donnent une image fidèle des résultats des opérations effectuées pendant la période considérée.
 12. Aucun événement entraînant une révision des informations présentées dans les états financiers n'est survenu depuis le 31 décembre 2022, date de clôture.

Le Contrôleur et Directeur de la Division
de la gestion financière et administrative
(*Signé*) Hans G. **Baritt**

Le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés
(*Signé*) Filippo **Grandi**

**Lettre datée du 26 juillet 2023, adressée au Président
de l'Assemblée générale par le Président du Comité
des commissaires aux comptes**

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint le rapport du Comité des commissaires aux comptes, ainsi que le rapport financier et les états financiers audités relatifs aux fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pour l'année clôturée le 31 décembre 2022.

L'Auditeur général de la Cour des comptes
de la République populaire de Chine,
Président du Comité des commissaires aux comptes
(*Signé*) **Hou Kai**

Chapitre I

Rapport du Comité des commissaires aux comptes : opinion des commissaires aux comptes

Opinion des commissaires aux comptes

Nous avons effectué l'audit des états financiers des fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, qui comprennent l'état de la situation financière (état I) au 31 décembre 2022, l'état de la performance financière (état II), l'état des variations de l'actif net (état III), l'état des flux de trésorerie (état IV) et l'état comparatif des montants budgétés et des montants réels (état V), ainsi que les notes relatives aux états financiers, y compris le résumé des principales méthodes comptables.

À notre avis, les états financiers ci-joints donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière des fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au 31 décembre 2022, ainsi que de leur performance financière et de leurs flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux Normes comptables internationales du secteur public (normes IPSAS).

Fondement de l'opinion

Nous avons effectué notre audit conformément aux Normes internationales d'audit (ISA) et aux Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Les responsabilités qui nous incombent en vertu de ces normes sont décrites dans la section « Responsabilités des commissaires aux comptes à l'égard de l'audit des états financiers ». Nous sommes indépendants des fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés conformément aux règles de déontologie qui s'appliquent à l'audit des états financiers et nous nous sommes acquittés des autres responsabilités déontologiques selon ces règles. Nous estimons que les éléments probants que nous avons obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion d'audit.

Informations autres que les états financiers et le rapport des commissaires aux comptes

La responsabilité des autres informations incombe au Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Les autres informations se composent du rapport financier pour l'exercice clos le 31 décembre 2022 et de la déclaration relative au contrôle interne (chap. IV), mais ne comprennent pas les états financiers et le rapport des commissaires aux comptes sur ces états financiers.

Notre opinion sur les états financiers ne s'étend pas aux autres informations et nous n'exprimons aucune forme d'assurance que ce soit sur ces informations.

Dans le cadre de l'audit des états financiers, notre obligation consiste à lire ces autres informations désignées ci-dessus et, ce faisant, à apprécier s'il existe une incohérence significative entre celles-ci et les états financiers ou la connaissance que nous avons acquise lors de l'audit, ou encore si les autres informations semblent comporter une anomalie significative. Si, à la lumière des travaux que nous avons effectués, nous concluons à la présence d'une anomalie significative dans les autres informations, nous sommes tenus de signaler ce fait. Nous n'avons rien à signaler à cet égard.

Responsabilités de la direction et des responsables de la gouvernance à l'égard des états financiers

Le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés est responsable de la préparation et de la présentation fidèle d'états financiers conformément aux normes IPSAS, ainsi que du contrôle interne qu'il considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Lors de la préparation des états financiers, c'est au Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés qu'il incombe d'évaluer la capacité des fonds de contributions volontaires qu'il gère à poursuivre leur exploitation, de communiquer, le cas échéant, les questions se rapportant à la continuité de l'exploitation et d'appliquer le principe comptable de continuité d'exploitation, sauf si la direction a l'intention de liquider les fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissaire ou de cesser leur activité ou si aucune solution réaliste ne s'offre à elle.

Il incombe aux responsables de la gouvernance de surveiller le processus d'information financière des fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Responsabilités des commissaires aux comptes à l'égard de l'audit des états financiers

Nos objectifs sont d'obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers pris dans leur ensemble sont exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs, et de délivrer un rapport de l'auditeur contenant notre opinion. L'assurance raisonnable correspond à un niveau élevé d'assurance, qui ne garantit toutefois pas qu'un audit réalisé conformément aux normes ISA permettra toujours de détecter toute anomalie significative qui pourrait exister. Les anomalies peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et elles sont considérées comme significatives lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce que, individuellement ou collectivement, elles puissent influencer sur les décisions économiques que les utilisateurs des états financiers prennent en se fondant sur ceux-ci.

Dans le cadre de notre audit réalisé conformément aux normes ISA, nous exerçons notre jugement professionnel et faisons preuve d'esprit critique tout au long de l'audit. En outre :

a) nous identifions et évaluons les risques que les états financiers comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs, concevons et mettons en œuvre des procédures d'audit en réponse à ces risques et réunissons des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre opinion. Le risque de non-détection d'une anomalie significative résultant d'une fraude est plus élevé que celui lié à une anomalie significative résultant d'une erreur, car la fraude peut impliquer la collusion, la falsification, les omissions volontaires, les fausses déclarations ou le contournement du contrôle interne ;

b) nous acquérons une compréhension des éléments du contrôle interne pertinents pour l'audit afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne des fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ;

c) nous apprécions le caractère approprié des méthodes comptables retenues et le caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, de même que des informations y afférentes fournies par cette dernière ;

d) nous tirons une conclusion quant au caractère approprié de l'utilisation par la direction du principe comptable de continuité d'exploitation et, selon les éléments probants obtenus, quant à l'existence ou non d'une incertitude significative liée à des événements ou situations susceptibles de jeter un doute important sur la capacité des fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissariat à poursuivre leur exploitation. Si nous concluons à l'existence d'une incertitude significative, nous sommes tenus d'attirer l'attention des lecteurs de notre rapport sur les informations fournies dans les états financiers au sujet de cette incertitude ou, si ces informations ne sont pas adéquates, d'exprimer une opinion modifiée. Nos conclusions s'appuient sur les éléments probants obtenus jusqu'à la date de notre rapport. Des événements ou situations futurs pourraient par ailleurs amener les fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissariat à cesser leur exploitation ;

e) nous évaluons la présentation d'ensemble, la structure et le contenu des états financiers, y compris les informations fournies dans les notes, et apprécions si les états financiers représentent les opérations et les événements sous-jacents d'une manière propre à donner une image fidèle.

Nous communiquons aux responsables de la gouvernance notamment l'étendue et le calendrier prévus des travaux d'audit et nos constatations importantes, y compris toute déficience importante du contrôle interne que nous aurions relevée au cours de notre audit.

Rapport sur les autres obligations légales et réglementaires

À notre avis, les opérations comptables relatives aux fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés qui ont été portées à notre connaissance ou que nous avons examinées par sondage dans le cadre de notre audit ont été, dans tous leurs aspects significatifs, conformes au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies et au Règlement de gestion par le Haut-Commissaire pour les réfugiés des fonds constitués au moyen de contributions volontaires.

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

L'Auditeur général de la Cour des comptes
de la République populaire de Chine,
Président du Comité des commissaires aux comptes
(*Signé*) **Hou Kai**

Le Premier président de la Cour des comptes de la France
(Auditeur principal)
(*Signé*) **Pierre Moscovici**

Le Contrôleur général de la République du Chili
(*Signé*) **Jorge Bermúdez**

Le 26 juillet 2023

Chapitre II

Rapport détaillé du Comité des commissaires aux comptes

Résumé

Opinion des commissaires aux comptes

Le Comité des commissaires aux comptes a audité les états financiers et contrôlé la gestion du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) pour l'exercice clos le 31 décembre 2022. De l'avis du Comité, les états financiers donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière des fonds de contributions volontaires gérés par le HCR au 31 décembre 2022, ainsi que de leur performance financière et de leurs flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux Normes comptables internationales du secteur public (normes IPSAS).

Conclusion générale

La situation financière du HCR demeure stable, l'entité disposant d'un niveau élevé de liquidités. En 2022, le total des produits a augmenté de 16 % par rapport à 2021. Les interventions menées face à la crise ukrainienne expliquent en grande partie cette augmentation, mais celle-ci n'a pas eu d'incidence immédiate sur les liquidités, car, en application de la comptabilité d'exercice, l'actif net comprend des engagements pris par les donateurs et des accords conclus avec eux qui portent sur des années ultérieures.

En 2022, le HCR a dû faire face à des situations prolongées de déplacement et à de nouvelles crises. D'après son analyse, le HCR est intervenu dans 52 nouvelles situations d'urgence (contre 40 en 2021) dans 32 pays, sachant que les conflits étaient la principale cause des déplacements forcés. Le nombre de personnes contraintes de fuir, y compris les personnes déplacées retournant chez elles, était estimé à 113 millions, contre 92 millions l'année précédente (soit une augmentation de 23 %). Le HCR a facilité le déploiement de personnel de sécurité dans de nombreuses missions d'urgence, notamment en Afghanistan, en Éthiopie, en Iraq, au Liban, en République arabe syrienne, en République de Moldova, en Somalie et en Ukraine. Dans ce contexte, il avait, d'après son rapport financier, offert une protection à près de 13 millions de personnes déplacées, dont plus de 5 millions d'enfants, en juin 2022.

Quatre budgets supplémentaires ont été établis en 2022 pour répondre à des situations imprévues ayant eu des répercussions majeures : 1 417,8 millions de dollars destinés à faire face à la situation en Ukraine ; 233,9 millions de dollars destinés à répondre aux besoins humanitaires essentiels des personnes déplacées en raison de la situation en Afghanistan ; 59,6 millions de dollars destinés à faire face à la situation d'urgence au Cameroun et au Tchad ; 10,0 millions de dollars destinés à faire face aux inondations provoquées par la mousson au Pakistan.

Aperçu de la situation financière

Le total des produits s'est élevé à 6 072,6 millions de dollars, soit une augmentation de 818,4 millions de dollars (16 %). Les contributions volontaires représentaient 98 % de ces produits et se sont élevées à 5 931,4 millions de dollars, soit une augmentation de 744,2 millions (14 %), dont 1 478,4 millions étaient destinés à faire face à la crise en Ukraine. Sans tenir compte des fonds affectés à cette crise, les fonds disponibles (estimation budgétaire des liquidités disponibles ou devant le devenir pendant l'année) ont diminué de 327,9 millions de dollars entre 2021 et 2022.

Le total des charges se montait à 5 361,7 millions de dollars, soit une augmentation de 669,4 millions de dollars (14 %). Cette augmentation tient essentiellement à la hausse des charges suivantes : assistance pécuniaire à des bénéficiaires (315,0 millions de dollars), traitements et avantages du personnel (150,6 millions de dollars), charges des partenaires d'exécution (83,0 millions de dollars) et voyages (35,8 millions de dollars).

Après déduction des pertes de change, l'excédent de 2022 était de 588,2 millions de dollars (contre un excédent de 464,5 millions de dollars en 2021).

Le HCR continue d'avoir des actifs courants d'un montant élevé lui permettant d'honorer ses passifs courants. Cependant, la situation est bien moins solide qu'il n'y paraît, puisque ces actifs courants comprennent 1 297,4 millions de dollars correspondant à des accords conclus avec les donateurs pour les années à venir. Des contraintes découlant de la préaffectation des ressources ont subsisté : entre 2021 et 2022, l'augmentation des contributions non préaffectés ou préaffectées selon des critères souples était proportionnellement équivalente à celle des produits.

Le HCR reste en outre fortement tributaire d'un petit nombre de donateurs, 10 donateurs fournissant plus de 70 % des contributions, dont un était à l'origine de 37 % des contributions en 2022.

Principaux constats

Finances et budget

Présentation de l'état de la situation financière – Fonds de financement des prestations dues au personnel

L'état de la situation financière du HCR (état I) s'écarte du paragraphe 95 de la norme IPSAS 1 (Présentation des états financiers) et des paragraphes 8 et 65 de la norme IPSAS 39 (Avantages du personnel), le solde du Fonds de financement des prestations dues au personnel étant contrebalancé par les passifs afférents aux avantages du personnel plutôt que de refléter la situation de trésorerie. Le Comité avait déjà relevé ce problème en 2019 dans son rapport portant sur l'exercice clos le 31 décembre 2018 (A/74/5/Add.6). En réponse aux observations d'audit, et conformément aux paragraphes 31 et 32 de la norme IPSAS 1, le HCR a décidé d'indiquer dans ses états financiers pour 2022 qu'il s'écartait exceptionnellement des dispositions du paragraphe 95 de la norme IPSAS 1 et des paragraphes 8 et 65 de la norme IPSAS 39 afin de se conformer à son règlement de gestion interne, qui s'écarte de ces normes.

Néanmoins, le Comité estime que, au-delà des aspects techniques liés au respect des normes IPSAS, la présentation actuelle ne fait pas ressortir dans l'état I, mais uniquement dans les notes relatives aux états financiers, deux points importants :

a) la réserve que constituait le Fonds de financement des prestations dues au personnel affichait au 31 décembre 2022 un solde positif de 737,7 millions de dollars (et non un solde négatif de 351,2 millions de dollars), et l'excédent cumulé s'élevait à 2 765,1 millions de dollars (et non à 3 854,1 millions de dollars) ;

b) les actifs du Fonds de financement des prestations dues au personnel ne sont pas isolés des autres actifs du HCR, le Fonds n'étant pas un fonds juridiquement distinct servant à financer les avantages du personnel au sens du paragraphe 8 de la norme IPSAS 39. La décision de créer ce fonds ne signifie pas que celui-ci ne peut servir qu'à payer ou financer les avantages du personnel, puisque son solde reste disponible pour régler les créanciers de l'entité présentant les états financiers.

Comparaison des montants budgétés et des montants réels

Le Comité estime que le HCR a encore amélioré la comparaison des montants budgétés et des montants réels (état V et note 7) en se conformant à toutes les dispositions de la norme IPSAS 24 (Présentation de l'information budgétaire dans les états financiers). Dans les précédents états financiers, la comparaison était faite non pas entre les ressources budgétaires disponibles et les dépenses réelles, comme prescrit par la norme IPSAS 24, mais entre une estimation des besoins du HCR, examinée et approuvée par le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, et les dépenses réelles. L'introduction de l'estimation la plus récente des fonds disponibles donnée par la direction pour l'année correspond à la définition d'un budget approuvé au sens du paragraphe 7 de la norme IPSAS 24.

Stocks et consommables

Plusieurs faiblesses ont été constatées dans la comptabilisation des stocks et des consommables. En particulier, le Comité a relevé : a) certaines lacunes dans le calcul des frais de transport inscrits à l'actif ; b) l'utilisation des mêmes identifiants pour des articles qui étaient parfois de nature très différente, ce qui ne permettait pas d'évaluer de manière fiable les coûts moyens.

Engagements relatifs aux avantages du personnel

Le Comité note que les responsabilités respectives du HCR et de son actuaire externe pour ce qui est de l'exécution des principaux contrôles concernant des paramètres complexes, tels que les hypothèses, les données de recensement et l'analyse de sensibilité, doivent être clairement définies. Le montant considérable que représentent les avantages postérieurs à l'emploi requiert une approche du suivi plus structurée.

Comptabilisation des immobilisations corporelles

Le Comité est d'avis que certains actifs ont probablement été surévalués : les véhicules conservés pendant une longue période dans un entrepôt mondial avant d'être livrés (statut « en transit depuis longtemps ») devraient faire l'objet d'un test de dépréciation en fin d'année conformément à la norme IPSAS 21 (Dépréciation d'actifs non générateurs de trésorerie).

Contrôle interne

En ce qui concerne l'établissement de la déclaration relative au contrôle interne, le Comité estime que les questionnaires d'auto-évaluation communiqués par les bureaux de pays devraient être approuvés par les bureaux régionaux, dans la mesure où ces derniers ont une connaissance approfondie des forces et des faiblesses des entités qu'ils supervisent, avant d'être transmis au siège.

Le Comité estime également que, s'ils bénéficiaient d'une meilleure coordination et d'un meilleur partage de l'information, le dispositif de contrôle interne et la politique de gestion des risques permettraient de se concentrer sur les besoins les plus impérieux en matière de contrôle et de responsabilité et faciliteraient la tâche des gestionnaires.

Droits d'accès au progiciel de gestion intégré

Les procédures d'octroi et de retrait des droits d'accès et les procédures de contrôle périodique y afférentes n'étaient pas exécutées rigoureusement dans le

progiciel Managing Systems, Resources and People par le HCR. Le Comité est d'avis que des contrôles clés portant sur ces procédures devraient être mis en œuvre.

Gestion des risques

Maturité du dispositif de gestion du risque

La gestion des risques au HCR a atteint un niveau élevé de maturité. Toutefois, il y a encore moyen d'y apporter des améliorations notables, notamment en ce qui concerne l'efficacité et la cohérence de la gestion des risques sur le terrain :

- a) l'outil de gestion en ligne des registres des risques n'a cessé d'être amélioré et constitue désormais un outil précieux pour la gestion des risques, mais l'utilité de la gestion des risques les plus faibles n'est pas certaine ;
- b) la valeur ajoutée des bureaux régionaux pourrait être améliorée en établissant des rapports multipays ou régionaux ;
- c) l'objectif principal consistant à intégrer la gestion des risques dans le cycle des opérations n'a pas encore été pleinement atteint ;
- d) une plus grande cohérence doit être assurée entre les opérations relatives à l'établissement des priorités en matière de risques et les pratiques encadrant la remontée des risques.

Appétit pour le risque

Au-delà de l'établissement d'une déclaration d'appétit pour le risque qui a bien avancé, l'expérimentation du déploiement et l'opérationnalisation de ce type d'outil au niveau des pays exigent une méthode solide adaptée à des environnements divers.

Achats

Mise à jour des règles

Les achats du HCR sont régis par un ensemble de règles qui ont récemment été regroupées et mises à jour. Néanmoins, certaines lacunes restent à corriger pour améliorer l'efficacité et l'efficience. Elles concernent notamment :

- a) pour les situations habituelles, le seuil au-dessus duquel un appel formel à la concurrence doit être lancé, qui a été considérablement relevé, ce qui augmente le risque de non-respect des principes de meilleur rapport qualité-prix et de concurrence loyale, ainsi que les risques de fraude et de corruption ;
- b) pour les situations d'urgence, la présentation des marchés devant être attribués, pour examen, aux comités régionaux des marchés.

Renforcement de la direction et des compétences

Au-delà des considérations techniques quotidiennes, les responsables stratégiques au plus haut niveau doivent être associés à la gestion des achats.

Le HCR doit également renforcer son expertise en matière d'achats de sorte qu'à chaque niveau de gestion – siège, régions et pays – les besoins afférents aux fonctions liées aux achats soient précisément recensés et qu'une formation initiale et continue appropriée soit mise en place.

Amélioration de la planification et du suivi

La pratique suivie par le HCR en matière de planification de la gestion des marchés semble pâtir, d'une part, d'un suivi insuffisant des outils existants, notamment les plans consolidés de gestion des marchés au niveau des pays et, d'autre

part, du fait que les achats ne fassent pas l'objet d'une planification plus globale, qui permettrait d'anticiper les besoins de chaque entité et de mettre au point des outils servant à suivre ces entités et à mieux s'aligner sur les processus budgétaires.

Redistribution des responsabilités afférentes aux achats

Le HCR a encore besoin d'affiner la définition du niveau – mondial, régional ou national – où la passation des marchés semble être plus pertinente et plus efficace.

Renforcement des liens avec la gestion des stocks

Le HCR éprouve des difficultés à utiliser judicieusement ses stocks et à éviter les achats inutiles ou les pertes. Des vérifications plus systématiques et automatisées doivent être mises en place pour que des liens tangibles entre la gestion des achats et des stocks soient établis.

Gestion des risques associés aux achats

Le HCR a récemment clarifié la fonction de contrôle de ses bureaux régionaux. Une étape décisive consistera maintenant à mettre en œuvre ce nouveau cadre et à donner aux bureaux régionaux les moyens de constituer une deuxième « ligne de défense » dans la gestion des risques associés aux achats. Entre autres, ces bureaux devront devenir pleinement responsables pour ce qui est de communiquer des informations sur la qualité de la planification de la gestion des marchés au niveau des bureaux de pays et prendre toutes les mesures nécessaires pour contribuer à atténuer les risques critiques identifiés. Dans l'intervalle, les bureaux de pays doivent également renforcer leur procédure de contrôle interne des risques, leur « première ligne de défense », notamment en ce qui concerne les marchés qui ne sont pas couverts par leurs comités des marchés.

Conformité

Un certain nombre de faiblesses ont été recensées concernant la conformité des pratiques d'achat du HCR avec les règles applicables ; elles sont liées à l'absence de gestion des bons de commande, à l'insuffisance des pièces servant à justifier les paiements, à des procédures d'attribution des marchés qui s'écartent des principes d'égalité de traitement, de transparence, du meilleur rapport qualité-prix et de l'intérêt de l'organisation, ainsi qu'à la communication d'informations incomplètes aux membres des comités des marchés.

Principales recommandations

Le Comité a formulé 17 recommandations sur la base de l'audit qu'il a réalisé. On trouvera des précisions sur la manière dont ces recommandations pourraient être appliquées tout au long du rapport, notamment dans les paragraphes suivant immédiatement chaque recommandation. Le Comité recommande principalement que le HCR :

Finances et budget

Stocks

- a) **attribue des identifiants spécifiques, et non des identifiants génériques, aux articles en stock qui ne sont pas de nature similaire ;**
- b) **profite du nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud pour améliorer la qualité du calcul des frais de transport ;**

Engagements au titre des avantages du personnel

c) publie une politique relative à l'évaluation des engagements au titre des avantages du personnel, dans laquelle seraient définis les contrôles lui incombant et ceux incombant à l'actuaire ;

Comptabilisation des immobilisations corporelles

d) comptabilise toutes les dépréciations nécessaires en procédant chaque année à l'examen de tous les actifs qu'il détient depuis plus d'un an, en particulier les véhicules se trouvant dans les trois entrepôts de Chon Buri (Thaïlande), de Doubaï (Émirats arabes unis) et de Rotterdam (Royaume des Pays-Bas) ;

Contrôle interne

e) renforce le rôle des bureaux régionaux dans les procédures de contrôle interne ;

Droits d'accès au progiciel de gestion intégré

f) sécurise tous les droits d'accès dans son nouveau progiciel de gestion intégré, en tenant compte de la séparation des tâches et des changements de postes des fonctionnaires ;

Gestion des risques

Maturité du dispositif de gestion du risque

g) assure une plus grande cohérence dans la manière dont les risques sont examinés et éventuellement transférés aux bureaux régionaux et réévalue le niveau de contrôle nécessaire pour les risques moins importants ;

Gestion de l'appétit pour le risque

h) adopte, en complément de la future déclaration d'appétit pour le risque, une méthode cohérente qui lui servira à définir en interne sa tolérance aux risques opérationnels sur le terrain ;

Achats

Mise à jour des règles

i) révisé le cadre de 2021 régissant la passation des marchés : i) en abaissant le seuil au-dessus duquel un appel formel à la concurrence doit être lancé afin d'assurer un suivi et un contrôle efficaces des activités d'achat ; ii) en comblant les principales lacunes, notamment en ce qui concerne la planification, la formation et les qualifications du personnel ;

Renforcement de la direction et des compétences

j) renforce la direction stratégique des achats au plus haut niveau et répartisse de manière aussi efficace et efficiente que possible les activités d'achat à mener entre les niveaux des opérations de pays, des bureaux régionaux et du siège ;

Amélioration de la planification et du suivi

k) définit et met en œuvre une planification priorisée des besoins et des approvisionnements pour chaque entité, et met au point des outils et des

mécanismes supplémentaires permettant d'assurer le suivi des achats tout au long de l'année ;

Renforcement des liens avec la gestion des stocks

l) mette au point une solution qui permette de relier de manière plus systémique la gestion des achats et des stocks ;

Gestion des risques associés aux achats

m) renforce le rôle joué par la deuxième « ligne de défense » dans les principaux mécanismes de contrôle interne des procédures d'achat, notamment au niveau régional ;

Conformité

n) procède régulièrement à l'examen des cas les plus fréquents de non-conformité en matière d'achats, recensés par l'autorité compétente, et prene les mesures voulues pour traiter les causes profondes de ces insuffisances afin d'améliorer les procédures de contrôle à tous les niveaux.

Suite donnée aux recommandations antérieures

Sur les 77 recommandations qui restaient à appliquer, 31 ont été pleinement appliquées (40 % des recommandations restant à appliquer, contre 54 % dans le rapport pour 2021) (voir annexe).

Chiffres clés	
10,71 milliards de dollars	Budget définitif fondé sur une évaluation de l'ensemble des besoins
6,18 milliards de dollars	Fonds disponibles
6,07 milliards de dollars	Produits comptabilisés (dont 1,30 milliard de dollars pour les années à venir)
5,36 milliards de dollars	Charges pour 2022
113 millions	Nombre de personnes contraintes de quitter leur foyer
20 739	Effectifs du HCR (dont 5 032 membres du personnel affilié)
135	Nombre de pays et de territoires où le HCR est présent, par l'intermédiaire de 530 bureaux

A. Mandat, étendue de l'audit et méthode

1. En 2022, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a apporté protection et assistance à environ 113 millions de personnes déplacées de force¹ à l'intérieur ou en dehors de leur pays d'origine. Le HCR est une organisation décentralisée présente dans 135 pays et territoires et qui compte plus de 20 000 fonctionnaires répartis dans 530 bureaux. Son mandat consiste à fournir un appui pendant une longue période à des populations se trouvant dans des situations appelées à durer, et à répondre aux urgences humanitaires. Au cours de l'année 2022, marquée par des situations prolongées de déplacement et de nouvelles crises, il est intervenu dans 52 nouvelles situations d'urgence dans 32 pays. Il a facilité le déploiement de personnel de sécurité aux fins de nombreuses missions d'urgence, notamment en Afghanistan, en Éthiopie, en Iraq, au Liban, en République arabe syrienne, en République de Moldova, en Somalie et en Ukraine. Dans ce contexte, il avait offert une protection à près de 13 millions de personnes déplacées, dont plus de 5 millions d'enfants, en juin 2022.

2. Le financement du HCR provient presque exclusivement de contributions volontaires, qui représentaient 5,93 milliards de dollars en 2022 – dont un montant de 1,30 milliard de dollars portait sur des exercices ultérieurs –, pour un total des produits de 6,07 milliards de dollars. Le montant total des charges s'est élevé à 5,36 milliards de dollars.

3. Le Comité des commissaires aux comptes a audité les états financiers et contrôlé la gestion du HCR pour l'exercice clos le 31 décembre 2022, en application de la résolution 74 (I) de l'Assemblée générale adoptée en 1946. Il a conduit son audit conformément au Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies, au Règlement de gestion par le Haut-Commissaire pour les réfugiés des fonds constitués au moyen de contributions volontaires et, le cas échéant, aux règles de gestion financière de l'ONU, ainsi qu'aux Normes internationales d'audit et aux Normes

¹ Le nombre total de personnes déplacées de force (113 millions) est une estimation et comprend les réfugiés, les demandeurs d'asile, d'autres personnes ayant besoin d'une protection internationale et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Il inclut les réfugiés et les autres personnes déplacées qui ne relèvent pas du mandat du HCR, mais ne tient pas compte d'autres catégories, comme les personnes rapatriées et les apatrides non déplacés.

internationales des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, qui donnent des orientations pour l'audit des comptes des entités du secteur public.

4. L'audit avait principalement pour objet de permettre au Comité de se faire une opinion sur la question de savoir si les états financiers donnaient une image fidèle de la situation financière du HCR au 31 décembre 2022 et des résultats des activités et des flux de trésorerie de l'exercice clos à cette date, conformément aux Normes comptables internationales du secteur public (normes IPSAS). Il s'agissait notamment de savoir si les charges figurant dans les états financiers avaient été engagées aux fins approuvées par les organes directeurs et si les produits et les charges avaient été convenablement classés et comptabilisés, conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'ONU ([ST/SGB/2013/4](#) et [ST/SGB/2013/4/Amend.1](#)) et au Règlement de gestion par le Haut-Commissaire pour les réfugiés des fonds constitués au moyen de contributions volontaires ([A/AC.96/503/Rev.11](#)). Il a été procédé à un examen général des systèmes financiers et des mécanismes de contrôle interne, ainsi qu'à des contrôles par sondage des documents comptables et autres pièces justificatives, dans la mesure que le Comité a jugée nécessaire pour se faire une opinion sur les états financiers.

5. Le Comité a également procédé à l'examen de la gestion du HCR en application de l'article 7.5 du Règlement financier de l'ONU, selon lequel il peut faire des observations sur l'efficacité des procédures financières, sur le système comptable, sur les contrôles financiers internes du HCR et, en général, sur l'administration et la gestion de ses activités. Il a notamment fait des observations sur les finances, les achats et la gestion des risques.

6. Lors de son audit, le Comité s'est rendu au siège du HCR à Genève, ainsi que dans les bureaux du Centre de services globaux à Budapest. Il a audité six bureaux de pays situés en Égypte, au Niger, en Roumanie, au Kenya, en Malaisie et en Colombie. Il a continué de collaborer avec le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de sorte que leurs travaux soient coordonnés. Le présent rapport traite de questions que le Comité estime devoir porter à l'attention de l'Assemblée générale. Il a fait l'objet d'une discussion avec la direction du HCR, aux vues de laquelle il est fait la place qu'il convient.

B. Constatations et recommandations

1. Recommandations antérieures

7. Le Comité note que, sur les 77 recommandations qui restaient à appliquer à la fin de 2021, 31 ont été appliquées (40 % des recommandations restant à appliquer, contre 54 % en 2021), 41 sont en cours d'application (53 %) et 5 sont devenues caduques (7 %). On trouvera des précisions sur une recommandation de 2018 devenue caduque au paragraphe 35 ci-après, dans la section du présent chapitre consacrée à la présentation des informations relatives au Fonds de financement des prestations dues au personnel dans l'état de la situation financière.

8. Sur les 41 recommandations en cours d'application, 27 concernent l'audit de 2021, 7 celui de 2020 et 7 celui de 2019. On trouvera dans le tableau II.1 et dans l'annexe au présent chapitre des précisions sur l'état d'application de ces 77 recommandations.

Tableau II.1
État d'application des recommandations antérieures

Exercice	Total	Recommandations intégralement appliquées	Recommandations en cours d'application	Recommandations non appliquées	Recommandations devenues caduques
2018	3	2	–	–	1
2019	11	4	7	–	–
2020	10	2	7	–	1
2021	53	23	27	–	3
Total	77	31	41	–	5
Pourcentage	100	40	53	–	7

Source : Comité des commissaires aux comptes.

2. Aperçu de la situation financière

9. En 2022, l'actif net a augmenté de 37 % pour atteindre 3,87 milliards de dollars. Le montant cumulé des soldes des fonds et des réserves était de 3,85 milliards de dollars (contre 3,36 milliards de dollars en 2021), dont 2,31 milliards de dollars de trésorerie et de placements (contre 1,84 milliard de dollars en 2021).

10. Dans l'ensemble, les principaux indicateurs financiers se sont maintenus à un niveau relativement satisfaisant. Dans son rapport financier (voir chap. IV, par. 24), la direction du HCR a indiqué que la prise en compte d'un montant de 1,30 milliard de dollars correspondant à des accords conclus avec les donateurs pour les années à venir avait eu une incidence positive sur le niveau de liquidité. Au vu des principaux ratios financiers calculés par le Comité, le HCR est en mesure d'honorer tous ses engagements (voir tableau II.2).

Tableau II.2
Analyse des ratios

Ratio	Au 31 décembre 2022	Au 31 décembre 2021	Au 31 décembre 2020	Au 31 décembre 2019	Au 31 décembre 2018
Ratio de liquidité générale ^a (actif courant/passif courant)	8,4	8,0	9,0	7,9	9,5
Total de l'actif/total du passif ^b	3,6	2,6	2,6	2,7	3,4
Ratio de liquidité immédiate ^c (disponibilités + placements à court terme/passifs courants)	4,5	4,2	4,3	3,7	4,0
Ratio de liquidité relative ^d (disponibilités + placements à court terme + créances/passifs courants)	6,9	6,7	7,6	6,7	8,1

Source : États financiers du HCR.

^a Un ratio élevé signifie que l'entité est en mesure de régler ses passifs courants.

^b Un ratio élevé indique que l'entité est solvable.

^c Le ratio de liquidité immédiate est un indicateur qui permet de mesurer la capacité d'une entité à faire face à ses passifs courants à partir de ses actifs liquides (trésorerie, équivalents de trésorerie et placements).

^d Le ratio de liquidité relative est plus restrictif que le ratio de liquidité générale, car il ne tient pas compte des stocks et autres actifs courants plus difficiles à convertir en liquidités. Un ratio élevé témoigne du haut degré de liquidité de l'actif.

11. En 2022, le total des produits du HCR a augmenté de 818,4 millions de dollars. Les contributions volontaires en représentaient 97,7 % (contre 98,7 % en 2021). Leur montant a augmenté de 14,3 %, passant de 5 187,2 millions de dollars en 2021 à 5 931,4 millions de dollars en 2022. Les produits provenant des contributions volontaires affectées à la crise en Ukraine se sont élevés à 1 478,4 millions de dollars. Si l'on compare les fonds disponibles de 2022 et de 2021 sans tenir compte des fonds affectés à la crise ukrainienne, on constate une diminution de 327,9 millions de dollars.

12. Les charges (hors écarts de change) ont augmenté de 669,3 millions de dollars (14,3 %) pour atteindre 5 361,7 millions de dollars (contre 4 692,4 millions de dollars en 2021). Les pertes de change ont augmenté de 25,3 millions de dollars pour s'établir à 122,7 millions de dollars (contre 97,4 millions de dollars en 2021), laissant un excédent de 588,2 millions de dollars (contre un excédent de 464,5 millions de dollars en 2021).

13. Toutes les charges ont augmenté en 2022 et celles ayant connu les plus fortes augmentations étaient les suivantes : assistance pécuniaire à des bénéficiaires (315,0 millions de dollars), traitements et avantages du personnel (150,6 millions de dollars), charges des partenaires d'exécution (83,0 millions de dollars) et voyages (35,8 millions de dollars). L'augmentation des charges afférentes à l'assistance pécuniaire à des bénéficiaires s'explique par la situation d'urgence en Ukraine (425 millions de dollars), tandis que l'assistance pécuniaire a diminué en Grèce (55 millions de dollars), au Yémen (39 millions de dollars) et dans d'autres régions touchées par la crise syrienne. La hausse des traitements et avantages du personnel tient essentiellement à l'augmentation des effectifs (de 10 %), qui a eu une incidence sur les traitements, ainsi que sur les indemnités et prestations dues au personnel. L'augmentation des charges des partenaires d'exécution est en grande partie due aux opérations d'urgence menées en Ukraine (36 millions de dollars) et dans les pays voisins [République de Moldova (13 millions de dollars) et Pologne (11 millions de dollars)]. Pour ce qui est de l'Asie, les charges des partenaires d'exécution ont augmenté en Afghanistan (29 millions de dollars) et en République islamique d'Iran (18 millions de dollars). La plus forte diminution a été enregistrée en Grèce (23 millions de dollars). L'augmentation des charges afférentes aux voyages s'explique par l'intensification générale des activités à la suite de la levée des restrictions des déplacements imposées pendant la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et par la hausse des tarifs dans le secteur aérien.

14. Comme les années précédentes, environ 70 % des contributions volontaires sont provenues d'un petit nombre de grands donateurs (10). Au 31 décembre 2022, l'un d'eux était, à lui seul, à l'origine de 37 % du total des produits provenant des contributions.

15. Près de 90 % des contributions faites au HCR sont préaffectées (voir tableau II.3). En 2022, 58,5 % des contributions étaient des contributions préaffectées ou préaffectées selon des critères stricts et 41,5 % étaient des contributions non préaffectées ou préaffectées selon des critères souples. La préaffectation des contributions empêche la direction d'employer ses ressources avec souplesse et de répondre aux besoins dans tous ses domaines d'activité. Les gouvernements restent les principaux contributeurs (4 188,6 millions de dollars). Cela étant, en 2022, les contributions des donateurs privés ont doublé pour atteindre 1 240,4 millions de dollars.

Tableau II.3
Contributions financières en 2022 et 2021, par type de préaffectation

(En millions de dollars des États-Unis)

Type de préaffectation	2022	2021 (en pourcentage)	2022 (en pourcentage)	2021
Préaffectées	2 428,1	2 250,0	42,0	44,6
Préaffectées selon des critères stricts ^a	949,6	777,4	16,5	15,4
Préaffectées selon des critères souples ^b	1 619,5	952,9	28,1	18,9
Non préaffectées	777,3	1 068,3	13,5	21,2
Total	5 774,5	5 048,7	100	100

Source : États financiers du HCR.

^a Les contributions préaffectées selon des critères stricts ne peuvent être utilisées que pour un projet précis ou font l'objet de restrictions à la fois géographiques et thématiques.

^b Les contributions préaffectées selon des critères souples ne peuvent servir qu'à financer des activités menées dans une région géographique donnée ou en vue d'atteindre un objectif stratégique précis.

3. Finances et budget

16. Lors de son audit des états financiers de 2022, le Comité a formulé des recommandations concernant notamment la présentation de l'état de la situation financière pour ce qui est du Fonds de financement des prestations dues au personnel (voir par. 17 à 36 ci-après), la comparaison du budget et des montants réels (voir par. 37 à 47), les stocks (voir par. 48 à 75), les avantages du personnel (voir par. 76 à 92), l'estimation des charges générales à payer à des fins de coupure (voir par. 93 à 102), la comptabilisation des immobilisations corporelles (voir par. 103 à 118), les contrôles internes (voir par. 119 à 138) et les droits d'accès au progiciel de gestion intégré (voir par. 139 à 154).

a) Présentation de l'état de la situation financière – Fonds de financement des prestations dues au personnel

Présentation ne donnant pas une image complète de la situation du Fonds de financement des prestations dues au personnel

17. Au 31 décembre 2022, le solde négatif net du Fonds de financement des prestations dues au personnel, à savoir 351 238 000 dollars, était inscrit dans l'état de la situation financière (état I).

Tableau II.4
Extrait de l'état I

(En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Au 31 décembre 2022</i>	
Soldes des fonds et réserves	
Soldes cumulés des fonds et réserves	3 854 100
Fonds de roulement et de garantie	100 000
Régime d'assurance médicale des fonctionnaires recrutés localement	69 581
Fonds de financement des prestations dues au personnel	(351 238)

 Au 31 décembre 2022

Fonds d'autofinancement	201 246
Total des soldes des fonds et réserves	3 873 689

Source : États financiers du HCR au 31 décembre 2022.

18. Cette présentation tient au fait que les prestations dues au personnel du HCR sont déduites des actifs du fonds.

19. Dans son rapport sur les états financiers de 2018, le Comité avait noté que cette présentation n'était pas conforme aux normes IPSAS et avait recommandé que celles-ci soient appliquées (A/74/5/Add.6, chap. II, par. 20). Bien qu'approuvée par l'Assemblée générale, la recommandation avait été rejetée par l'administration et n'a toujours pas été appliquée à ce jour.

20. Le Comité estime que, au-delà des aspects techniques afférents au respect des normes IPSAS, la présentation actuelle ne fait pas ressortir dans l'état I, mais uniquement dans les notes relatives aux états financiers, deux faits majeurs :

a) Au 31 décembre 2022, la réserve que constituait le Fonds de financement des prestations dues au personnel affichait un solde positif de 737 680 000 dollars (et non un solde négatif de 351 238 000 dollars), et l'excédent cumulé s'élevait à 2 765 182 000 dollars (et non à 3 854 100 000) ;

b) Les actifs du Fonds de financement des prestations dues au personnel, qui font partie de la réserve du HCR, ne sont pas détenus par une fiducie juridiquement distincte du HCR et ne sont donc pas considérés comme des actifs d'un régime d'avantages postérieurs à l'emploi au sens du paragraphe 8 de la norme IPSAS 39. La décision de créer ce fonds ne garantit pas en soi le financement des passifs à long terme liés aux avantages du personnel.

21. Une présentation conforme aux normes IPSAS, sans que l'entité se prévale des dispositions prévues aux paragraphes 31 et 32 de la norme IPSAS 1, aurait pour avantage de faire clairement ressortir les deux points susmentionnés.

22. Le Comité note également que la présentation du HCR n'a pas été adoptée par d'autres organismes des Nations Unies, comme le Programme alimentaire mondial, le Programme des Nations Unies pour le développement ou le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, qui se conforment au paragraphe 95 de la norme IPSAS 1.

23. Le Comité note néanmoins que la présentation est conforme au règlement de gestion interne du HCR (A/AC.96/503/Rev.11, articles 6.5, 6.6 et 6.7). En vertu du paragraphe 31 de la norme IPSAS 1, qui prévoit que la direction peut décider de s'écarter des dispositions des normes IPSAS dans des circonstances exceptionnelles, le HCR peut réviser ses notes relatives aux états financiers de 2022 et y indiquer les informations prescrites au paragraphe 32 de la norme IPSAS 1.

24. Le Fonds de financement des prestations dues au personnel a été créé en 2007 pour comptabiliser les opérations afférentes aux prestations dues à la cessation de service et aux prestations dues après le départ à la retraite (A/63/5/Add.5, chap. II, par. 38). La direction du HCR tient à communiquer aux parties prenantes des informations concernant le sous-financement du Fonds par rapport aux engagements relatifs aux prestations définies et estime que l'état de la situation financière est le bon endroit pour communiquer ces informations.

Écart par rapport aux dispositions des Normes comptables internationales du secteur public

25. La présentation retenue par le HCR s'écarte des normes IPSAS, ce qui avait été noté par le Comité dans son rapport pour 2018, dans lequel il avait recommandé que les normes IPSAS soient appliquées. Lors du suivi annuel des recommandations restant à appliquer, sachant que la direction avait rejeté cette recommandation, le Comité a décidé de réexaminer la question et a tiré les conclusions suivantes :

a) Au paragraphe 8 de la norme IPSAS 39, les actifs détenus par un fonds servant à financer les avantages du personnel à long terme sont définis comme des actifs qui : a) sont détenus par une entité (un fonds) juridiquement distincte de l'entité présentant les états financiers et servant uniquement à payer ou financer les avantages du personnel ; b) ne peuvent servir qu'à payer ou financer les avantages du personnel et sont hors de portée des créanciers de l'entité présentant les états financiers (même en cas de faillite). Pour ce type de fonds servant à financer les avantages du personnel, le paragraphe 65 de la norme IPSAS 39 dispose que l'entité doit comptabiliser dans l'état de la situation financière le passif (l'actif) net au titre des prestations définies. Il n'est autorisé de procéder à une compensation entre les actifs et les passifs que lorsque le fonds servant à financer les avantages du personnel à long terme et juridiquement distinct ;

b) Les actifs du Fonds de financement des prestations dues au personnel du HCR n'étant pas détenus par une entité juridiquement distincte, le paragraphe 65 de la norme IPSAS 39, qui requiert une compensation entre les actifs et les engagements au titre des prestations définies, ne s'applique pas. Dans l'état I (état de la situation financière), tel qu'il a été présenté par le HCR, les engagements relatifs aux prestations définies (173 574 000 dollars au titre des passifs courants et 947 720 000 dollars au titre des passifs non courants) n'ont pas été déduits des actifs, ce qui est conforme au paragraphe 48 de la norme IPSAS 1 (« les actifs, passifs [...] ne doivent pas être compensés sauf si cette compensation est imposée ou autorisée par une [norme IPSAS] ») ;

c) Cela étant, le paragraphe 95 de la norme IPSAS 1 dispose qu'une entité « doit fournir, soit dans l'état de la situation financière, soit dans les notes, des informations concernant l'actif net/situation nette, en montrant séparément : [...] b) les soldes cumulés ; c) les réserves ». Les engagements relatifs aux prestations définies étant déduits des actifs du Fonds de financement des prestations dues au personnel présentés au titre des soldes des fonds et réserves dans l'état I, l'excédent cumulé n'est pas présenté séparément, comme l'impose le paragraphe 95 de la norme IPSAS 1, mais est réparti entre des « soldes cumulés des fonds et réserves » surestimés et le solde négatif du Fonds de financement des prestations dues au personnel, comme si les actifs du Fonds et les engagements relatifs aux prestations définies étaient juridiquement isolés.

26. La présentation retenue par le HCR s'écarte à la fois du paragraphe 95 de la norme IPSAS 1 et des paragraphes 8 et 65 de la norme IPSAS 39. Bien que certains paragraphes des notes 3.8 et 3.14 relatives aux états financiers y fassent référence, pour un lecteur ou une lectrice qui se réfère aux dispositions générales des normes IPSAS, la présentation pourrait laisser penser que :

a) le Fonds de financement des prestations dues au personnel est juridiquement protégé (isolé), comme indiqué au paragraphe 8 de la norme IPSAS 39 (c'est-à-dire que le personnel a un droit sur les actifs du Fonds), ce qui n'est pas le cas ;

b) le solde du Fonds de financement des prestations dues au personnel au 31 décembre 2022 était négatif et se chiffrait à 351 238 000 dollars, ce qui n'est pas le cas non plus (il était positif et s'élevait à 737 680 000 dollars) ;

c) le montant de l'excédent cumulé est de 3 854 100 000 dollars, ce qui est également inexact, puisqu'en fait, si l'on tient compte des engagements relatifs aux prestations définies (1 088 918 000 dollars), il n'est que de 2 765 182 000 dollars.

Respect du Règlement de gestion par le Haut-Commissaire pour les réfugiés des fonds constitués au moyen de contributions volontaires

27. L'article 6.6 du Règlement de gestion du HCR (A/AC.96/503/Rev.11, en vigueur du 1^{er} janvier au 31 décembre 2022) dispose que le passif afférent aux prestations à et après la cessation de service, calculé selon la comptabilité d'exercice, est enregistré dans le Fonds de financement des prestations dues au personnel, accompagné de son financement.

28. Le Comité note que la présentation actuelle des informations relatives au Fonds de financement des prestations dues au personnel dans l'état I est conforme au Règlement de gestion interne du HCR.

29. En ce qui concerne la présentation des informations financières relatives au Fonds de financement des prestations dues au personnel, les éléments susmentionnés montrent qu'il y a un conflit entre :

a) l'article 11.1 du Règlement de gestion du HCR en vigueur en 2022 (A/AC.96/503/Rev.11), qui dispose que le Haut-Commissaire ou la Haute-Commissaire présente des états financiers annuels préparés conformément aux Normes comptables internationales du secteur public (normes IPSAS) ;

b) l'article 6.6 dudit Règlement (A/AC.96/503/Rev.11), qui prescrit une présentation des informations financières relatives au Fonds de financement des prestations dues au personnel qui s'écarte des dispositions des normes IPSAS (IPSAS 1, par. 95 et IPSAS 39, par. 8 et 65).

30. D'après le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, le Comité ne peut décider, lorsque de tels conflits surviennent, quelle règle prime sur l'autre, puisque, en vertu de son mandat, il doit exprimer son opinion sur la question de savoir si les « états financiers ont été » établis comme il se doit conformément aux Normes comptables internationales du secteur public, ainsi qu'au Règlement financier et aux règles de gestion financières de l'Organisation des Nations Unies ».

31. Si les règles de gestion financière publiées par la direction du HCR s'écartent des normes IPSAS, le Comité ne peut décider quelle règle s'applique, mais tient compte des éléments suivants :

a) En vertu du paragraphe 28 de la norme IPSAS 1, les états financiers ne doivent pas être décrits comme conformes aux Normes IPSAS s'ils ne sont pas conformes à toutes leurs dispositions ;

b) Dans le même temps, en vertu du paragraphe 31 de la norme IPSAS 1, « dans les circonstances extrêmement rares où la direction estime que le respect d'une disposition d'une Norme serait trompeur au point d'être contraire à l'objectif des états financiers décrit dans la présente norme, l'entité doit s'écarter de cette disposition [...] si le cadre réglementaire pertinent impose, ou n'interdit pas, un tel écart ».

32. La décision de s'écarter des normes IPSAS appartient expressément à la direction de l'entité auditée, et non à l'auditeur externe. Ce dernier doit néanmoins vérifier, lorsque la direction décide de le faire, que le cadre réglementaire pertinent

impose, ou n'interdit pas, un tel écart. En l'occurrence, cette condition est remplie dans la mesure où l'article 6.6 du Règlement de gestion du HCR requiert de déduire les engagements relatifs aux prestations définies (avantages à long terme du personnel postérieurs à l'emploi) de la réserve du Fonds de financement des prestations dues au personnel.

33. En outre, le paragraphe 32 de la norme IPSAS 1 dispose que, lorsqu'une entité s'écarte d'une disposition d'une norme en application du paragraphe 31, elle doit indiquer :

« a) que la direction estime que les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière de l'entité, de sa performance financière et de ses flux de trésorerie ;

b) qu'elle s'est conformée aux normes IPSAS applicables, à l'exception d'une disposition particulière dont elle s'est écartée afin de parvenir à la présentation d'une image fidèle ;

c) le titre de la norme dont elle s'est écartée, la nature de l'écart, y compris le traitement qui aurait été requis selon la norme, la raison pour laquelle ce traitement serait trompeur en la circonstance, au point d'être contraire à l'objectif des états financiers défini dans la présente norme, et le traitement appliqué ;

d) pour chaque période présentée, l'effet financier de l'écart sur chaque élément des états financiers qui aurait été présenté si la disposition avait été respectée. »

34. La direction a révisé les états financiers de manière à faire ressortir l'écart par rapport aux dispositions du paragraphe 95 de la norme IPSAS 1 et des paragraphes 8 et 65 de la norme IPSAS 39 et a modifié :

a) le paragraphe 6 de la note 2 relative aux états financiers afin de mentionner que, en vertu du paragraphe 31 de la norme IPSAS 1, la direction du HCR avait exceptionnellement décidé de s'écarter des normes IPSAS (renvoyant le lecteur ou la lectrice vers la note 3.14 pour plus de précisions) ;

b) la note 3.14 afin de donner tous les renseignements requis au paragraphe 32 de la norme IPSAS 1.

35. Le Comité estime que l'écart en question a été décidé dans le respect des normes IPSAS et clôt la recommandation qu'il a formulée au paragraphe 20 de son rapport pour 2018 (A/74/5/Add.6, chap. II).

36. Le Comité souligne néanmoins que, au-delà des aspects techniques liés au respect des normes IPSAS, la présentation retenue par le HCR, qui diffère de celle utilisée par d'autres entités des Nations Unies, telles que le Programme alimentaire mondial, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, a ses limites et ne fait pas ressortir les points suivants :

a) **La réserve que constituait le Fonds de financement des prestations dues au personnel affichait au 31 décembre 2022 un solde positif de 737 680 000 dollars (et non un solde négatif de 351 238 000 dollars), et l'excédent cumulé s'élevait à 2 765 182 000 dollars (et non à 3 854 100 000) ;**

b) **Les actifs du Fonds de financement des prestations dues au personnel ne sont pas isolés des autres actifs du HCR, le Fonds n'étant pas un fonds juridiquement distinct servant à financer les avantages du personnel au sens du paragraphe 8 de la norme IPSAS 39. La décision de créer ce fonds ne signifie pas**

que celui-ci ne peut servir qu'à payer ou financer les avantages du personnel, puisque son solde reste disponible pour régler les créanciers de l'entité présentant les états financiers.

b) Comparaison des montants budgétés et des montants réels

37. L'état comparatif des montants budgétés et des montants réels (état V) et la note 7 relative aux états financiers du HCR ont été ajustés pour mieux tenir compte de la définition d'un budget approuvé donnée au paragraphe 7 de la norme IPSAS 24 (Présentation de l'information budgétaire dans les états financiers).

38. La norme IPSAS 24 vise principalement : a) à mesurer l'écart (excédent ou déficit) entre contributions effectives et dépenses réelles ; b) à rapprocher cet écart avec les montants indiqués dans les états financiers.

39. Depuis 2022, l'état V et la note 7 contiennent des informations supplémentaires, qui sont pleinement conformes à la norme IPSAS 24.

40. Le paragraphe 1 de la norme IPSAS 24 dispose que cette norme impose une comparaison des montants inscrits au budget et des montants réels résultant de l'exécution du budget à inclure dans les états financiers. Le principe de base qui découle de ce premier paragraphe est que l'entité présentant l'information financière doit mesurer l'écart entre budget approuvé et dépenses réelles pendant l'exercice considéré.

41. On trouve au paragraphe 7 de la norme IPSAS 24 la définition suivante d'un budget approuvé : autorisation de dépenses découlant des lois, des projets de loi de finances, des ordonnances et d'autres décisions liées aux produits ou aux recettes anticipés pour l'exercice budgétaire. Dans le cas du HCR, le budget-programme approuvé par le Comité exécutif est l'aboutissement d'une approche consultative dans le cadre de laquelle sont regroupés les différents budgets fondés sur les besoins établis en fonction des plans d'opération par pays. Cette approche va dans le sens du paragraphe 8 de la norme IPSAS 24, qui dispose qu'un budget approuvé n'est pas une estimation anticipée ou une projection fondée sur des hypothèses au sujet d'événements futurs et d'éventuelles actions de la direction qui ne sont pas nécessairement susceptibles d'avoir lieu.

42. Le Comité a noté que, en application de l'article 8.2 du Règlement de gestion par le Haut-Commissaire pour les réfugiés des fonds constitués au moyen de contributions volontaires, le HCR utilise le niveau opérationnel comme indicateur de gestion interne, qui correspond au rapport entre les dépenses maximales autorisées et le budget approuvé en fonction des fonds disponibles. Les fonds disponibles sont calculés en fonction des contributions volontaires reçues, des annonces de contribution et des engagements fermes, des contributions au budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies, des recettes accessoires et de l'évolution des recettes sur plusieurs exercices. Pendant l'exercice, le niveau de fonctionnement du HCR est suivi en fonction des dépenses, y compris les dépenses prévues et les flux de trésorerie, et ajusté en fonction des contributions et des engagements fermes. Ces ajustements sont autorisés par la haute direction en vertu des pouvoirs que lui a délégués le Haut-Commissaire. Le Comité considère que, dans la mesure où une limite concernant les dépenses qui peuvent être engagées par le Haut-Commissaire en application de l'article 8.2 est fixée, cette approche est conforme à la description figurant au paragraphe 7 de la norme IPSAS 24.

43. On trouve ainsi désormais en haut de la troisième colonne de l'état V une ligne indiquant le montant estimatif des fonds disponibles au 31 décembre 2022 (6 180 279 000 dollars). On trouve ensuite sous la même colonne les dépenses réelles de 2022 pour les opérations sur le terrain, les programmes globaux, le siège, la réserve

des opérations et le Fonds pour les administrateurs auxiliaires, dépenses qui se sont élevées au total à 5 607 083 000 dollars. À la dernière ligne est indiquée la différence entre les dépenses et les fonds disponibles au 31 décembre 2022, soit un excédent de 573 196 000 dollars. Le Comité estime que la présentation de l'état comparatif des montants budgétés et des montants réels est conforme à la norme IPSAS 24.

44. Bien qu'elles ne soient pas requises par la norme IPSAS 24, les première, deuxième et quatrième colonnes de l'état V² offrent une comparaison plus large qui englobe le budget-programme approuvé. On peut ainsi voir qu'en 2022, les dépenses réelles (5 607 083 000 dollars) ne représentaient que 52,3 % du budget définitif approuvé.

45. Le tableau 7.1 de la note 7 présente un rapprochement détaillé entre les dépenses réelles (5 607 083 000 – voir le total de la troisième colonne de l'état V), calculées selon la méthode comptable applicable au budget (c'est-à-dire engagements et achats de biens compris), et les charges calculées conformément aux normes IPSAS, telles qu'indiquées dans l'état de la performance financière (état II – voir le total des charges, d'un montant de 5 361 689 000 dollars).

46. Le paragraphe 47 b) de la norme IPSAS 24 impose également un rapprochement de l'état V avec l'état IV (état des flux de trésorerie). Il dispose en effet que les montants réels présentés sur une base comparable doivent être rapprochés des flux de trésorerie nets provenant du fonctionnement, des activités d'investissement et des activités de financement. Pour satisfaire à cette exigence, il a donc fallu, en 2022, rapprocher l'excédent de 573 196 000 dollars (état V, voir ci-dessus) avec l'augmentation de 445 482 000 dollars de la trésorerie et des équivalents de trésorerie (voir état IV). Ce rapprochement est expliqué dans le tableau 7.2, qui montre séparément, comme le prescrit le paragraphe 47 b) de la norme IPSAS 24, les différences liées à la méthode de calcul et celles relatives aux entités prises en compte pour le fonctionnement, les activités d'investissement et les activités de financement (il n'y a pas d'écarts de date et de différences de présentation).

47. Le Comité estime que les informations supplémentaires données dans l'état V et la note 7 pour l'exercice clos le 31 décembre 2022 sont pleinement conformes à la norme IPSAS 24.

c) Stocks

Méthode d'évaluation des stocks

48. La coexistence de deux méthodes d'évaluation et l'utilisation d'identifiants génériques pour des articles qui ne sont en fait pas similaires entraînent des erreurs d'évaluation des stocks qui ne peuvent être précisément quantifiées. Des méthodes appropriées devraient être adoptées et appliquées dans le nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud (Cloud ERP) afin de régler ces problèmes.

49. D'après la norme IPSAS 12 (Stocks), une entité doit utiliser la même méthode de détermination du coût (soit la méthode du premier entré, premier sorti, soit la moyenne pondérée) pour tous les stocks dont la nature et l'utilisation sont similaires. La norme IPSAS 12 dispose également que le fait que les stocks soient entreposés dans des endroits différents n'est pas suffisant en soi pour justifier l'utilisation de méthodes différentes de détermination du coût.

50. Les stocks du HCR entreposés dans des sites de stockage sont évalués au coût moyen, tandis que les stocks qui sont entreposés dans d'autres endroits sont évalués selon la méthode du premier entré, premier sorti.

² Première colonne : budget initial ; deuxième colonne : budget définitif ; quatrième colonne : différence entre le budget définitif et les montants réels sur une base comparable.

51. Cette approche n'est pas conforme à la norme IPSAS 12. Elle altère non seulement l'évaluation globale des stocks portés à l'actif, mais aussi la répartition de la valeur des articles stockés, qui est essentielle à l'évaluation globale du coût réel d'un projet.

52. Le HCR a déclaré qu'il était déterminé à utiliser une seule et même méthode de détermination du coût pour tous les articles de nature similaire, conformément à la norme IPSAS 12, et qu'il appliquerait la méthode d'évaluation basée sur le coût moyen pondéré pour tous les stocks, quel que soit leur emplacement, une fois que le nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud serait mis en service.

Identifiants des articles

53. Des contrôles détaillés des stocks ont révélé que plusieurs articles ayant des coûts unitaires très différents portaient le même identifiant. Ces articles n'étaient pas non plus substituables.

54. Le fait que des articles de nature différente pouvant avoir des coûts unitaires très différents soient regroupés sous un même identifiant³ pose les problèmes d'évaluation suivants :

a) Il n'est pas possible de calculer correctement le coût moyen pondéré. Puisque le calcul est fait automatiquement par le progiciel Managing Systems, Resources and People (MSRP) pour chaque identifiant, il est impossible de différencier les articles pour les évaluer individuellement : l'évaluation est globale, sans qu'une distinction soit faite entre les articles ;

b) Aux termes du paragraphe 17 de la norme IPSAS 12, les stocks doivent être évalués au prix coûtant ou au coût de remplacement, le montant inférieur étant retenu, s'ils sont détenus à des fins de distribution à un coût nul ou symbolique. Une telle évaluation suppose de comparer le coût unitaire d'un article et son coût d'achat le plus récent. Cette comparaison n'est toutefois pas possible si les articles sont différents.

55. Le Comité est d'avis que tous les articles en stock restent comptabilisés au coût historique puisque la dépréciation des stocks, même si elle a été calculée, n'a pas été prise en compte dans les états financiers au 31 décembre 2022 présentés par le HCR.

56. Le Comité recommande que le HCR attribue des identifiants spécifiques, et non des identifiants génériques, aux articles en stock qui ne sont pas de nature similaire.

57. Le HCR a accepté la recommandation, notant qu'il ne serait possible d'acheter que des articles génériques de même nature par l'intermédiaire du progiciel de gestion intégré basé sur le cloud.

Estimation des frais de transport

58. Plusieurs lacunes, sans incidence significative sur les états financiers, ont été recensées en ce qui concerne le calcul des frais de transport, notamment l'utilisation des bons de commande plutôt que des factures. Le HCR devrait profiter de la mise en service du nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud pour configurer une méthode de calcul des frais de transport plus fiable.

59. En application de la norme IPSAS 12, le HCR tient compte, lorsqu'il évalue les stocks, non seulement du prix d'acquisition, mais aussi des autres coûts (transport,

³ Par exemple, le coût unitaire d'articles regroupés sous l'identifiant n° 00007067 (Matelas) peut aller de 5,92 à 86 dollars. De même, au 31 décembre 2022, le coût unitaire des articles en stock portant l'identifiant n° 00007350 (Lampe solaire) allait de 3,86 à 348,06 dollars.

assurance et inspection, notamment) imputables au transfert de ces actifs jusqu'au premier site de réception dans le pays de destination.

60. Le progiciel MSRP ne permet pas d'associer directement les frais de transport à la valeur d'acquisition des stocks. Les frais de transport à inscrire à l'actif sont calculés manuellement au siège en fin d'année. Un montant de 38,9 millions de dollars a été comptabilisé pour l'exercice 2022 (contre 24,5 millions de dollars en 2021). Il correspond à la moyenne pondérée des frais de transport constatés au cours des deux derniers exercices et représente 9,2 % du coût d'acquisition des biens.

61. Le Comité a recensé les lacunes ci-après dans la méthode de calcul :

a) **Utilisation des bons de commande.** Au lieu d'être fondé sur les factures (charges réelles), comme le prévoit le paragraphe 18 de la norme IPSAS 12, le calcul était fondé sur les bons de commande (charges prévues) ;

b) **Problème technique dans le progiciel MSRP.** Pour certains lieux, les frais de transport ne sont pas inscrits à l'actif en raison d'un problème technique dans le progiciel MSRP. Dans le contexte de la crise ukrainienne, de nouveaux entrepôts ont été établis en Pologne et enregistrés dans le progiciel MSRP. Les biens à distribuer ont été enregistrés dans les entrepôts de Grabica et de Rzeszow, mais les frais de transport, d'un montant de 4 millions de dollars, ont été enregistrés dans le progiciel MSRP comme étant entreposés à un endroit qui n'était pas un entrepôt. Or, le progiciel MSRP exclut du montant à inscrire à l'actif tous les frais de transport des articles entreposés ailleurs que dans des entrepôts. En outre, les vérifications menées à des fins de cohérence sur l'exhaustivité des frais (existence de stocks acquis sans frais de transport) ont permis de recenser au moins trois autres lieux pour lesquels les frais de transport n'avaient pas été pris en compte dans le calcul : l'Ouzbékistan, les Émirats arabes unis et la Jordanie. Les charges manquantes dans le calcul des frais à inscrire à l'actif s'élevaient à 8 millions de dollars en 2022 ;

c) **Lacunes dans le calcul des frais de transport des biens reçus à titre de contributions en nature.** Les frais de transport des biens reçus à titre de contributions en nature, pris en charge par les donateurs, sont évalués à 15 % de la juste valeur de ces biens en cas de transport terrestre ou maritime et à 25 %, en cas de transport aérien. Ils sont directement inclus dans le coût des biens inscrits à l'actif au lieu d'être pris en compte dans le calcul global des frais de transport moyens. Toutefois, le HCR a inscrit à l'actif un montant correspondant à 9,2 % de la juste valeur de ces biens (qui tenait déjà compte des frais de transport de 15 % pris en charge par les donateurs).

62. Le nouveau calcul des frais de transport inscrits à l'actif a engendré un ajustement excédentaire de 9,5 millions de dollars. Ce chiffre n'est pas considéré comme significatif et ne modifie pas l'opinion du Comité, mais la méthode de calcul des frais de transport devrait être ajustée dans le nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud de sorte que les informations qui y sont enregistrées soient exactes.

63. Le Comité recommande que le HCR profite du nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud pour améliorer la qualité du calcul des frais de transport.

64. Le Comité estime que cette amélioration devrait plus particulièrement consister à calculer les frais de transport sur la base des factures et à modifier la méthode de calcul des frais de transport des biens reçus à titre de contributions en nature.

65. Le HCR a souscrit à cette recommandation.

Consommables devant être pris en compte dans les stocks

66. Les instructions de clôture concernant les stocks de consommables n'ayant pas été dûment appliquées, la comptabilisation de ces articles au 31 décembre 2022 est fondée sur une estimation qui n'est pas étayée par les justificatifs voulus. Une méthode fiable permettant de déterminer la quantité et la valeur des consommables devrait être mise en place pour assurer l'exactitude des montants inscrits à l'actif.

67. Les consommables ne sont généralement pas considérés comme des stocks au moment de leur acquisition, mais comme des articles devant être utilisés ou distribués dans l'immédiat, et sont donc initialement portés en charges.

68. Toutefois, lorsque la valeur estimée de tels ou tels articles consommables est supérieure à 50 000 dollars, elle doit être prise en compte dans les stocks en fin d'année. Par conséquent, en vertu du paragraphe 4.17 de l'instruction administrative UNHCR/AI/2022/11 relative à la clôture des comptes du HCR pour l'année terminée le 31 décembre 2022, chaque bureau de pays est tenu de faire l'inventaire de ses stocks de carburants et d'autres consommables énumérés à l'annexe 7 de ladite instruction. On trouve également dans cette annexe une description des principales étapes à suivre pour l'inventaire et l'évaluation des consommables stockés, qui ne portent que sur les stocks dont le prix d'achat, pour un code article donné, excède 50 000 dollars au niveau du pays.

69. Le Comité estime que les opérations de pays du HCR ne se conforment pas pleinement à l'instruction administrative UNHCR/AI/2022/11.

70. Bien que l'évaluation des consommables soit effectuée dans les entrepôts, la procédure officielle décrite à l'annexe 7 de l'instruction administrative UNHCR/AI/2022/11 n'a pas systématiquement été suivie et les informations y relatives n'ont pas été communiquées au siège pour être prises en compte dans les états financiers au 31 décembre 2022. Par exemple, dans un pays, le Comité a constaté qu'une quantité non négligeable de carburant était stockée dans un bureau extérieur, mais qu'il n'en avait pas été rendu compte dans le formulaire de l'annexe 7 communiqué au siège par le bureau de pays, alors que la valeur était supérieure à 50 000 dollars. On peut supposer que le recensement des catégories de consommables dépassant le seuil est une tâche trop complexe pour être assumée par les opérations de pays à elles seules.

71. Dans ce contexte, si l'on se fonde non pas sur les formulaires de l'annexe 7, mais sur les informations extraites du progiciel MSRP concernant les consommables au 31 décembre 2022, le HCR a comptabilisé 20 millions de dollars de consommables. Or, ces informations sont fondées sur des données qui ne sont ni fiables ni complètes.

72. Dans un échantillon de cinq articles différents, d'une valeur de 10,9 millions de dollars, le Comité a noté ce qui suit :

a) Les documents fournis pour le premier article (tablettes numériques d'une valeur de 7,5 millions de dollars) pouvaient être rapprochés avec la valeur des stocks indiquée dans le grand livre au 31 décembre 2022 ;

b) Les documents relatifs au deuxième article (panneaux solaires d'une valeur de 1 million de dollars) montraient que les stocks avaient été surévalués de 0,34 million de dollars (sur trois lots de 500 unités chacun, seuls deux avaient été livrés au 31 décembre 2022, et le troisième aurait dû être comptabilisé pendant l'exercice 2023) ;

c) Le troisième article – une grande quantité de pièces détachées ayant des prix unitaires différents – avait été comptabilisé dans le progiciel MSRP à un prix

unitaire de 874 500 dollars. Les documents communiqués ne permettaient pas de déterminer la valeur réelle de ces stocks au 31 décembre 2022 ;

d) Le quatrième article – une grande quantité d’articles médicaux différents (masques, gants, équipement de protection des yeux, etc.) – avait également été comptabilisé dans le progiciel MSRP pour un prix unitaire de 617 500 dollars. Les documents communiqués ne permettaient pas de déterminer la valeur réelle de ces stocks au 31 décembre 2022 ;

e) Le cinquième article correspondait à différents médicaments d’un prix unitaire de 0,9 million de dollars, dont une partie avait été reçue en 2023.

73. Le Comité estime que l’évaluation des consommables doit être renforcée.

74. Le Comité recommande que le HCR comptabilise dans le nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud tous les consommables stockés dans des lieux (entrepôts) contrôlés et applique les mêmes procédures que pour les articles en stock (achat, distribution, vérifications physiques, etc.).

75. Le HCR a accepté la recommandation, notant qu’un plan avait été établi afin d’accroître l’utilisation de lieux contrôlés dans lesquels les consommables seraient pris en compte dans les stocks jusqu’au moment de leur distribution.

d) Engagements au titre des avantages du personnel

Évaluation actuarielle des engagements au titre des avantages du personnel

76. L’évaluation actuarielle des avantages postérieurs à l’emploi est une activité présentant un risque inhérent élevé, risque que le HCR a partiellement atténué en externalisant cette tâche à un actuaire indépendant. Pour autant, c’est le HCR qui reste responsable en dernier ressort du bon respect de la norme IPSAS 39 (Avantages du personnel), de l’exactitude des données fournies pour l’évaluation de fin d’exercice et de la bonne exécution du contrat de l’actuaire et c’est à lui qu’il revient de contrôler comme il se doit, en en gardant une trace écrite, la procédure d’évaluation actuarielle. Le Comité a examiné cette procédure et recensé plusieurs insuffisances auxquelles il faudrait remédier.

77. Aux termes de la norme IPSAS 39, on entend par « avantages postérieurs à l’emploi » les avantages du personnel (autres que les indemnités de fin de contrat de travail et les avantages à court terme) qui sont payables postérieurement à la cessation de l’emploi. Cette norme fixe les règles en matière de comptabilisation, d’évaluation, de présentation et d’informations à fournir qui sont applicables aux régimes à prestations définies du HCR, à savoir notamment celui de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, l’assurance maladie après la cessation de service et la prime de rapatriement. Le passif comptabilisé au titre de ces avantages, exception faite des prestations servies par la Caisse des pensions, correspond à la valeur actuelle des engagements au titre des régimes à prestations définies, qui sont calculés par méthode actuarielle⁴ à la date de clôture (le 31 décembre 2022).

78. Conformément à la norme IPSAS 39, le calcul de la valeur actuelle des engagements au titre des régimes à prestations définies en ce qui concerne l’assurance maladie après la cessation de service et la prime de rapatriement a été confié par le HCR à un nouvel actuaire indépendant, dont le contrat a été signé le 4 octobre 2022. Selon ce contrat, l’actuaire doit remettre, à des fins de comptabilité financière et

⁴ La méthode des unités de crédit projetées permet d’estimer de façon fiable le coût qu’assumera au final l’entité pour les avantages accumulés par les membres du personnel en contrepartie des services rendus pendant la période en cours et les périodes antérieures. Cette méthode est décrite au paragraphe 59 a) i) de la norme IPSAS 39.

conformément aux principes et pratiques actuariels généralement acceptés, un rapport comportant :

- a) les résultats de l'évaluation actuarielle des engagements au titre des prestations dues à la cessation de service à la fin de l'exercice ;
- b) les hypothèses actuarielles retenues pour l'évaluation ;
- c) un rapprochement du passif sur l'exercice en cours ;
- d) une analyse de sensibilité des variations du taux d'actualisation, des tendances en matière de soins de santé, des hausses de rémunération et des hypothèses relatives au facteur d'âge ;
- e) un report du passif sur le prochain exercice.

79. Conformément au contrat, l'actuaire doit procéder à l'évaluation en utilisant les informations fournies par le HCR, les obligations de l'un et de l'autre étant strictement définies : le HCR est responsable de l'exactitude des données et des informations fournies à l'actuaire et examine avec soin les paramètres utilisés pour l'évaluation ; l'actuaire examine la vraisemblance et la cohérence des données fournies au moment convenu, étant entendu qu'il incombe toujours au HCR de s'assurer que les données fournies à l'actuaire (données de recensement) aux fins de l'évaluation sont exactes.

80. Les gains et pertes actuariels découlant de changements intervenus dans les hypothèses actuarielles sont comptabilisés directement en situation nette et figurent dans les états financiers de fin d'exercice. Compte tenu de sa forte incidence dans les états financiers en raison de l'ampleur des obligations à remplir envers le personnel, l'évaluation des engagements au titre des avantages postérieurs à l'emploi se caractérise par un risque inhérent élevé, risque que le HCR s'emploie à atténuer, comme il a été dit plus haut, en confiant une partie de cette tâche à un actuaire externe.

81. En 2022, selon l'actuaire, la valeur actuelle nette des engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service s'élevait à 833,9 millions de dollars et celle des engagements au titre de la prime de rapatriement à 131,6 millions de dollars. Par rapport à 2021, la valeur nette des engagements actuariels au titre des prestations définies pour ces deux régimes a diminué de 462,4 millions de dollars en 2022, en raison des modifications apportées aux hypothèses financières, en particulier le recours à des taux d'actualisation plus élevés (diminution de 492,0 millions de dollars), diminution qui a été partiellement contrebalancée par des hausses d'engagements actuariels résultant principalement des modifications apportées aux taux d'évolution tendancielle pour les soins de santé (hausse de 22,7 millions de dollars) et d'ajustements liés à l'expérience (hausse de 24,2 millions de dollars).

82. Le Comité a examiné la façon dont avait été menée l'évaluation actuarielle des engagements au titre des indemnités de fin de contrat de travail. Il a également cherché à savoir si les mesures de gestion des risques prises pour atténuer le risque d'une mauvaise évaluation actuarielle externe et d'une mauvaise comptabilisation desdits engagements dans les comptes du HCR étaient adaptées et efficaces et si la norme IPSAS 39 avait été bien appliquée. À l'issue de son examen, il a constaté les problèmes suivants :

- a) L'évaluation actuarielle de 2022 a été affectée par un changement informatique majeur, un nouveau système de paie et un nouveau système de gestion du Régime d'assurance médicale ayant été mis en service en octobre 2022 : désormais, la paie est gérée sur Workday et le Régime d'assurance médicale est administré par Oracle Health Insurance et non plus par MSRP (PeopleSoft). Par précaution, le HCR a fourni à l'actuaire non pas les données de recensement extraites

de Workday et d'Oracle Health Insurance mais celles extraites de PeopleSoft, lesquelles s'arrêtaient au 30 septembre 2022 et non à la fin de l'exercice (31 décembre 2022). Ni le HCR ni l'actuaire n'ont cherché à savoir comment avaient évolué les données entre le 30 septembre et le 31 décembre 2022⁵. Bien que l'un et l'autre aient affirmé que cette évolution ne pouvait pas être significative au regard de l'évaluation d'ensemble, le Comité estime que toute variation des données et son impact devaient être consignés, de façon à pouvoir étayer toute décision de ne pas ajuster les données. En outre, compte tenu du risque lié au lancement du nouveau système de paie, ce contrôle aurait pu permettre d'éprouver la fiabilité dudit nouveau système ;

b) L'exactitude des données fournies par le HCR à l'actuaire est au fondement de l'évaluation actuarielle, comme il ressort des limitations dont il est fait état dans le contrat et le rapport de l'actuaire. Le Comité a cherché à savoir quels avaient été les principaux contrôles effectués pour garantir l'exactitude et l'exhaustivité des données transmises à l'actuaire, ce dernier ne les vérifiant pas. Les données de recensement sont recueillies par la Division des ressources humaines. Elles sont extraites du système par l'équipe chargée des états de paie pour les éléments liés à la paie et par la Division de la planification stratégique et des résultats et la Division de la gestion financière et administrative pour les demandes de remboursement auprès du Régime d'assurance médicale administrées par le HCR et l'Assurance mutuelle contre la maladie et les accidents du personnel des Nations Unies. Il apparaît que le HCR n'a procédé à aucun contrôle à la fin de l'exercice pour s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité des données extraites de son système (états de paie et Régime d'assurance médicale). Le Comité estime que le HCR devrait effectuer de tels contrôles en les documentant et utiliser le nouveau progiciel de gestion intégré pour définir les principaux rôles à cet égard, en particulier en ce qui concerne les données de recensement ;

c) L'actuaire remet son rapport d'évaluation actuarielle par étapes tout au long de la période de clôture des états financiers, le HCR procédant au suivi. Avant la clôture des états financiers de 2022, l'actuaire et le (la) chef de la comptabilité chargé(e) de superviser le calcul des engagements au titre des avantages du personnel entre le quatrième trimestre 2022 et le premier trimestre 2023 ont arrêté 15 hypothèses. Un premier document d'évaluation a été fourni sur la base des hypothèses retenues, à charge pour le HCR de l'examiner et de confirmer que les hypothèses utilisées et les résultats des évaluations étaient raisonnables. Toutefois, l'actuaire n'avait pas inclus dans son évaluation les régimes de certains fonctionnaires (régimes non précisés, Weiner Gebietskrankenkasse, Aetna, Blue Cross, Hipmed et le régime de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture), alors même que les données de recensement fournies par le HCR en faisaient état, à la rubrique « Régime d'assurance des fonctionnaires en activité ». Le nouvel actuaire et le HCR ont expliqué n'avoir fait que poursuivre une pratique de l'ancien actuaire, considérant que le nombre de fonctionnaires concernés était peu significatif au regard de l'évaluation globale et qu'ils n'avaient pas suffisamment accès aux données y afférentes. Selon le Comité, les fonctionnaires ainsi exclus représentaient 2,2 % de l'effectif total en 2022, soit 2,5 % des cotisations mensuelles. L'approche doit être revue périodiquement et documentée en conséquence afin de démontrer que l'impact reste peu significatif ;

⁵ Le HCR a expliqué qu'il avait préféré utiliser les données de septembre 2022 extraites des anciens systèmes car il était sûr de leur exactitude et de leur fiabilité ; ce choix, délibéré, visait à atténuer les risques durant la phase initiale de la mise en service des nouveaux systèmes de ressources humaines et de paie, d'autant plus que les travaux de fin d'exercice comptable, dont la prise en compte de l'évaluation actuarielle, doivent se faire très vite. La mise à l'essai des nouveaux systèmes et leur perfectionnement se sont poursuivis pendant cette période, ce qui fait que leurs données n'étaient guère utiles.

d) Tous les contrôles internes effectués par le HCR pour atténuer les risques liés à ses activités sont énumérés dans la matrice de contrôle des risques. Pour l'assurance maladie après la cessation de service et la prime de rapatriement et les contrôles y afférents, deux grands risques ont été identifiés : « L'actuaire utilise des données d'évaluation inexactes ou incomplètes » et « Les hypothèses actuarielles ne prennent pas en compte les meilleures estimations actuelles des coûts escomptés à l'avenir ». Si les contrôles proposés étaient mis en œuvre, tels qu'ils ont été conçus et en les documentant, il serait possible de remédier aux insuffisances décrites ci-dessus. Un autre contrôle devrait également être prévu dans la matrice : il s'agirait de vérifier, dans le rapport d'évaluation remis par l'actuaire, que les informations à fournir obligatoirement dans les états financiers s'y trouvent bien et qu'elles figurent sous le bon intitulé. Prenant place à la fin de l'évaluation, ce contrôle permettrait de garantir que le rapport comprend bien les informations qu'il a été convenu d'utiliser pendant l'évaluation et qu'il est conforme aux prescriptions de la norme IPSAS 39 en matière d'informations obligatoires. Tous les contrôles devraient être précisément documentés, au contraire de l'examen informel effectué jusqu'à présent par la Division des ressources humaines et le (la) chef de la comptabilité.

83. Le Comité recommande que le HCR publie une politique relative à l'évaluation des engagements au titre des avantages du personnel, dans laquelle seraient définis les contrôles lui incombant et ceux incombant à l'actuaire.

84. Le Comité considère que la production de pièces justificatives permettrait de faire un suivi et de s'assurer de la bonne mise en œuvre desdits contrôles.

85. Le HCR a souscrit à cette recommandation.

Engagements au titre des congés annuels

86. Une erreur mineure a été décelée dans le calcul des engagements au titre des congés annuels.

87. En vertu de la Charte des Nations Unies, l'Assemblée générale établit le Statut du personnel, qui, en matière de politique des ressources humaines, édicte les principes généraux gouvernant le recrutement du personnel et l'administration du Secrétariat de l'ONU et des fonds et programmes gérés séparément. Le congé annuel est régi par l'article 5.1 et la disposition 5.1 du Statut et Règlement du personnel de l'ONU ([ST/SGB/2018/1/Rev.2](#)), lesquels s'appliquent au HCR. En application de ces textes, aucun fonctionnaire ne peut obtenir, en une seule fois ou en cumulant les demandes, plus de 10 jours ouvrables de congés annuels anticipés, comme il est dit au paragraphe f) de la disposition 5.1 : « Tout fonctionnaire peut, dans des circonstances exceptionnelles, obtenir une avance de congé annuel d'une durée maximale de 10 jours ouvrables, à condition que l'on puisse compter qu'il restera au service de l'Organisation plus longtemps qu'il n'est nécessaire pour acquérir le droit au congé qui lui est avancé. »

88. À la fin de l'exercice (31 décembre 2022), les avances de congé annuel qui ont été accordées sont, dans les passifs courants liés aux avantages du personnel, déduites des engagements au titre des jours de congés annuels accumulés. On trouve dans la partie 10 de la section V du manuel de gestion financière du HCR des informations sur la comptabilisation des jours de congé annuel accumulés.

89. Le Comité a examiné la feuille de calcul des engagements au titre des jours de congés annuels accumulés établie par la Division de la gestion financière et administrative. Pour déterminer le montant desdits engagements, la Division est partie du nombre de jours de congé accumulés par chaque fonctionnaire en activité au 31 décembre 2022, en le combinant à son niveau de rémunération. Ces informations sont fournies à la Division par l'équipe chargée des états de paie,

Workday (le tout nouveau système informatique) générant un rapport spécialement à cet effet. L'équipe chargée des états de paie communique dans un premier temps ce rapport à la Division des ressources humaines, qui en vérifie l'exactitude et l'exhaustivité avant de le transmettre à la Division de la gestion financière et administrative, qui calcule le montant des engagements en fin d'exercice.

90. Selon ce rapport, à la rubrique des congés annuels (qui ne prend pas en compte les congés spéciaux), trois fonctionnaires présentaient des soldes négatifs supérieurs à 10 jours ouvrables : « -15 jours » pour le premier, « -22 jours » pour le deuxième et « -40 jours » pour le troisième. Au 31 décembre 2022, ces trois exceptions comptaient pour 16 400 dollars dans le montant total des engagements au titre des congés. Aucun document justificatif n'a été fourni au Comité.

91. Même si l'impact financier n'est pas significatif, le Comité constate que ces trois cas ne sont pas conformes au Statut et Règlement du personnel de l'ONU applicables au HCR. Le HCR devrait systématiquement recenser ce type d'anomalie et veiller à la bonne application du Statut et Règlement du personnel, à des fins d'évaluation à la fin de l'exercice.

92. L'administration s'est engagée à mettre en œuvre un contrôle interne consistant à recenser systématiquement, chaque année, tous les soldes négatifs de congés supérieurs à 10 jours, afin de se conformer au Statut et au Règlement du personnel de l'ONU.

e) Estimations au titre des charges générales à payer en cas d'erreurs de coupure de l'exercice

93. Pour couvrir les risques d'erreur de coupure de l'exercice entre 2022 et 2023, le HCR a comptabilisé en fin d'exercice un montant de 5,5 millions de dollars au titre des charges générales à payer. Ce montant est basé sur une estimation problématique, qui pourrait ne pas être conforme aux dispositions de la norme IPSAS 19 (Provisions, passifs éventuels et actifs éventuels).

94. Dans le cadre des procédures de coupure de l'exercice et d'encaissement, afin de couvrir le risque d'erreurs de coupure de l'exercice, le Groupe des comptes créditeurs comptabilise à la fin de chaque année, à la rubrique « charges générales à payer », les deux montants suivants :

a) un montant au titre des charges à payer (factures), soit 4 millions de dollars au 31 décembre 2022, à savoir le même montant qu'au 31 décembre 2021. Ce montant a été comptabilisé dans les états financiers sans que les factures reçues début 2023 aient été analysées ;

b) un montant au titre des charges à payer (sans bons de commande), soit 1,5 million de dollars, à savoir le même montant que l'année précédente. En 2022, sous cette rubrique, un montant de 0,8 million de dollars a été documenté grâce à un examen des pièces justificatives provenant du progiciel MSRP créées avec une date de comptabilisation postérieure à la clôture. En revanche, le montant restant de 0,7 million de dollars ne provient d'aucun examen ni d'aucune analyse.

95. Aux termes du paragraphe 18 de la norme IPSAS 19, on entend par « provision » un « passif dont l'échéance ou le montant est incertain » ; aux termes du paragraphe 19 de cette même norme, « les charges à payer sont des passifs à payer au titre de biens ou de services qui ont été reçus ou fournis mais qui n'ont pas été payés, facturés ou n'ont pas fait l'objet d'un accord formalisé avec le fournisseur [...]. Même s'il est parfois nécessaire d'estimer le montant ou l'échéancier des charges à payer, l'incertitude est généralement bien moindre que pour les provisions ».

96. Selon le paragraphe 22 de la norme IPSAS 19, une provision ne peut être comptabilisée que si le montant de l'obligation peut être estimé de manière fiable. Aux termes des paragraphes 45 et 46 de la norme, « la meilleure estimation [...] est le montant que l'entité devrait rationnellement payer pour régler son obligation à la date de reporting [...]. Les estimations du résultat et de l'effet financier sont déterminées à partir du jugement de la direction de l'entité, complétées par l'expérience d'opérations similaires [...]. Les indications à prendre en compte incluent toute indication complémentaire fournie par des événements postérieurs à la date de reporting ».

97. La fiabilité des montants provisionnés ne peut reposer que sur un examen annuel des factures correspondant aux « charges générales à payer » comptabilisées en fin d'exercice et qui sont reçues après la clôture de l'exercice. En l'absence d'une telle analyse, il n'est pas possible d'établir que ces montants reposent sur une estimation fiable au sens de la norme IPSAS 19.

98. Le Comité estime que les « charges générales à payer » ne sont pas estimées de manière fiable et ne sont donc pas conformes à la norme IPSAS 19. Il admet toutefois également qu'il existe un risque de sous-estimation des dépenses pour l'année en cours.

99. Le Comité a procédé à l'examen de 17 opérations inscrites au grand livre de janvier 2023, d'où il ressort que 12 d'entre elles ont été mal comptabilisées en 2023 (soit 70 % de l'échantillon), pour un montant de 1,3 million de dollars.

100. On peut estimer qu'en avril 2023, les « charges générales à payer » étaient surévaluées de 3,4 millions de dollars. Il se peut également que des charges à payer qui n'avaient pas été comptabilisées apparaissent chaque année après la période d'audit. Bien que ce montant ne soit pas significatif, il faudrait améliorer l'estimation des « charges générales à payer » en fin d'exercice pour se conformer à la norme IPSAS 19.

101. Le Comité recommande que le HCR mène, en en gardant une trace écrite, un examen détaillé des dépenses pour lesquelles le risque d'erreur de coupure de l'exercice est élevé, en particulier dans les opérations d'achat les plus importantes, comme le transport ou le carburant.

102. Le HCR a accepté la recommandation et indiqué que, durant le premier trimestre 2024, en vue du prochain exercice financier, il mènerait, en en gardant une trace écrite, un examen des charges d'un montant significatif présentant un risque élevé d'erreur de coupure de l'exercice.

f) Comptabilisation des immobilisations corporelles

103. Le Comité a constaté certaines insuffisances dans la comptabilisation et l'évaluation des immobilisations corporelles susceptibles de nuire à l'exactitude de l'évaluation et de l'amortissement de ce type d'actifs.

104. Au 31 décembre 2022, le coût total des immobilisations corporelles s'établissait à 473 millions de dollars et leur valeur nette comptable à 234 millions de dollars, soit 23 % des actifs non courants et 4 % des actifs totaux. Le principal poste était celui des véhicules, dont la valeur nette comptable s'établissait à 187 millions de dollars.

Transfert de propriété : reclassement à la fin de l'exercice

105. Le HCR a pour pratique d'acheter des actifs en vue d'en transférer la propriété à des partenaires et, plus généralement, de transférer la propriété d'actifs lui appartenant. Ces actifs sont initialement comptabilisés en immobilisations corporelles, conformément aux règles du HCR en matière de comptabilisation des

immobilisations corporelles, par exemple les véhicules et les générateurs qui, en 2022, étaient comptabilisés à hauteur de 9,3 millions de dollars.

106. Dans son rapport pour l'année terminée le 31 décembre 2018, le Comité a recommandé que le HCR établisse une procédure et des directives comptables cohérentes pour les biens achetés en vue d'un transfert direct de propriété à d'autres entités (A/74/5/Add.6, chap. II, par. 50). Suite à cette recommandation, le HCR a publié une note d'orientation sur le transfert de propriété et le progiciel MSRP a été perfectionné de façon que l'on puisse mieux identifier ces actifs et améliorer leur suivi.

107. En particulier, lors de la clôture de l'exercice comptable, les actifs détenus en vue d'un transfert de propriété ont été reclassés de la rubrique « Immobilisations corporelles » à la rubrique « Stocks ». Dans le progiciel MSRP, ces actifs sont repérés soit au moyen d'une case qui doit être cochée au cours de la procédure d'achat, dès lors qu'ils sont achetés dans le but exprès d'un transfert de propriété, soit lors de l'examen des transferts qui a été effectué début 2023, dès lors qu'une demande de cessions de biens a été émise en 2022.

108. Certains actifs destinés à un transfert de propriété n'ont pas été repérés lors de l'examen de fin d'exercice, ce qui a entraîné une sous-estimation des stocks, une surestimation des immobilisations corporelles et des inexactitudes dans la comptabilisation des amortissements.

109. Ainsi, une demande de cession de biens pour deux véhicules King Long a été émise le 25 novembre 2022 et approuvée, après qu'il a été indiqué par erreur qu'ils avaient été acquis en vue d'un transfert direct de propriété. Toutefois, ces actifs, d'une valeur de 765 000 dollars et amortis à hauteur de 6 000 dollars au 31 décembre 2022, n'ont pas été reclassés comme « actifs détenus en vue d'un transfert » lors de l'examen de fin d'exercice.

110. Les directives ont été clarifiées mais ne sont pas pleinement mises en œuvre. Le HCR doit faire le suivi des actifs détenus en vue d'un transfert et les reclasser à la rubrique « Stocks » en fin d'exercice. Il lui faut renforcer la procédure appliquée à cette fin, qui actuellement ne permet pas toujours de repérer tous les éléments devant être reclassés, ce qui nuit à l'exactitude des états financiers.

Dépréciation des immobilisations corporelles : véhicules livrés mais non en service

111. Selon la norme IPSAS 21 (Dépréciation d'actifs non générateurs de trésorerie), le HCR doit « déterminer à la fin de chaque période comptable s'il existe un quelconque indice qu'un actif a pu se déprécier. S'il existe un tel indice, l'entité doit estimer la valeur recouvrable de l'actif ». Le manuel de gestion financière du HCR indique comment appliquer cette règle et fait obligation aux opérations-pays d'examiner leurs actifs à la fin de chaque exercice pour y déceler tout indice de dépréciation. Il précise également que les véhicules endommagés devant être réparés ne doivent pas être dépréciés.

112. En 2022, certains véhicules qui n'avaient toujours pas été livrés trois mois après leur achat (statut : « en transit »), d'une valeur de 3,1 millions de dollars, ont été dépréciés à hauteur de 1,1 million de dollars.

113. D'autres véhicules, d'une valeur de 20 millions de dollars, que l'on peut qualifier d'« actifs dormants » dans la mesure où ils ne quittent jamais les entrepôts (l'un d'eux y est depuis 2016), n'ont pourtant jamais fait l'objet de tests de dépréciation (voir tableau II.5 ci-dessous).

Tableau II.5

Nombre et coût d'acquisition des véhicules qui ne sont pas en service, 2016-2022

(En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Année</i>	<i>Nombre</i>	<i>Coût d'acquisition</i>
2016	1	189,8
2017	1	189,8
2018	2	379,9
2019	23	863,0
2020	72	2 109,1
2021	101	3 416,0
2022	408	12 843,0
Total	608	19 990,6

Source : Comité des commissaires aux comptes.

114. Les instructions de clôture transmises aux bureaux de pays s'intéressent principalement aux facteurs externes et, en fixant un seuil de 0,5 million de dollars en dessous duquel les impacts sont réputés non significatifs, peuvent conduire les bureaux à sous-estimer le risque de perte de valeur. Les instructions évoquent également la « détérioration de la performance ou de l'utilité de tout actif corporel qui va au-delà de la perte de valeur normale qui se produit avec le temps », mais cela ne s'applique pas aux véhicules qui n'ont jamais été dépréciés. Selon le HCR, aucun indice de dépréciation n'a été décelé pour ces véhicules, dont il a décidé d'ailleurs dans sa politique de prolonger la durée de vie utile de six à huit ans.

115. Les véhicules qui restent longtemps dans des entrepôts perdent généralement une partie de leur valeur. Le Comité est d'avis qu'il s'agit là d'un indice qu'un véhicule a pu se déprécier, sauf peut-être pour les véhicules régulièrement dépréciés, et que, par conséquent, la norme IPSAS 21 doit s'appliquer, c'est-à-dire qu'il faut procéder à un examen visant à déterminer si une dépréciation est nécessaire.

116. Le Comité recommande qu'à la clôture de l'exercice le HCR examine, en en gardant une trace écrite, les demandes de cession d'actifs à la lumière du registre des immobilisations corporelles, afin d'assurer la bonne mise en œuvre des nouvelles directives qu'il a établies sur le transfert de la propriété d'actifs.

117. Le Comité recommande également que le HCR comptabilise toutes les dépréciations nécessaires en procédant chaque année à l'examen de tous les actifs qu'il détient depuis plus d'un an, en particulier les véhicules se trouvant dans les trois entrepôts de Chon Buri (Thaïlande), de Doubaï (Émirats arabes unis) et de Rotterdam (Royaume des Pays-Bas).

118. Le HCR a accepté les deux recommandations. L'administration a déjà donné des instructions pour procéder à la dépréciation des véhicules stockés depuis plus d'un an dans les principaux entrepôts où l'impact d'une telle dépréciation pourrait être significatif.

g) Contrôle interne

Dispositif fondé sur l'auto-évaluation

119. La déclaration relative au contrôle interne est fondée sur le questionnaire d'auto-évaluation, lequel devrait être amélioré pour que l'évaluation à laquelle il est procédé soit plus fiable.

120. La déclaration relative au contrôle interne, publiée dans le rapport financier annuel, passe en revue les questions soulevées pendant l'année : cet examen est principalement basé sur le questionnaire d'auto-évaluation distribué aux six divisions d'appui du siège, aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays. La gestion du questionnaire revient à la Division de la gestion financière et administrative qui fixe le calendrier, présente les questions nouvelles et fournit des modèles de réponse assortis d'instructions. Au total, 115 bureaux de pays ont répondu à 57 questions, les sept bureaux régionaux à 15 questions et les six divisions d'appui à 55 questions.

121. Utile, le questionnaire d'auto-évaluation n'en présente pas moins des limites intrinsèques. C'est un outil pratique pour évaluer sur le terrain, de manière professionnelle et informée, l'efficacité du contrôle interne, mais l'objectivité des résultats auquel il aboutit n'est par définition pas garantie. Les entités qui s'auto-évaluent peuvent minimiser les faiblesses du contrôle interne dont elles font état à la Division de la gestion financière et administrative. Pour les bureaux de pays, la note moyenne résultant du questionnaire de 2022 est très élevée : 3,61 sur 4 (la note 3 (conformité satisfaisante) signifie que 60 à 80 % des contrôles sont en place, la note 4 (forte conformité) que 80 à 100 % des contrôles sont en place). Cela peut laisser penser que les bureaux qui s'auto-évaluent ne sont peut-être pas trop sévères.

122. Dans les instructions et les modèles fournis par la Division de la gestion financière et administrative, les bureaux ont été invités à évaluer les contrôles sur une échelle de 1 (faible conformité) à 4 (forte conformité). En cas de note 1, les bureaux doivent expliquer les faiblesses du contrôle et indiquer les mesures d'atténuation qui ont été prises. Le Comité a fait observer que toutes les notes (de 1 à 4) devraient être justifiées dans des sections du questionnaire prévues à cet effet. Toutefois, les instructions précisent que seules les notes 1 doivent être assorties d'explications. Dans plus de la moitié des cas, les bureaux de pays n'ont fait aucun commentaire. Il est essentiel que les réponses soient fiables, car elles sont au fondement de la déclaration annuelle relative au contrôle interne.

Rôle des bureaux régionaux

123. Dans son état actuel, le questionnaire d'auto-évaluation ne laisse aux bureaux régionaux qu'un rôle très limité dans l'évaluation globale, alors même qu'ils connaissent bien les forces et les faiblesses des bureaux de pays et qu'ils constituent la « deuxième ligne de défense ». Le Comité est d'avis qu'une plus grande participation des bureaux régionaux aux activités de suivi du questionnaire améliorerait la qualité globale des informations fournies.

124. La Division de la gestion financière et administrative passe en revue les questionnaires d'auto-évaluation sans faire appel aux bureaux régionaux, alors même qu'ils sont, en principe, la « deuxième ligne de défense » après les bureaux de pays, comme il est indiqué dans le document intitulé « Rôles, responsabilités et attributions des bureaux régionaux », publié en novembre 2022. Les bureaux régionaux sont expressément chargés « de surveiller la mise en œuvre des contrôles internes et de s'assurer du bon fonctionnement du système de suivi et d'évaluation au niveau national ». Ainsi, le Bureau régional pour l'Afrique de l'Est, la Corne de l'Afrique et les Grands Lacs a constaté que 4 bureaux de pays sur 11 ne disposaient pas de plan de gestion des marchés et que, parmi les autres bureaux, à l'exception de celui de l'Ouganda, aucun ne mettait à jour son plan de gestion des marchés durant l'année. Pourtant, aucune de ces lacunes n'avait été signalée dans les questionnaires d'auto-évaluation remplis par les bureaux de pays en question.

125. Afin de renforcer la fiabilité des informations fournies et d'atténuer le risque que des informations non fiables soient transmises, le Comité estime que les bureaux régionaux devraient participer à l'auto-évaluation menée à l'occasion du

questionnaire, examiner les réponses des bureaux de pays et approuver leurs conclusions et les notes données avant qu'elles ne soient communiquées à la Division de la gestion financière et administrative.

126. Le Comité recommande que le HCR renforce le rôle des bureaux régionaux dans les procédures de contrôle interne.

127. En particulier, le Comité estime que le HCR devrait modifier ses procédures lors du prochain questionnaire annuel d'auto-évaluation du contrôle interne et demander aux bureaux régionaux : a) d'examiner les notes consignées par les bureaux de pays dans les questionnaires ; b) d'approuver, après avoir procédé à quelques vérifications ponctuelles, les réponses transmises à la Division de la gestion financière et administrative.

128. Le HCR a accepté la recommandation.

Cohérence entre le dispositif de contrôle interne et la politique de gestion globale des risques

129. Le dispositif de contrôle interne et le dispositif de gestion globale des risques sont deux outils complémentaires de gestion des risques qui, s'ils bénéficiaient d'une meilleure coordination et d'un meilleur partage de l'information, permettraient de mieux se concentrer sur les besoins les plus impérieux en matière de contrôle et de responsabilité et faciliteraient la tâche des gestionnaires.

130. La gestion globale des risques est l'activité consistant à identifier, apprécier et maîtriser les risques afin que l'organisation puisse prendre les bonnes mesures pour atteindre ses objectifs sans rencontrer de problèmes financiers ou juridiques. Deux normes différentes ont été établies à cette fin : la norme 31000:2018 de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), intitulée « Management du risque – Lignes directrices », et le cadre du Comité des organisations coparrainantes de la Commission Treadway, ces deux instruments couvrant à bien des égards le même corpus de connaissances. Le HCR a choisi d'appliquer les deux normes, le dispositif de contrôle interne étant basé sur le cadre du Comité des organisations coparrainantes de la Commission Treadway. Le dispositif de contrôle interne et les procédures de gestion globale des risques doivent donc être bien articulés⁶.

131. Conformément à la politique du HCR sur la gestion globale des risques, les bureaux de pays, les bureaux régionaux et les divisions du siège établissent chacun un registre des risques opérationnels, dans lequel ils recensent l'ensemble des grands risques qui nécessitent d'être examinés et gérés en priorité. Un plan d'atténuation doit être arrêté pour chacun de ces risques. La politique de gestion globale des risques s'applique à l'ensemble de l'organisation, y compris aux entités du siège comme les six divisions participant aux procédures d'auto-évaluation du contrôle interne. Ainsi, en 2022, la Division de la gestion financière et administrative a, dans son registre des risques opérationnels, identifié neuf risques, dont l'impact et la probabilité ont été jugés moyens.

132. Parallèlement, le dispositif de contrôle interne, inspiré du cadre du Comité des organisations coparrainantes de la Commission Treadway, a été conçu pour permettre d'acquiescer une assurance raisonnable concernant la réalisation des objectifs. Le questionnaire d'auto-évaluation comprend des questions touchant les aspects

⁶ Ni la politique du HCR sur la gestion globale des risques (UNHCR/HCP/2020/2/Rev.1), fondée sur la norme ISO 31000, ni les parties 10, 11 et 12 de la section I du manuel de gestion financière du HCR (intitulées respectivement « Principes fondamentaux du contrôle interne », « Le modèle des trois lignes de défense » et « Dispositif de contrôle interne du HCR ») n'expliquent comment s'articulent ces deux outils.

financiers, opérationnels et administratifs, l'appui, la direction de l'entité et l'encadrement. Au siège, ce questionnaire est rempli par les six divisions concourant aux activités d'appui administratif, opérationnel et financier ; les domaines qu'il couvre sont donc beaucoup moins nombreux que ceux visés par la politique sur la gestion globale des risques, laquelle couvre toutes les activités du siège.

133. Cependant, le questionnaire d'auto-évaluation permet de recueillir des informations sur les risques qui sont plus détaillées que celles que l'on trouve dans les registres des risques et les plans de traitement des risques y afférents. Le questionnaire vise à évaluer l'efficacité des principaux contrôles internes mis en place dans tel ou tel domaine ; en revanche, les plans de traitement des risques ne donnent pas lieu à un suivi aussi précis.

134. En 2022, la Division de la gestion financière et administrative a répondu à 25 questions touchant 17 domaines que l'on peut associer aux catégories de risques susmentionnées, à savoir : la comptabilité ; les charges à payer ; l'assurance maladie après la cessation de service; les créances douteuses ; la gestion des comptes bancaires ; les recommandations formulées à l'issue de l'audit du Comité ; l'approbation des procédures financières ; le rapprochement du grand livre et des livres auxiliaires ; les immobilisations incorporelles ; les stocks ; les données de base ; les politiques et procédures ; les immobilisations corporelles ; le traitement des commandes ; l'information financière ; la comptabilisation des produits ; la clôture de l'exercice. Tous les contrôles internes examinés ont reçu la meilleure note possible, sauf dans deux domaines : les données de base et les politiques et procédures. Toutefois, il n'est pas toujours facile de faire des comparaisons entre ces résultats et les risques identifiés par la Division dans son registre des risques et ce, pour les raisons suivantes :

a) Le risque d'erreur dans les états financiers annuels est réputé atténué dès lors que le contrôle interne des activités d'information financière est jugé efficace et que, de plus, les états financiers sont certifiés par un auditeur externe ;

b) Le risque lié aux interventions en espèces dont il est fait état dans le registre des risques de la Division a plusieurs causes (systèmes inadaptés, manque de ressources en personnel, mauvaises procédures), dont il est difficile de prévoir l'évolution (du fait notamment du passage du progiciel MSRP à un progiciel basé sur le cloud et des contraintes en personnel qui pourraient résulter des problèmes de financement). Ce n'est pas parce que la déclaration relative au contrôle interne indique que les opérations ont fait état d'un niveau élevé de conformité au cours de l'année écoulée que ce risque doit être considéré comme totalement atténué.

135. Les résultats du questionnaire d'auto-évaluation devraient être davantage pris en compte dans le registre des risques, tant au niveau de l'évaluation des risques que des mesures de traitement.

136. Par ailleurs, le registre des risques de la Division de la gestion financière et administrative recense des risques qui ne figurent pas dans le questionnaire d'auto-évaluation, comme le risque lié à la gestion des placements et investissements réalisés avec les excédents des fonds, ainsi que le risque de fraude et de corruption. En outre, l'analyse du questionnaire permet de mettre à jour certaines insuffisances dans la déclaration relative au contrôle interne. Toutefois, ces insuffisances ne sont pas considérées dans le registre des risques opérationnels comme des risques auxquels il convient de remédier.

137. Le Comité est d'avis que le questionnaire d'auto-évaluation et le registre des risques devraient concorder. L'estimation des risques et les plans de traitement des risques devraient tenir compte des conclusions du questionnaire, notamment en ce qui concerne l'efficacité des contrôles internes. Ces risques devraient ne plus figurer dans

les registres de risques ou une explication claire devrait être fournie, les contrôles internes étant ajustés en conséquence aux fins du questionnaire d'auto-évaluation. En outre, les insuffisances relevées à l'occasion du questionnaire devraient être prises en compte lors de la mise à jour du registre des risques. De même, les risques identifiés dans le registre des risques opérationnels devraient venir alimenter le questionnaire. L'efficacité globale de la gestion des risques au HCR bénéficierait grandement d'une meilleure articulation entre les deux dispositifs.

138. En synchronisant mieux le questionnaire d'auto-évaluation et le registre des risques opérationnels et en renforçant la coordination et l'échange d'informations en matière de suivi et de responsabilité, on pourrait contribuer à améliorer la cohérence et l'efficacité de la gestion des risques.

h) Droits d'accès au progiciel de gestion intégré

Gestion des droits d'accès dans le progiciel de gestion intégré

139. La comptabilité financière du HCR repose sur un progiciel de gestion intégré dont l'accès nécessite des contrôles internes rigoureux. Certaines lacunes ont été mises à jour en ce qui concerne l'octroi et le retrait des droits d'accès et les procédures de contrôle périodique y afférentes, lacunes auxquelles il convient de remédier. Le HCR devrait envisager d'intégrer les principaux contrôles dans le nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud (Cloud ERP).

140. Le progiciel MSRP a été mis en service au siège du HCR en 2004 et dans les bureaux extérieurs entre 2005 et 2007. Dans le cadre du programme de transformation institutionnelle, Workday a remplacé les modules Ressources humaines et États de paie du progiciel en octobre 2022. Toutefois, les prestations dues à titre rétroactif seront encore traitées dans MSRP jusqu'à la fin de 2023 pour ce qui est des informations antérieures à la date de mise en service. Prochaine étape du programme de transformation institutionnelle, les derniers modules du progiciel MSRP seront désactivés et remplacés par des fonctionnalités du nouveau progiciel Cloud ERP, qui devrait être mis en service au troisième trimestre 2023 (août 2023, selon les informations les plus récentes obtenues au cours de l'audit).

141. Révisé en 2006, le dispositif de contrôle interne financier définit les rôles financiers devant être assumés au sein des bureaux et précise les fonctionnaires habilités à s'en acquitter, les règles à respecter et les droits d'accès dont ont besoin les membres du personnel pour remplir ces rôles, tous ces éléments étant incorporés dans le progiciel. Cette définition rigoureuse des rôles et la séparation des tâches qui en découle sont la clé de voûte du contrôle interne au HCR et permettent la production de données fiables et la prévention des fraudes.

Octroi des droits d'accès

142. Le Comité a examiné la gestion des droits d'accès au progiciel MSRP et la mise en œuvre du nouveau système.

143. Selon la procédure de gestion des droits d'accès au progiciel MSRP, l'octroi d'un droit d'accès à tel ou tel fonctionnaire est décidé dans chaque bureau du HCR par les responsables hiérarchiques compétents. Une fois validée, la demande est transmise à l'équipe chargée de la gestion des identifiants et des droits d'accès de la Division des systèmes d'information et des télécommunications, qui s'occupe d'autoriser les accès dans le progiciel. Afin d'assurer une bonne séparation des tâches, les bureaux du HCR établissent et présentent à la Division de la gestion financière et administrative, sous la forme de fichiers Excel, un plan de délégation de pouvoirs élaboré conformément aux principes du dispositif de contrôle interne financier arrêté en mai 2006.

144. Le plan de délégation de pouvoirs permet un bon contrôle interne en ce qu'il institue une séparation des tâches qui interdit à une même personne de se voir attribuer des rôles fonctionnels incompatibles, en particulier en ce qui concerne les fonctions d'exécution des dépenses et de décaissement. Le plan prévoit les fonctions suivantes : « approuver une dépense », « approuver un achat », « confirmer que le bien a été livré ou que le service a été exécuté », « approuver le paiement » et « exécuter le paiement ». En outre, pour chaque fonction, le plan dresse la liste des rôles incompatibles ; toutefois, aucune fonctionnalité dans le progiciel MSRP ne permet de repérer automatiquement ces incompatibilités lorsqu'un accès est autorisé, leur découverte se faisant toujours manuellement.

145. Après avoir examiné les accès autorisés dans le progiciel MSRP, le Comité a constaté que les utilisateurs de base et les utilisateurs administratifs s'étaient vu attribuer respectivement 386 et 88 rôles différents, alors même que le plan de délégation de pouvoirs et ses règles d'incompatibilité ne portent que sur une cinquantaine de rôles. Le Comité n'a trouvé aucun document portant sur les incompatibilités de rôles pour les rôles ne figurant pas dans le plan de délégation de pouvoirs. Cette lacune ne permet pas au HCR de s'assurer que la séparation des tâches est dûment mise en œuvre au sein du progiciel MSRP. Le risque demeure que, dans le progiciel, des rôles incompatibles soient attribués à des mêmes personnes.

146. Il a été demandé à la Division des systèmes d'information et des télécommunications si les fonctionnalités du nouvel progiciel de gestion intégré basé sur le cloud (Cloud ERP) permettraient de remédier à ces lacunes ; toutefois, la cartographie des rôles dans le nouveau système et les contrôles automatiques destinés à détecter les incompatibilités n'avaient pas été finalisés ou décidés au moment de l'audit, le progiciel étant toujours en cours de développement.

Retrait des droits d'accès et suppression des comptes utilisateur

147. Lors de l'examen de la procédure de retrait des droits d'accès, plus de 20 000 utilisateurs actifs ont été recensés dans le progiciel MSRP, alors même que le HCR ne compte que quelque 15 000 membres de personnel en activité. Dans le fichier Excel du contrôle des accès fourni par le HCR, la case « dernière connexion » n'était pas renseignée pour 3 619 utilisateurs. En consultant les états de paie de décembre 2022, on a pu établir que ces utilisateurs ne faisaient pas partie des effectifs du HCR à la fin de l'exercice. Par ailleurs, plus de 400 utilisateurs ne s'étaient pas connectés depuis plus d'un an (dont un depuis 2006 et deux depuis 2008). Aucun de ces utilisateurs n'apparaissait dans les états de paie de décembre 2022. Aucun contrôle des dates de dernière connexion n'avait été effectué pour mettre à jour les droits d'accès.

148. En outre, en comparant la liste des cessations de service ayant pris place en 2022 et les états de paie de décembre 2022, il a été établi que certains comptes utilisateur n'avaient pas été supprimés dans le progiciel MSRP. La gestion des droits d'accès et des comptes utilisateur en cas de cessation de service ou de mobilité interne n'est pas rigoureuse.

149. Bien que l'accès au progiciel MSRP soit contrôlé également par Active Directory, le retrait des droits d'accès et la suppression des comptes utilisateur devraient faire l'objet d'un suivi très strict.

Examen périodique des droits d'accès et détection des incompatibilités

150. Le Comité a demandé au HCR de lui communiquer les résultats des examens de la gestion des droits d'accès au progiciel MSRP auxquels il avait procédé en 2022. N'ont été fournis que les résultats d'un seul examen, sous la forme d'un fichier Excel

contenant des informations sur les incompatibilités de rôles (eu égard aux règles énoncées dans le plan de délégation de pouvoirs) et un onglet énumérant les dérogations ayant été approuvées. Malgré de multiples demandes, le Comité n'a pas obtenu suffisamment d'informations sur cet examen, notamment sur sa fréquence, son objet précis, l'entité chargée d'y procéder et les mesures correctrices prises en cas d'anomalie.

151. En procédant à des vérifications, le Comité a constaté que la liste des dérogations n'était pas exhaustive, des incompatibilités ayant été découvertes, par exemple entre le rôle de « préparateur des demandes de remboursement de frais de voyage » (*travel claim preparer*) et celui d'« administrateur des demandes de remboursement de frais de voyage » (*travel claim admin*), ou entre le rôle de « préparateur des justificatifs » (*voucher preparer*) et celui d'« approbateur » (*approver*). Il n'est pas certain que toutes les incompatibilités prohibées par le dispositif de contrôle interne financier et les règles du plan de délégation de pouvoirs aient été repérées dans le progiciel MSRP. De plus, compte tenu des risques financiers, il semble qu'il soit procédé trop peu souvent à la recherche des incompatibilités.

152. Le Comité recommande que le HCR sécurise tous les droits d'accès dans son nouveau progiciel de gestion intégré, en tenant compte de la séparation des tâches et des changements de postes des fonctionnaires.

153. Le Comité estime que le HCR devrait à cette fin : a) étendre le plan de délégation de pouvoirs à tous les rôles figurant dans le nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud (Cloud ERP) ; b) passer en revue les droits d'accès au moins une fois par an.

154. Le HCR a accepté la recommandation et convenu d'étendre son futur plan de délégation de pouvoirs à tous les rôles utilisés par le HCR dans le nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud afin de repérer et de prévenir toute incompatibilité. L'administration envisagera d'intégrer ces contrôles dans le nouveau progiciel.

4. Gestion des risques

155. Le Comité a audité la gestion des risques au HCR. On trouvera une description du contexte général de la gestion des risques au Haut-Commissariat aux paragraphes 156 à 165), suivie des principales observations et recommandations, qui concernent notamment la maturité du dispositif de gestion des risques (voir par. 166 à 202), l'appétit pour le risque (voir par. 203 à 214), les ressources allouées à la gestion des risques (voir par. 215 à 226), les première et deuxième « lignes de défense » dans la gestion des risques (voir par. 227 à 230) et les enseignements tirés de la gestion des risques relatifs à la crise des réfugiés d'Ukraine (voir par. 231 à 247).

a) Contexte général de la gestion des risques au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

156. La gestion des risques au HCR a atteint un niveau élevé de maturité. Toutefois, il y a encore moyen d'y apporter des améliorations notables, notamment en ce qui concerne l'efficacité et la cohérence de la gestion des risques sur le terrain.

Constitution du dispositif de la gestion des risques au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

157. La politique du HCR sur la gestion globale des risques n'a pas pour objet de remplacer les dispositifs de gestion des risques en place. En 2014, le HCR a adopté

sa première politique de gestion globale des risques⁷ dont la logique était expliquée de la sorte : le HCR prend des risques calculés au quotidien. Cependant, l'appréciation et l'atténuation des risques, bien que faisant partie intégrante du travail du HCR, ne sont pas appliquées de manière cohérente dans l'ensemble de l'organisation et ne sont pas non plus systématiquement décrites et prises en compte dans les processus de planification et d'établissement des priorités de manière régulière. Une approche systématique et globale de la gestion des risques aide le HCR à atteindre ses objectifs en ce qu'il détecte, apprécie, hiérarchise et contrôle les risques de manière proactive dans l'ensemble de ses composantes. Le HCR estime que la gestion des risques fait partie du processus de planification et de définition des priorités, et qu'elle exige de la part de toutes ses composantes une approche systématique reposant sur un système de gestion globale des risques. L'objectif de la gestion globale des risques n'est pas de remplacer les dispositifs de gestion des risques préexistants, mais de les relier en mettant en rapport les différentes politiques de gestion des risques et les pratiques formelles et informelles déjà en place.

158. Un service spécialisé, chapeauté par le (la) Chef de la gestion des risques, assume l'administration du cadre de gestion globale des risques du HCR et dispose pour ce faire d'outils spécialisés. Depuis 2015, le HCR gère deux types de registres des risques : un registre des risques stratégiques conçu pour gérer les principaux risques concernant l'ensemble de l'organisation et des registres des risques organisationnels qui servent à la gestion des risques opérationnels propres à chaque division du siège, à chaque bureau régional et à chaque opération de pays ; les registres des risques organisationnels sont appelés « registres des risques opérationnels » depuis 2020 pour plus de clarté. Un service spécialisé⁸, dirigé par un(e) Chef de la gestion des risques qui rend compte au (à la) Haut(e)-Commissaire adjoint(e), a été créé pour promouvoir et suivre la gestion des risques, notamment en fournissant une méthode, un savoir-faire, un appui, une analyse et des rapports en fonction des besoins.

159. L'intégration de la gestion globale des risques est toujours en cours. Le HCR se sert depuis le début de la norme ISO 31000⁹ pour gérer ses risques. En 2015, conformément aux grands principes énoncés dans la norme, il a procédé à une évaluation initiale des risques au niveau des opérations de pays, des bureaux régionaux et des divisions du siège, qui a débouché sur l'adoption d'une première version du registre des risques stratégiques et d'un modèle de registre des risques organisationnels. Des examens annuels ont eu lieu en 2015 et 2016, puis, comme prévu dans la politique de gestion globale des risques, la mise en œuvre de la politique a fait l'objet d'un examen général en 2017, à l'issue d'un examen consultatif du BSCI¹⁰. Dans son rapport établi à l'issue de l'examen en 2017, le BSCI a établi que la politique de gestion des risques était fermement en place au HCR, mais qu'elle n'avait pas encore percolé dans l'ensemble de l'organisation. En 2022, malgré des

⁷ Approuvée le 22 juillet 2014, la politique du HCR sur la gestion globale des risques (UNHCR/HCP/2014/7) est entrée en vigueur le 1^{er} août 2014 et devait être révisée avant le 30 juin 2017.

⁸ L'Unité de gestion globale des risques est devenue le Service de gestion globale des risques en 2020.

⁹ Le HCR a expliqué à l'équipe d'audit que l'utilisation de la norme ISO n'impliquait aucune procédure de certification ou d'audit, mais seulement le paiement annuel d'une redevance de 100 dollars.

¹⁰ Bureau des services de contrôle interne (BSCI), rapport n° 2017/115 sur l'examen consultatif de la mise en œuvre de la politique et des procédures du HCR relatives à la gestion globale des risques. Dans la phase initiale de la gestion globale des risques, le BSCI a également procédé à un examen consultatif de la mise en œuvre des responsabilités en matière de gestion des risques et de contrôle pour ce qui était des fonctions considérées comme faisant partie de la deuxième ligne de défense au HCR (rapport n° 2018/048).

progrès avérés, la gestion des risques n'était pas encore totalement ancrée dans la culture du HCR, selon un rapport consultatif établi par le BSCI la même année, et demeurait un sujet de préoccupation et un objectif du point de vue du Service de gestion globale des risques.

160. À la suite de l'examen susmentionné, l'initiative gestion des risques 2.0 a été lancée en octobre 2017, le Haut-Commissaire annonçant, à la soixante-huitième session du Comité exécutif, qu'elle couvrait la période 2018-2020¹¹ et avait pour objectif principal de favoriser une culture de la gestion des risques et de renforcer les systèmes, les structures, les capacités et les processus. En 2017 et 2018, la mise en œuvre de la politique de gestion globale des risques s'est poursuivie, et les registres des risques opérationnels et stratégiques, ainsi que leurs plans de traitement, ont fait l'objet d'un examen annuel. Une analyse des principales tendances mises en évidence à l'occasion de l'examen a été fournie sous la direction du (de la) Chef de la gestion des risques.

Évaluations antérieures du système

161. Le Comité de haut niveau sur la gestion et le Corps commun d'inspection ont évalué la gestion des risques au HCR et émis une opinion favorable. En 2019, le Comité de haut niveau a approuvé un modèle de maturité de référence en matière de gestion des risques¹² dont les organismes pourraient s'inspirer. Le modèle définit cinq niveaux de maturité, répartis entre six dimensions¹³, et rassemble des questions indicatives, de la documentation et des listes de contrôle à l'intention des entités des Nations Unies. Le HCR a ensuite demandé à un consultant d'évaluer ses pratiques de gestion des risques par rapport à ce modèle de référence. En 2020, le Corps commun d'inspection a publié une version actualisée de son rapport de 2010 sur la gestion des risques¹⁴, fondée sur 10 composantes¹⁵. En 2022, le HCR a analysé ses pratiques au regard des conditions définies par le Comité de haut niveau sur la gestion et des conditions actualisées du Corps commun d'inspection dans le cadre d'un examen

¹¹ Voir EC/69/SC/CRP.18 ; l'initiative a été approuvée à la soixante-neuvième session du Comité exécutif, en août 2018 (soixante-treizième réunion du Comité permanent).

¹² CEB/2019/HLCM/25 (en anglais seulement).

¹³ Les cinq niveaux sont « initial » (initial), « developing » (en développement), « established » (établi), « advanced » (avancé) et « leading » (en pointe), et les six dimensions sont « enterprise risk management framework and policy » (cadre et politique de gestion globale des risques), « governance and organizational structure » (gouvernance et structure organisationnelle), « process and integration » (processus et intégration), « systems and tools » (systèmes et outils), « risk capabilities » (capacités en matière de risques) et « risk culture » (culture du risque).

¹⁴ Voir [A/75/718](#).

¹⁵ Ces composantes sont les suivantes : adoption d'un cadre et d'une politique de gestion globale des risques (appelée « politique de gestion du risque institutionnel » dans le rapport du Corps commun d'inspection) (condition 1), structure institutionnelle interne formellement définie pour la gestion globale des risques, avec attribution de rôles et de responsabilités (condition 2), culture de la prise en compte des risques encouragée par l'exemple donné au plus haut niveau avec un engagement total de tous les niveaux de l'entité (condition 3), organe délibérant ou directeur participant à la gestion globale des risques aux niveaux voulus (condition 4), intégration de la gestion des risques dans les principaux processus stratégiques et opérationnels de l'entité (condition 5), mise en place de processus de gestion des risques qui soient systématiques, cohérents et dynamiques (condition 6), utilisation efficace des systèmes et outils informatiques pour la gestion globale des risques (condition 7), plans de communication et de formation visant à sensibiliser aux risques, à promouvoir la politique de gestion des risques et à établir des capacités de gestion des risques pour la mise en œuvre de la gestion globale des risques (condition 8), examen périodique structuré de l'efficacité de la mise en œuvre de la gestion globale des risques pour l'amélioration continue (condition 9) et coopération et coordination interinstitutions pour le partage systématique des connaissances et la gestion des risques communs ou à l'échelle du système des Nations Unies (condition 10).

consultatif confié au BSCI¹⁶,¹⁷. Selon les principales conclusions des deux évaluations effectuées en 2019 et en 2022, le HCR a fait des progrès notables en faisant passer sa maturité en matière de risques du niveau « établi » atteint en 2019 au niveau « avancé », selon les définitions du Comité de haut niveau sur la gestion, niveau qui correspond à l'objectif fixé dans sa stratégie de gestion des risques pour la période 2021-2025.

162. Le HCR définit systématiquement la gestion des risques comme un cadre reliant des cadres préexistants. Dans la politique actuelle, la gestion globale des risques est vue comme étant un cadre fédérateur qui couvre les risques dans tous les domaines. La gestion globale des risques et les outils qui y sont associés constituent une plateforme conçue pour rassembler des éléments provenant d'outils existants, tels que : a) la politique de gestion des risques de sécurité de l'ONU et du HCR ; b) le cadre de la criticité des programmes du système des Nations Unies ; c) la politique du système des Nations Unies en matière de systèmes de gestion de la résilience institutionnelle, comprenant notamment la planification de la continuité des opérations ; d) le cadre stratégique du HCR pour la prévention de la fraude et de la corruption ; e) la politique et les procédures du HCR en matière de lutte contre le blanchiment d'argent ; f) l'ensemble de mesures de préparation aux situations d'urgence concernant les réfugiés (Preparedness Package for Refugee Emergencies) et l'ancien référentiel High Alert List for Emergency Preparedness (HALEP) ; g) les approches fondées sur les risques pour les activités de sélection, de gestion, de suivi et d'audit des partenariats ; h) la politique et les directives opérationnelles relatives à la lutte contre les faits de fraude commis par des personnes relevant de la compétence du HCR ; i) les analyses d'impact relatives à la protection des données ; j) les risques répertoriés dans les directives générales relatives aux interventions en espèces et à d'autres programmes. Il est difficile d'évaluer la mise en œuvre du cadre fédérateur, car même si les dispositifs de gestion des risques susmentionnés font chacun l'objet de documents, ils ne sont ni reliés ni regroupés. Un outil qui servirait de trait d'union entre les principaux cadres pourrait sembler malcommode, mais certains dispositifs gagneraient à être mieux reliés. Par exemple, dans l'étude de cas sur la crise des réfugiés d'Ukraine (voir ci-dessous), il aurait été judicieux d'établir des liens avec divers dispositifs, notamment avec le cadre de la criticité des programmes du système des Nations Unies, l'ensemble de mesures de préparation aux situations d'urgence concernant les réfugiés et l'ancien référentiel HALEP.

Répartition des responsabilités

163. La responsabilité de la gestion des risques est partagée à différents niveaux. La responsabilité principale incombe aux représentants et représentantes sur le terrain, aux directeurs et directrices des bureaux régionaux, au niveau régional, et aux directeurs et directrices des divisions ou entités du siège, en leur qualité de propriétaires des risques (appelés « responsables des risques » au HCR) ; ils sont secondés par un point focal pour la gestion des risques¹⁸. Les points focaux ont pour fonction principale de fournir aux propriétaires des risques des outils adéquats et de veiller au développement de la gestion des risques et de la culture du risque. Ils sont chargés d'analyser les tendances en matière de gestion des risques, telles qu'elles

¹⁶ L'équipe d'audit a noté que le consultant ayant établi le rapport de 2019 était également chargé de coordonner les travaux consultatifs du BSCI en 2022, après avoir été sélectionné par celui-ci conformément aux procédures de sélection en vigueur.

¹⁷ BSCI, « Advisory review on the functioning and effectiveness of risk management at UNHCR » (examen consultatif du fonctionnement et de l'efficacité de la gestion des risques au HCR) (OIOS/2022/01/692).

¹⁸ En outre, dans certaines opérations à haut risque, les propriétaires des risques peuvent également être épaulés sur place par des conseillers en matière de gestion des risques et de conformité.

ressortent des données figurant dans les registres des risques. La gestion des risques est solidement ancrée dans les activités de la haute direction et le Service de gestion globale des risques fournit un appui technique constant. Les échanges entre les propriétaires des risques et la direction sont essentiels en ce qui concerne l'atténuation des risques. Le (la) Chef de la gestion des risques est chargé(e) de tenir à jour les registres des risques opérationnels et le registre des risques stratégiques, de définir des politiques et de fournir des conseils, un appui et une formation en matière de gestion des risques. Le Comité souscrit à la recommandation du BSCI concernant le renforcement de la présence du (de la) Chef de la gestion des risques dans les organes de gouvernance du HCR.

164. Il importe d'apporter des améliorations sur le terrain pour que le Service de gestion globale des risques puisse véritablement fournir les résultats escomptés. Le Service s'est engagé à produire quatre grands résultats : a) des orientations et un cadre clairs sont en place pour la gestion globale des risques ; b) la gestion des risques est durablement intégrée et systématiquement mise en œuvre dans les activités du HCR, sur le terrain et au siège ; c) la gestion des risques est intégrée dans les principaux processus institutionnels, conformément à la politique de gestion globale des risques ; d) le registre des risques stratégiques et les registres des risques opérationnels sont alignés sur l'orientation et les objectifs stratégiques du HCR et étayent les mécanismes de prise de décision. Pour obtenir ces résultats, il s'appuie sur un réseau en expansion composé de membres du personnel et sur des ressources de plus en plus importantes. Le Comité note qu'il convient de remédier aux faiblesses relatives à l'engagement inégal des représentants sur le terrain, à l'exemple donné par la direction, aux différences que font apparaître les profils des points focaux pour la gestion des risques et au manque d'uniformité en ce qui concerne l'allocation des ressources.

165. Le rôle des points focaux pour la gestion des risques peut encore être renforcé et mieux soutenu par le personnel recruté sur le plan national. Compte tenu des constatations faites par le Comité sur le terrain, il semble que les qualités personnelles et le statut administratif (contrôle de projet ou chef d'une unité spécialisée) soient les critères utilisés aux fins de la désignation des points focaux. Le départ de points focaux ayant des moyens d'action suffisants peut entraîner une déperdition de savoir-faire au niveau local. Le Comité approuve la recommandation d'audit interne selon laquelle il convient de réunir des membres du personnel chargés d'apporter leur concours aux points focaux, en particulier des membres du personnel recrutés au niveau national. La priorité doit être donnée à la continuité de l'appui apporté aux points focaux par une ou deux personnes suppléantes ou par des correspondant(e)s locaux(les) dans les sous-délégations, si nécessaire. Le HCR a l'intention de continuer à nommer des cadres supérieurs de façon à garantir l'adhésion de la direction.

b) Maturité du dispositif de gestion du risque

166. L'outil de gestion en ligne des registres des risques n'a cessé d'être amélioré et constitue désormais un outil précieux pour la gestion des risques. Toutefois, le HCR peut chercher à le rendre plus efficace en remettant en question l'utilité des risques « verts », en se concentrant sur le traitement des risques les plus élevés, en estimant et en budgétisant les ressources nécessaires en fonction du rang de priorité accordé au traitement des risques, et en assurant la cohérence entre les opérations relatives à l'établissement des priorités en matière de risques et les pratiques encadrant la remontée des risques.

167. Les bureaux régionaux fournissent une assurance qualité cohérente, mais ils pourraient encore améliorer leur valeur ajoutée en matière de gestion des risques en établissant des rapports et des analyses multipays ou régionaux.

168. L'ajout d'indicateurs de risque et de contrôle constitue un élément majeur de la mise à jour du registre des risques stratégiques intervenue en 2023. Néanmoins, l'établissement de liens entre le registre des risques stratégiques et les différents registres des risques opérationnels est malaisé, d'autant qu'ils ne sont pas censés coïncider totalement.

169. L'objectif principal consistant à intégrer la gestion des risques dans le cycle des opérations n'a pas encore été pleinement atteint. Il importe de mieux relier les risques aux réalisations pour intégrer la gestion des risques dans la planification et la budgétisation axées sur les résultats.

170. Si l'on se fonde sur les constatations relatives aux bureaux de pays audités, il semble nécessaire d'établir une plus grande cohérence entre les opérations en ce qui concerne la participation des opérations de terrain à la gestion des risques.

Vue d'ensemble et grandes tendances au niveau institutionnel

Identification et évaluation des risques

171. Les données sur les risques montrent la manière dont le HCR a évalué et appréhendé son univers de risques. Le Comité a analysé la prise en compte de l'univers des risques du HCR dans les registres des risques à la fin de 2022, c'est-à-dire après l'examen annuel effectué par les bureaux de pays à la mi-novembre 2022¹⁹. Au moment de l'audit, les registres des risques des bureaux régionaux et des divisions ou entités du siège n'avaient pas encore été examinés, la date limite de l'examen étant fixée à la fin février 2023. Dans un premier temps, le Comité a analysé les données des bureaux de pays pour avoir une idée de l'univers des risques du HCR tel qu'il est saisi et décrit dans l'outil de gestion en ligne des registres des risques.

Figure II.I

Données clés sur les risques à la fin de 2022

	Siège	Bureaux régionaux	Ensemble du HCR
Nombre de registres	27	7	152
Nombre moyen de risques par registre	10	17	12
Répartition des risques par type	Élevé	33	446
	Moyen	74	1 148
	Faible	2	136
	Positif	13	155
Nombre total de risques	259 (13,74 % du nombre total des risques du HCR)	122 (6,47 % du nombre total des risques du HCR)	1 885

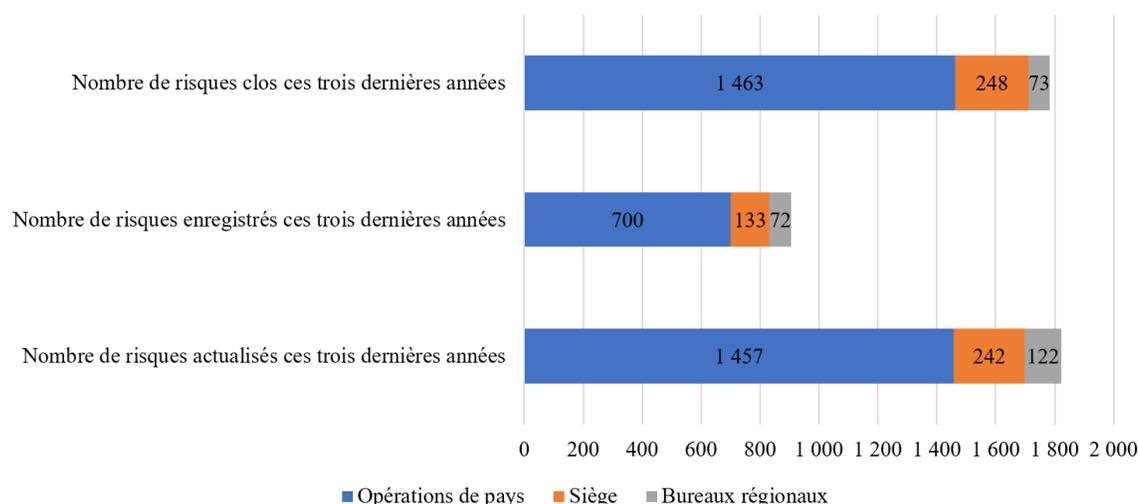
Source : Analyse effectuée par l'équipe d'audit en février 2023 à partir de données provenant de l'outil de gestion en ligne des registres des risques du HCR.

Note : Les chiffres comprennent les registres des risques au niveau des sous-délégations et les registres des risques relatifs aux projets.

¹⁹ Les registres des risques peuvent être mis à jour tout au long de l'année, mais les opérations de pays sont tenues de procéder à un examen annuel uniquement. Pour 2023, la date limite était fixée à la mi-novembre 2022 pour les opérations de pays et à la fin février 2023 pour les bureaux régionaux et le siège, de sorte que les risques examinés au niveau des pays puissent servir à affiner les évaluations des entités de niveau supérieur.

172. L'évolution du nombre total de risques cadre avec la politique du HCR. Au 1^{er} mai 2023, les risques concernant les bureaux de pays représentaient la grande majorité (82 %) des risques identifiés, contre 12 % pour les risques relatifs au siège et 6 % pour les risques au niveau régional. Le nombre total de risques a diminué de 1,5 % par rapport à l'année précédente (1 794)²⁰, ce qui est considéré comme allant dans le sens de la recommandation du Service de gestion globale des risques relative à la priorité à donner aux risques les plus élevés afin de resserrer la gestion et de mettre en place des mesures d'atténuation plus efficaces²¹. Ces trois dernières années, le nombre de risques clos (1 784) a été plus élevé que le nombre de risques nouvellement enregistrés (905) et un nombre important de risques ont été mis à jour (1 821). Si l'on se fonde sur les données consignées dans les registres des risques, la gestion des risques est plutôt dynamique, avec des mises à jour fréquentes, ce qui va dans le sens de la politique du HCR sur la gestion globale des risques. En outre, en mai 2023, on dénombrait 1 767 risques et opportunités dans 148 registres des risques « officiels » (c'est-à-dire hors registres non obligatoires ou inactifs), avec une moyenne de 11,9 risques par registre, en baisse par rapport à la moyenne de 12,2 risques enregistrée l'année précédente.

Figure II.II
Évolution des registres des risques



Source : Analyse effectuée par l'équipe d'audit à partir de données provenant de l'outil de gestion en ligne des registres des risques du HCR à la fin de 2022.

173. La valeur ajoutée et l'utilité des « risques verts » ne sont pas claires. La répartition des risques dans les différentes catégories et l'attribution des notes sont en accord avec le mandat du HCR, qui est mis en œuvre dans les opérations de pays. Le profil de risque global montre qu'il y a une grande majorité de risques moyens (61 %) et une proportion notable de risques élevés (24 %). La proportion de risques positifs²²

²⁰ Analyse de l'examen des risques de 2022 menée par le Service de gestion globale des risques en juin 2022.

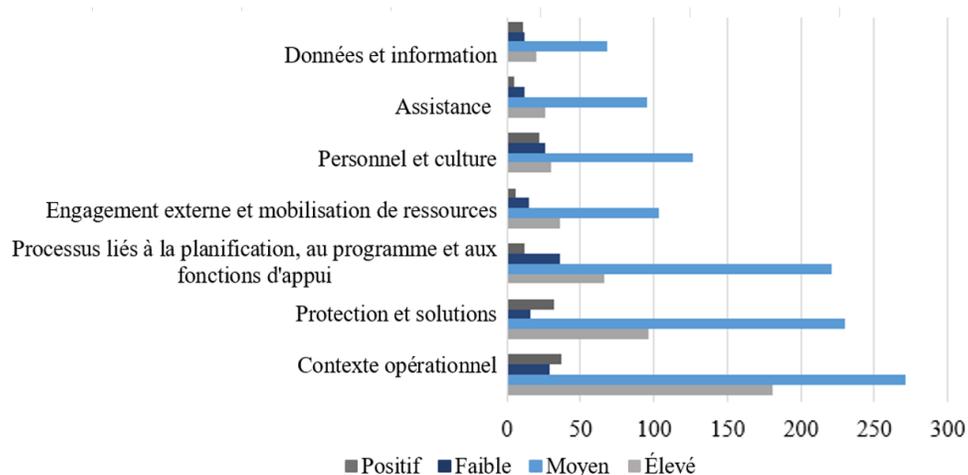
²¹ Dans un guide relatif à la conduite de l'examen annuel des risques publié par le Service de gestion globale des risques en octobre 2022, il est indiqué que le registre des risques est un outil stratégique pour la direction ; il importe donc d'y consigner les risques les plus critiques pour l'opération ou l'entité.

²² Pour des raisons de lisibilité, le terme « risque » a été utilisé dans le présent rapport, de préférence à l'expression « risque ou opportunité ». Cependant, il faut toujours partir du principe qu'un risque, en tant qu'événement futur incertain, peut être considéré comme positif.

(8 %) est significative. Les risques positifs, ou opportunités, constituent une catégorie croissante²³, initialement sous-utilisée, que le Service de gestion globale des risques s'emploie à faire connaître. Le Comité n'a pas pu établir la valeur ajoutée et l'utilité des « risques verts », en particulier dans les bureaux régionaux. Le registre des risques stratégiques, qui repose en partie sur les registres des risques opérationnels tenus au niveau des bureaux régionaux, des pays et du siège, ne comporte pas de risques considérés comme faibles. Le HCR convient que l'accent ne doit pas être mis sur les risques peu élevés, mais juge pertinent de maintenir la catégorie des « risques verts » dans la grille d'évaluation et estime que la proportion actuelle de risques peu élevés est globalement appropriée.

Figure II.III

Répartition des risques par catégorie à la fin de 2022



Source : Analyse effectuée par l'équipe d'audit à partir de données provenant de l'outil de gestion en ligne des registres des risques du HCR.

174. Les risques les plus fréquents témoignent des conditions dans lesquelles le HCR s'acquitte de sa mission. En ce qui concerne les sept catégories de risques (mises à jour en 2020), le Comité a analysé des informations clés sur les risques eux-mêmes, c'est-à-dire 30 sous-catégories, ou risques étiquetés, qui constituent les grandes composantes des registres des risques. Parmi les 12 risques les plus fréquents, qui représentent 64 % du nombre total de risques, les deux principaux risques ont trait à l'environnement de protection et aux situations d'urgence. Ils entrent dans la catégorie Contexte opérationnel, qui concerne les facteurs contextuels externes influant sur la capacité du HCR de s'acquitter de sa mission. Cela cadre avec l'activité du HCR sur le terrain et avec le registre des risques stratégiques.

²³ Il est indiqué dans la politique du HCR sur la gestion globale des risques que le HCR peut soit choisir de saisir immédiatement l'opportunité en tentant d'augmenter la probabilité qu'elle se matérialise, soit la surveiller pour tenter d'en tirer parti plus tard (UNHCR/HCP/2020/2/Rev.1, annexe C).

Figure II.IV
Les douze risques les plus fréquents en 2022



Source : Analyse effectuée par l'équipe d'audit à partir de données provenant de l'outil de gestion en ligne des registres des risques du HCR à la fin de 2022.

175. Le classement des risques témoigne des limites de la collaboration interinstitutions sur le terrain. La sous-catégorie 6.1 (Collaboration inter-agences et avec les partenaires) a été conçue pour appréhender les risques liés aux activités dans lesquelles le HCR travaille en coopération avec des organismes des Nations Unies et des partenaires autres que les partenaires d'exécution. Seuls huit (concernant sept pays) des 65 risques de cette sous-catégorie sont évalués positivement par les bureaux de pays. La coopération et la coordination interinstitutions dans le domaine de la gestion des risques s'ajoutent à la coopération interinstitutions globale et en font partie et constituent un critère essentiel en ce qui concerne l'évaluation de la maturité d'un système de gestion des risques²⁴. Ce critère, auquel le HCR n'a pas satisfait, n'a pas été pris en compte dans l'analyse comparative à laquelle le BSCI a procédé dans son rapport consultatif de 2022²⁵. La coopération interinstitutions en matière de gestion des risques ne relève pas de la seule responsabilité du HCR²⁶. Les coordonnateurs et coordonnatrices résidents et les équipes de pays des Nations Unies ont un rôle essentiel à jouer de leur côté. Par ailleurs, le HCR a appelé l'attention du Comité sur le fait qu'un événement donnant lieu à tel ou tel risque pouvait relever d'une sous-catégorie autre que la sous-catégorie 6.1, même si les causes connexes ou le traitement avaient une composante interinstitutions. Néanmoins, il serait utile de mettre en place une gestion des risques interinstitutions dans laquelle le HCR jouerait un rôle.

176. Le HCR a également souligné qu'il avait participé activement aux activités de collaboration interinstitutions relatives à la gestion des risques au niveau mondial et qu'en 2023, il coprésidait le Forum sur la gestion des risques du Comité de haut

²⁴ Condition n° 10 du Corps commun d'inspection (voir [A/75/718](#)).

²⁵ BSCI, « Advisory review on the functioning and effectiveness of risk management at UNHCR » (examen consultatif du fonctionnement et de l'efficacité de la gestion des risques au HCR) (OIOS/2022/01/692).

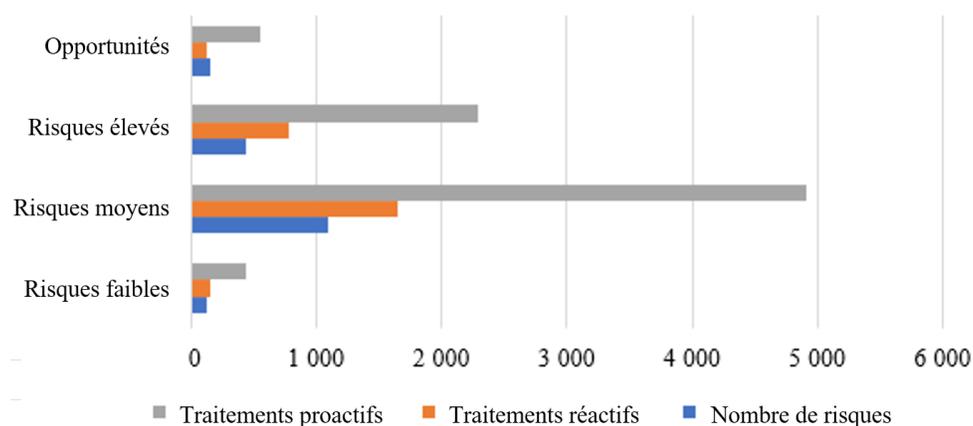
²⁶ Le HCR a porté à l'attention du Comité des commissaires aux comptes plusieurs cas dans lesquels les risques avaient été gérés au niveau interinstitutionnel, par exemple avec la mise en place de groupes de gestion des risques en République arabe syrienne, en Somalie et en Afghanistan.

niveau sur la gestion. Sur le terrain, la coordination interinstitutions en matière de gestion des risques en est encore à ses balbutiements, peu d'entités disposant d'un personnel spécialisé dans la gestion des risques sur le terrain. Le HCR estime toutefois que de bonnes pratiques, dont il se sert activement, sont en place dans des pays comme la Somalie, la République arabe syrienne, l'Ouganda, l'Éthiopie et l'Afghanistan.

Atténuation des risques

177. Il est malaisé de suivre les mesures prises pour atténuer les risques, car les données recueillies n'en rendent pas bien compte. Parmi les 10 893 mesures prises aux fins du traitement des risques qui ont été recensées à la fin de 2022, 3 069 concernent des risques élevés ou très élevés et sont réparties entre mesures réactives et mesures proactives. Plusieurs types sont définis pour indiquer l'état de la mise en œuvre des mesures de traitement. Dans le cas des traitements proactifs, les options sont « in place » (traitements en place), « recurring » (traitements récurrents), « work in progress » (traitements en cours) et « not in place » (pas de traitement en place), tandis que pour les traitements réactifs, les options sont « not in place », « work in progress » et « ready to activate » (traitements prêts à être activés). La politique de gestion des risques prévoit que les responsables du traitement des risques veillent à la mise à jour de l'état du traitement des risques²⁷. Depuis 2022, il est précisé que les traitements des risques doivent être de type « SMART » (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et assortis de délais). Les types « in place » et « not in place » sont clairs, de même que « ready to activate » et « not ready to activate » (traitements non prêts à être activés). Le HCR a indiqué que « work in progress » ne faisait plus partie des options pour les traitements réactifs.

Figure II.V
Mesures de traitement des risques



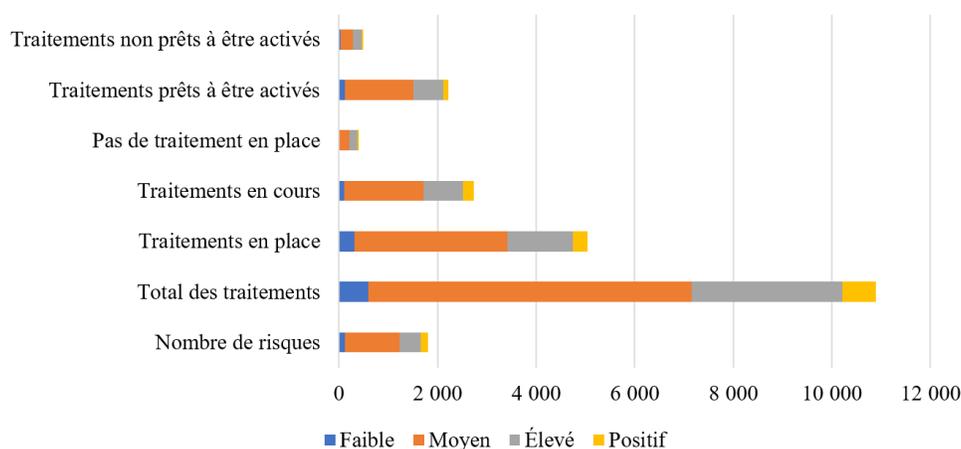
Source : Analyse effectuée par l'équipe d'audit à partir de données provenant de l'outil de gestion en ligne des registres des risques du HCR.

178. Les données figurant dans les registres des risques suggèrent que les traitements ne sont pas suffisamment axés sur les risques les plus critiques. La proportion de traitements ayant l'état « in place » ou « ready to activate » est plus faible pour les risques élevés et plus élevée pour les risques faibles (63 % contre 75 %). De même, la proportion de traitements de type « work in progress » est beaucoup plus élevée pour les risques élevés que pour les risques faibles (26 % contre 18 %). Étant donné

²⁷ Voir la politique du HCR sur la gestion globale des risques (UNHCR/HCP/2020/2/Rev.1), sect. 7.1.

que la note de risque est fondée sur le produit des notes d'impact et de probabilité, les données relatives aux risques indiquent qu'une plus grande attention devrait être accordée au traitement des risques élevés et qu'il convient d'accorder une priorité moindre aux risques plus faibles (moyens et faibles) et de leur consacrer des mesures d'atténuation moindres. En effet, l'impact de mesures de traitement insuffisantes ou tardives serait plus important dans le cas des risques élevés. Le HCR pourrait envisager de réviser les priorités relatives aux mesures de traitement des risques dans le cadre des travaux préparatoires relatifs à l'appétit pour le risque afin de se concentrer davantage sur les risques élevés. Néanmoins, le HCR considère qu'il est normal que les risques élevés soient associés à un plus grand nombre de traitements en cours parce qu'ils exigent plus d'efforts ; il estime également que les risques peuvent être considérés comme moins élevés une fois que des mesures sont en place.

Figure II.VI
État des traitements des risques



Source : Analyse effectuée par l'équipe d'audit à partir de données provenant de l'outil de gestion en ligne des registres des risques du HCR.

179. Pour que les mesures d'atténuation portent leurs fruits, il faut qu'elles soient financées. Pour que la budgétisation de la gestion des risques soit efficace, il importe de renforcer une compréhension et une culture communes entre les points focaux pour les risques et les directeurs de programme de sorte qu'ils conviennent des moyens d'atténuation à inscrire au budget et qu'ils s'appuient sur un engagement fort de la part des représentants et représentantes pour que les risques soient pris en compte au stade de la planification.

Procédure de remontée des risques

180. La remontée des risques est un élément clé de la politique de gestion globale des risques. La politique²⁸ prévoit que lorsque les propriétaires de risques ne parviennent pas à maintenir un niveau de risque acceptable, ils peuvent faire remonter le risque au niveau supérieur de l'organisation. Il s'agit d'un élément clé de la gestion des risques au HCR qui permet de répartir la responsabilité entre les entités. Lorsqu'une opération n'a pas les moyens ou n'est pas en mesure de faire face à un risque, le transfert de la responsabilité au niveau supérieur²⁹, mieux outillé, est justifié. Il peut être nécessaire de faire remonter un risque à un niveau supérieur pour

²⁸ Ibid.

²⁹ Un risque peut être transmis d'une opération nationale à un bureau régional, ou d'un bureau régional au Service de gestion globale des risques.

des raisons autres que les capacités : par exemple, les actions requises ne sont pas suffisamment couvertes par une politique, un risque pourrait avoir des conséquences au-delà du pays ou de la région, ou la gestion du risque exige une collaboration entre opérations ou une coopération interrégionale.

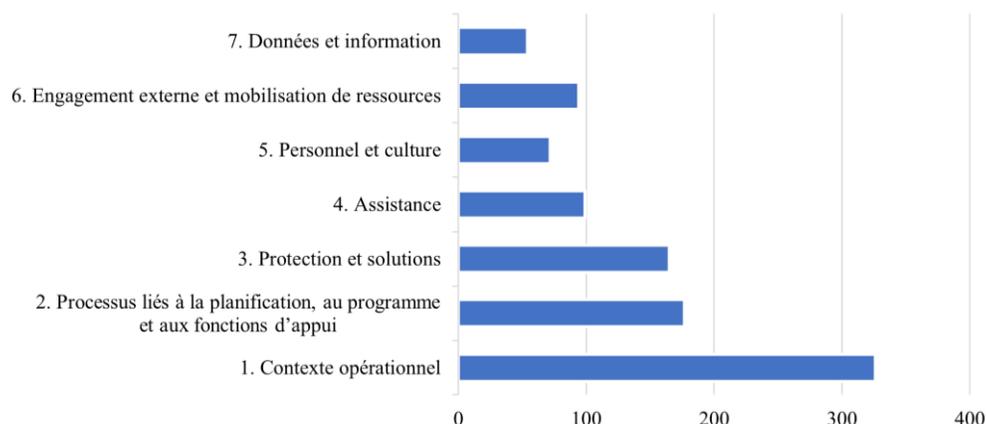
181. Les critères selon lesquels il est procédé à une remontée des risques ne sont ni clairs ni appliqués de manière cohérente. En 2022, 15 bureaux de pays ont fait remonter des risques : 4 risques au Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique, 6 au Bureau régional pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, 4 au Bureau régional pour l'Afrique de l'Est, la Corne de l'Afrique et les Grands Lacs, et 1 au Bureau régional pour les Amériques. Dix des 19 risques concernés ont été considérés comme élevés, 8 comme moyens et 1 comme positif. Les risques appartiennent à 12 catégories³⁰ et les justifications données n'indiquent pas systématiquement que le bureau de pays était réellement incapable de les gérer ou qu'une coopération transfrontalière s'imposait. L'un des risques a été aiguillé vers le niveau supérieur pour une raison très générique, à savoir que le budget de l'opération avait été réduit ou stabilisé en raison des contraintes financières globales auxquelles le HCR faisait face.

Procédure de clôture des risques

182. La clôture des risques est une étape majeure de la procédure d'examen et un élément essentiel qui permet de disposer d'un registre des risques exact et pertinent. Selon les orientations données par le Service de gestion globale des risques, un risque peut être clos lorsqu'il n'est plus pertinent, dans la mesure où une explication est fournie, par exemple le risque : a) s'est matérialisé et est activement géré, et ne devrait pas se reproduire ; b) a été atténué, c'est-à-dire que toutes les mesures de traitement sont en place et le risque résiduel est trop faible pour qu'il soit consigné dans le registre ; c) n'est plus significatif parce que le contexte a changé et que le niveau de risque ou d'opportunité est désormais trop faible (et devrait le rester dans un avenir prévisible) pour justifier l'inscription du risque dans le registre ; d) a été fusionné avec un risque similaire. Les données sur les risques clos dénotent une approche globalement cohérente de la clôture des risques, compte tenu du contexte opérationnel.

³⁰ Environnement de protection (4), contexte économique et social (1), gouvernance et gestion institutionnelles (3), planification et allocation de ressources (2), gestion des partenariats de mise en œuvre (1), gestion financière et administrative (1), promouvoir des solutions (2), sécurité et sûreté des personnes relevant de la compétence du HCR (1), services essentiels (1), gestion du personnel et capacité (1), relations avec les donateurs et mobilisation des ressources (1), et gestion du personnel, éthique et intégrité (1).

Figure II.VII
Risques clos par catégorie (au 20 février 2023 pour les catégories actuelles)

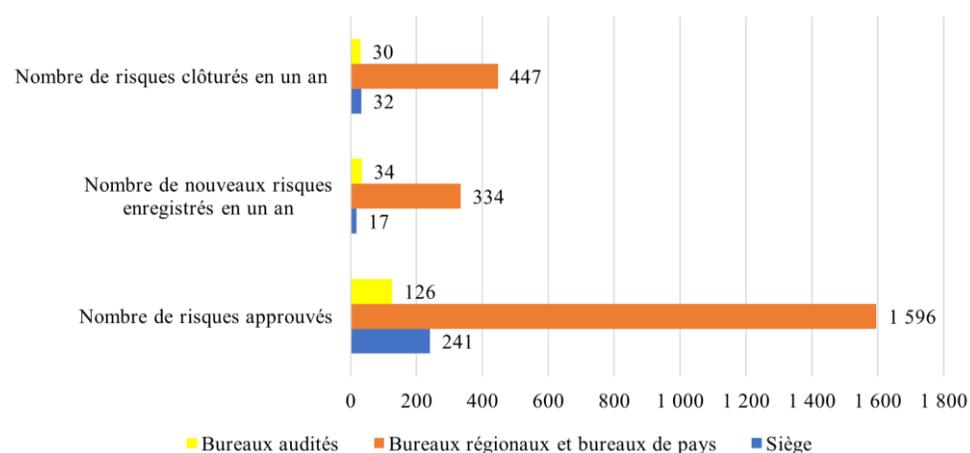


Source : Analyse effectuée par l'équipe d'audit à partir de données provenant de l'outil de gestion en ligne des registres des risques du HCR.

Gestion des risques sur le terrain

183. D'octobre 2022 à janvier 2023, le Comité a audité la gestion des risques dans six bureaux de pays : Égypte, Niger, Colombie, Roumanie, Kenya et Malaisie. Les risques des bureaux de pays et des bureaux régionaux qui ont été audités représentent 8 % du nombre total de risques approuvés dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux, 10 % du nombre total de nouveaux risques sur l'année et 7 % du nombre total de risques clos sur l'année. Le nombre de mesures d'atténuation – 750 – prises par les entités auditées se situe dans la norme puisqu'il représente 8 % du nombre total de mesures d'atténuation (9 792) dans les opérations sur le terrain.

Figure II.VIII
Risques des bureaux de pays et des bureaux régionaux audités au 15 février 2023

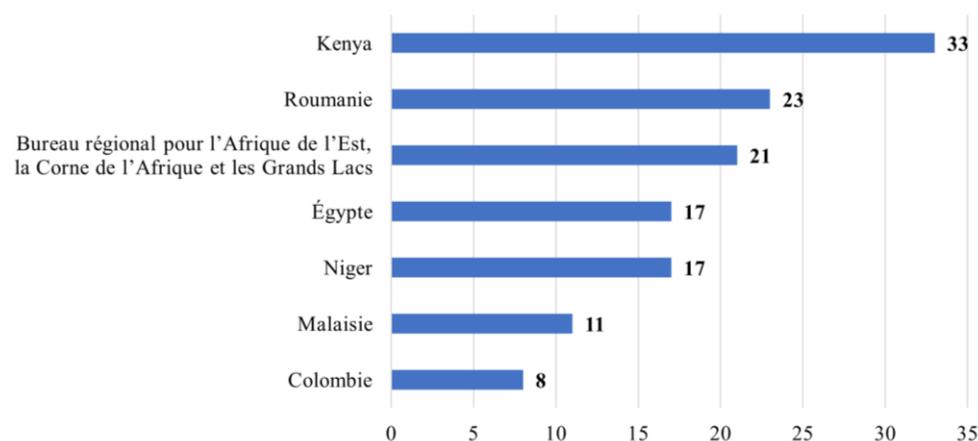


Source : Analyse effectuée par l'équipe d'audit à partir de données provenant de l'outil de gestion en ligne des registres des risques du HCR.

184. Les opérations auditées gèrent un nombre très varié de risques, dont la hiérarchisation est inégale. Selon la politique du HCR sur la gestion des risques et les recommandations du Service de gestion globale des risques, un registre des risques

doit être un ensemble organisé de façon stratégique et par degré de priorité et non une liste exhaustive. L'échantillon de bureaux de pays retenus aux fins de l'audit montre que ces directives, qui ont un objectif stratégique, n'ont pas été appliquées uniformément. En outre, si les bureaux retiennent un nombre élevé de risques, ils peuvent avoir du mal à prendre des mesures d'atténuation efficaces pour chacun d'eux.

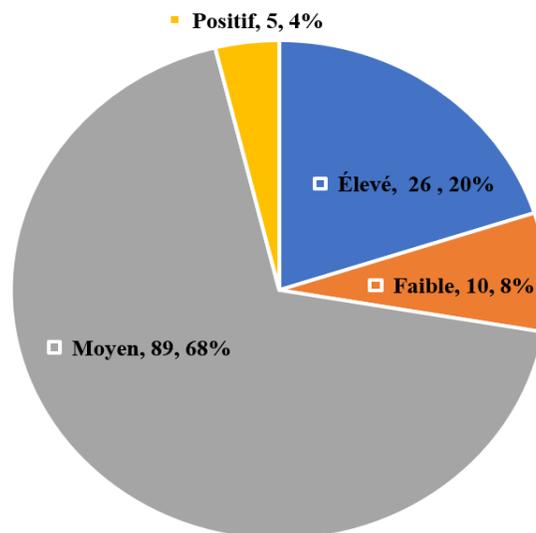
Figure II.IX

Nombre de risques et d'opportunités dans les entités auditées

Source : Analyse effectuée par l'équipe d'audit à partir de données provenant de l'outil de gestion en ligne des registres des risques du HCR à la fin de 2022.

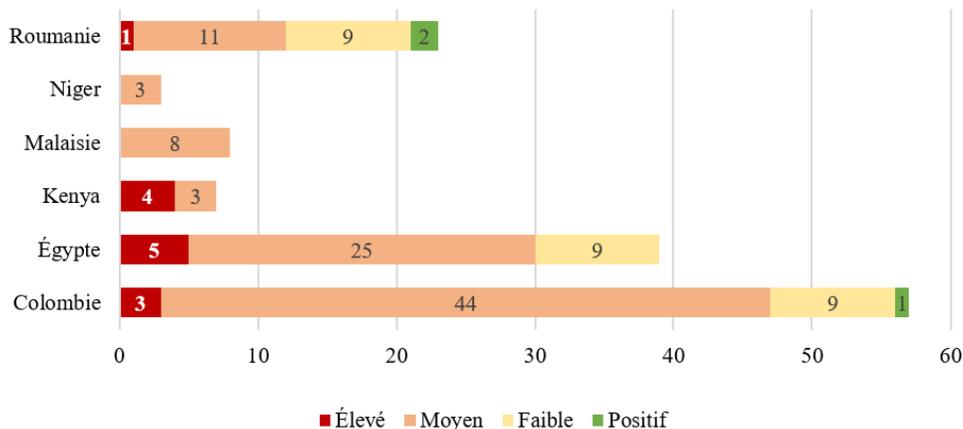
185. Les catégories de risques et les notes attribuées aux opérations auditées sont cohérentes. Les principales catégories de risques sélectionnées par les bureaux de pays audités sont liées au contexte opérationnel, au personnel et à la culture, à la protection et aux solutions. La sous-catégorie « Interventions en espèces » de la catégorie « Assistance » a été retenue dans cinq des sept bureaux. Les notes attribuées aux risques semblent être réparties de manière cohérente. La situation relative aux risques clos dans les opérations auditées est aussi diverse que celle concernant les risques « en cours » et dénote une gestion des risques plus ou moins dynamique.

Figure II.X
Répartition des risques par note dans les bureaux de pays audités



Source : Analyse effectuée par l'équipe d'audit à partir de données provenant de l'outil de gestion en ligne des registres des risques du HCR à la fin de 2022.

Figure II.XI
Nombre de risques clos classés par note, à la fin de 2022



Source : Analyse effectuée par l'équipe d'audit à partir de données provenant de l'outil de gestion en ligne des registres des risques du HCR à la fin de 2022.

186. Des incohérences ont été décelées en ce qui concerne la gestion des risques sur le terrain. L'établissement des priorités et la réaffectation des ressources effectivement disponibles n'ont pas toujours été assortis d'une date cible. Dans certains cas, la formation des partenaires sur les risques n'était pas suffisante, les points focaux manquaient de temps pour s'acquitter de leurs fonctions et l'examen des risques n'était pas suffisamment étayé par un retour d'information provenant du terrain. Certaines mesures de traitement n'étaient pas véritablement des mesures d'atténuation et relevaient davantage d'un plan d'action visant à mener des activités de routine. Un manque de cohérence et de pragmatisme en ce qui concerne l'établissement des mesures de traitement du risque de réduction des ressources a été constaté. Dans certains cas, malgré l'engagement visible du (de la) représentant(e),

l'intégration de la gestion des risques dans les pratiques de gestion, y compris dans les mécanismes de planification et de contrôle interne, méritait d'être renforcée.

187. Un effort est fait pour intégrer la gestion des risques dans toutes les procédures standard. Dans un pays, un consultant a été engagé en 2021 pour établir un lien entre la gestion des risques et les directives générales internes, dans le respect des règles et des orientations du HCR. Cette approche, ainsi que le résultat formel, qui est une extension de chaque directive générale, constitue potentiellement une bonne pratique. Toutefois, si l'on veut que cette bonne pratique se concrétise, il faut que les dirigeants veillent à ce que les personnes qui se servent des directives générales exploitent véritablement les liens ainsi établis.

188. Les bureaux régionaux, soutenus par le Service de gestion globale des risques, ont fourni une assurance qualité cohérente aux opérations auditées. La politique du HCR sur la gestion globale des risques prévoit que les bureaux régionaux gèrent les risques qui leur sont propres, mais jouent aussi un rôle dans l'assurance qualité globale, la gestion des risques et la conformité des opérations placées sous leur responsabilité³¹. Sur cette base, les bureaux régionaux effectuent un contrôle de qualité détaillé de chaque registre des risques une fois qu'il a été examiné et approuvé par le ou la représentant(e) du pays, en suivant l'approche multifonctionnelle et collaborative recommandée par le Service de gestion globale des risques³². Les observations et les propositions de changement formulées par le (la) conseiller(ère) hors classe en matière de risques du bureau régional sont examinées avec les représentants et représentantes des pays, en leur qualité de propriétaires de risques, et donnent généralement lieu à l'apport d'ajustements dans le registre des risques opérationnels.

189. La valeur ajoutée des bureaux régionaux dans la gestion des risques pourrait néanmoins être améliorée. L'assurance qualité effectuée par les bureaux régionaux pourrait être davantage formalisée et faire l'objet d'un rapport plus détaillé. De même, il serait utile pour les propriétaires de risques dans les bureaux de pays que le bureau régional diffuse, dans la région ou dans un groupe de pays homogènes³³, une analyse synthétique fondée sur son expertise et sa connaissance des tendances de la gestion des risques au niveau régional. L'analyse diffusée une fois par an par le Service de gestion globale des risques donne une idée de la situation au niveau mondial, mais une étude plus ciblée pourrait être menée au niveau régional. Une analyse approfondie propre à telle ou telle région serait utile aux propriétaires des risques, aux points focaux et au personnel opérationnel, ainsi qu'aux parties prenantes, même si, en principe, les utilisateurs de l'outil de gestion des registres des risques peuvent accéder aux informations sur les risques provenant d'autres pays de la région. Cette approche doit toutefois être mise en œuvre de manière souple et son utilité doit être vérifiée au fil du temps.

Intégration de la gestion des risques

190. Le HCR s'est employé dès le début à intégrer la gestion des risques dans le cycle de gestion opérationnelle. Les grandes étapes du processus de gestion des risques, telles que définies par le HCR, sont les suivantes : a) mettre en contexte ; b) apprécier

³¹ Voir la politique du HCR sur la gestion globale des risques (UNHCR/HCP/2020/2/Rev.1), sect. 7.2, sur les fonctions d'appui à la gestion des risques.

³² Ibid., annexe B : les propriétaires de risques doivent s'assurer qu'une approche multidisciplinaire est adoptée. Ceci implique – tant dans les opérations sur le terrain qu'au niveau des bureaux et des entités du siège – la participation de tout le personnel international et national clé participant régulièrement au processus décisionnel et aux activités de planification, et représentant en outre les zones géographiques concernées, les fonctions et domaines d'expertise.

³³ Telles que ceux couverts par un(e) responsable de la situation en matière de risques.

les risques (identification, analyse et évaluation des risques) ; c) atténuation des risques. Dans la pratique, les travaux d'identification et d'analyse des risques ont lieu au quatrième trimestre et devraient faire partie des activités planifiées pour l'année suivante³⁴.

191. Le principe d'intégration figurait dans la toute première politique de gestion globale des risques adoptée en 2014, qui indiquait que la gestion des risques faisait partie intégrante de tous les processus organisationnels, y compris des processus de planification et de mise en œuvre des programmes et projets. Par la suite, il a été réaffirmé dans l'initiative gestion des risques 2.0 qu'il fallait mieux intégrer les considérations relatives aux risques dans les processus de planification et de prise de décision et renforcer la responsabilité dans l'ensemble de l'organisation.

192. Un progrès majeur a consisté à relier les risques et les réalisations en intégrant le registre des risques à l'approche de la gestion axée sur les résultats. Les risques et les opportunités sont désormais pris en compte à tous les stades du processus de gestion axée sur les résultats, à savoir la planification stratégique, la mise en œuvre et la communication de l'information. Grâce à cette intégration, les utilisateurs peuvent prendre connaissance des réalisations escomptées dans le registre des risques et voir les risques identifiés dans le logiciel COMPASS, mis en service en 2021 pour mettre en œuvre l'approche de la gestion axée sur les résultats. Des documents de formation détaillés ont été mis en ligne pour aider les bureaux de pays à établir un lien entre les risques et les réalisations. Les grands acteurs de ce processus sont le (la) coordonnateur(trice) de la planification, le (la) responsable des résultats et le point focal pour la gestion des risques.

193. Les instructions administratives relatives à COMPASS et à la présentation des résultats n'établissent pas de lien entre les risques et les réalisations, mais elles définissent l'utilisation stratégique de COMPASS. Les membres du personnel ont été informés via l'intranet du HCR que l'établissement d'un lien entre les risques et les opportunités et les réalisations deviendrait obligatoire à partir de l'examen des risques de 2022. Cette obligation est définie formellement dans l'instruction administrative relative à la phase d'obtention de résultats, car c'est au cours de la planification annuelle de la mise en œuvre (qui est considérée comme faisant partie de la phase d'obtention de résultats) qu'il convient de relier les risques aux réalisations pour l'année suivante.

194. Il reste encore à intégrer durablement la gestion des risques dans les processus opérationnels, tant dans la phase de planification que dans les phases d'exécution et de communication de l'information. Le Comité a constaté aussi bien au siège que sur le terrain que le principe d'intégration n'était pas systématiquement appliqué. Il ne suffit pas d'établir un lien entre les risques et les réalisations, il faut aussi définir clairement les mesures d'atténuation, ainsi que leur coût lorsqu'il faut mobiliser des ressources. Jusqu'en 2022, les propriétaires de risques indiquaient simplement dans l'outil de gestion en ligne des risques, pour chaque mesure de traitement, si des ressources supplémentaires étaient nécessaires ou non. Aucune estimation ou budgétisation de ces ressources n'était visible dans le registre des risques. Le HCR hésite à introduire des informations budgétaires dans l'outil de gestion des registres des risques, jugeant que cela ferait double emploi avec le processus de budgétisation dans COMPASS et accentuerait la complexité.

³⁴ Voir le manuel du HCR, chap. 4, sect. 2.3.10 sur la planification et la budgétisation détaillées : au cours du processus de planification et de budgétisation détaillées, les opérations sont tenues de mettre en œuvre les éléments clés de la gestion globale des risques et d'intégrer systématiquement une approche de gestion axée sur les risques dans le cycle de l'accord de partenariat.

Gestion des risques stratégiques

Relier les risques stratégiques aux risques opérationnels

195. Un registre des risques stratégiques a été établi dès la promulgation de la politique de gestion des risques afin de différencier les risques qui auraient un impact sur l'ensemble de l'organisation des risques liés à des situations, des pays et des environnements spécifiques. Élaboré en 2016, il complète les appréciations et examens des risques qui ont lieu sur le terrain, sans pour autant être une simple compilation des risques opérationnels, car il repose également sur une analyse centrale faite par la haute direction³⁵.

196. Le registre des risques stratégiques cadre avec les registres des risques opérationnels, mais n'est pas complètement aligné sur eux. Il est structuré différemment et est coordonné par le (la) Chef de la gestion des risques et approuvé par le Haut-Commissaire en sa qualité de propriétaire des risques. Il est mis à jour³⁶ et géré, avec le concours du Service de gestion globale des risques, par l'équipe des hauts dirigeants, sous la responsabilité de la Haute-Commissaire adjointe agissant au nom du Haut-Commissaire. La mise à jour ne se fait pas exactement de la même façon que pour les risques opérationnels. Elle est fonction de l'orientation stratégique du HCR, mais aussi des attentes des parties prenantes et de l'analyse effectuée centralement. Par nature, le registre des risques stratégiques ne peut pas coïncider entièrement avec les registres des risques opérationnels et, selon le Service de gestion globale des risques, l'intégration se limite à une convergence raisonnable. Le registre des risques stratégiques n'est pas une synthèse des autres registres, mais est alimenté par les principaux domaines de risque identifiés par le Service de gestion globale des risques, qui se fonde sur les registres des risques des opérations de pays, des bureaux régionaux et des divisions et entités du siège. À l'instar de ceux du BSCI, les travaux d'audit du Comité ont confirmé que le Service donnait aux membres de l'équipe des hauts dirigeants et aux cadres supérieurs des informations pertinentes et à jour sur les principaux risques.

197. Il n'est pas encore possible de déterminer la valeur ajoutée qui découle des registres des risques opérationnels pour les décideurs, quelle que soit la qualité de ces registres. Le dispositif de gestion des risques en place au HCR, composé d'un cadre, d'un outil d'identification et d'analyse des risques, d'un système de liens et d'interfaces et d'un réseau d'experts, peut être considéré comme avancé et conforme aux principes définis par le système des Nations Unies. Le fait que certaines recommandations d'audit aient été faites à plusieurs reprises incite à la prudence quant aux résultats obtenus, ou plutôt quant à la capacité du dispositif de surmonter des faiblesses persistantes. Il importe que l'intégration se poursuive dans les mécanismes de gestion, ainsi que l'ont souligné le BSCI, le Comité³⁷ et des consultants. L'intégration des aspects informatiques et formels a progressé, comme le montre l'établissement de liens entre les risques et les réalisations dans COMPASS, mais il faut encore la consolider. Dans son dernier rapport consultatif, datant de novembre 2022, le BSCI a constaté des changements qualitatifs positifs, mais a

³⁵ Voir la politique du HCR sur la gestion globale des risques (UNHCR/HCP/2020/2/Rev.1). À l'instar des registres des risques opérationnels, le registre des risques stratégiques est un document interne qui n'est pas rendu public. Une liste récapitulative des risques stratégiques est communiquée à l'ensemble du personnel une fois par an.

³⁶ En 2018, l'une des principales réalisations attendues de l'initiative gestion des risques 2.0, telles que définies par le Comité exécutif, était que le registre des risques stratégiques donne un plus grand nombre d'informations sur les risques naissants.

³⁷ Le Comité a recommandé que le HCR s'attache davantage à intégrer totalement la gestion des risques institutionnels et stratégiques et à incorporer les échanges d'information plus formellement dans les processus de prise de décisions (A/71/5/Add.6, chap. II, par. 57), ainsi qu'à veiller à ce que la gestion des risques soit pleinement intégrée aux modalités d'exécution des tâches au niveau local et utilisée dans la mise au point des plans de travail de bureaux de pays (ibid., par. 55).

recommandé que la gestion des risques soit intégrée davantage dans la planification, l'exécution et le suivi courants des programmes et des fonctions administratives.

Risques stratégiques en 2023

198. Un lien adéquat devrait être établi entre le registre des risques stratégiques et les registres des risques opérationnels. En 2018, après avoir lancé l'initiative gestion des risques 2.0, le Comité exécutif a noté que les risques les plus importants figurant dans le registre des risques stratégiques concernaient : a) un préjudice potentiel causé à la réputation du HCR à cause d'un grave scandale ; b) la préparation aux situations d'urgence, la capacité d'intervention et les pratiques en cas d'urgence ; c) la gestion de l'enregistrement, des statistiques et des données opérationnelles³⁸. En 2016, se fondant sur plusieurs constatations d'audit, le Comité exécutif a également noté que des progrès avaient été accomplis, mais qu'il convenait d'établir un lien plus clair entre les registres des risques organisationnels et le registre des risques stratégiques. En 2022, le BSCI a noté que la haute direction trouvait dans le registre des risques stratégiques des informations à jour et exactes sur les principaux risques.

199. Le registre des risques stratégiques a été légèrement mis à jour en 2021 et 2022, puis de manière plus substantielle en février 2023. La mise à jour de 2022 dénote une analyse approfondie. Aucune modification spécifique n'a été proposée pour les risques existants, mais deux risques stratégiques naissants ont été identifiés, mais n'ont pas encore été formellement consignés dans le registre. En outre, des risques stabilisés et croissants ont été identifiés, ainsi que des mesures de traitement exigeant une attention urgente. Des thèmes clés recensés par au moins six bureaux régionaux ont également été consignés dans le registre des risques stratégiques. En 2023, le nombre de catégories (appelées « risk themes ») a été ramené de 11 à 8 ; le HCR a fusionné : a) la catégorie consacrée à l'intégrité, à la responsabilité et à la conduite éthique avec celles relatives au personnel du HCR et à la sécurité pour créer une catégorie portant sur le personnel et la culture ; b) les catégories relatives aux données et à la technologie pour créer une catégorie portant sur les données et la technologie. Le nombre de risques a été ramené de 16 à 13. L'une des principales nouveautés de la mise à jour intervenue en 2023 consiste en l'ajout d'indicateurs de risque et de contrôle permettant de mesurer le niveau et l'évolution des principaux contrôles de la performance mis en place pour atténuer les risques³⁹. Les indicateurs sont liés au concept d'appétit pour le risque (voir par. 203 à 214), bien que des niveaux ou des cibles spécifiques concernant l'appétit pour le risque n'aient pas été définis de manière cohérente jusqu'à présent. Plusieurs indicateurs sont dénués de cible, mais le HCR a indiqué que cela n'aurait pas de sens de définir une cible pour de nombreuses sources externes de risque, telles que le nombre de situations d'urgence déclarées.

200. Le Comité accueille favorablement le fait que le Service de gestion globale des risques a simplifié et restructuré le registre des risques stratégiques en profondeur et a porté la question à l'attention de l'équipe des hauts dirigeants.

201. Le Comité recommande que le HCR assure une plus grande cohérence dans la manière dont les risques sont examinés et éventuellement transférés aux bureaux régionaux et réévalue le niveau de contrôle nécessaire pour les risques moins importants.

202. Le HCR a accepté la recommandation.

³⁸ Voir EC/69/SC/CRP.18, par. 6.

³⁹ La section relative aux mesures de traitement des risques est désormais intitulée « key actions » (actions clés) pour bien montrer que le document ne présente pas un ensemble complet de mesures d'atténuation pour chaque risque (celles-ci pouvant prendre la forme d'activités courantes), mais qu'il vise plutôt à mettre l'accent sur des actions supplémentaires prévues spécifiquement pour faire face aux risques.

c) Appétit pour le risque

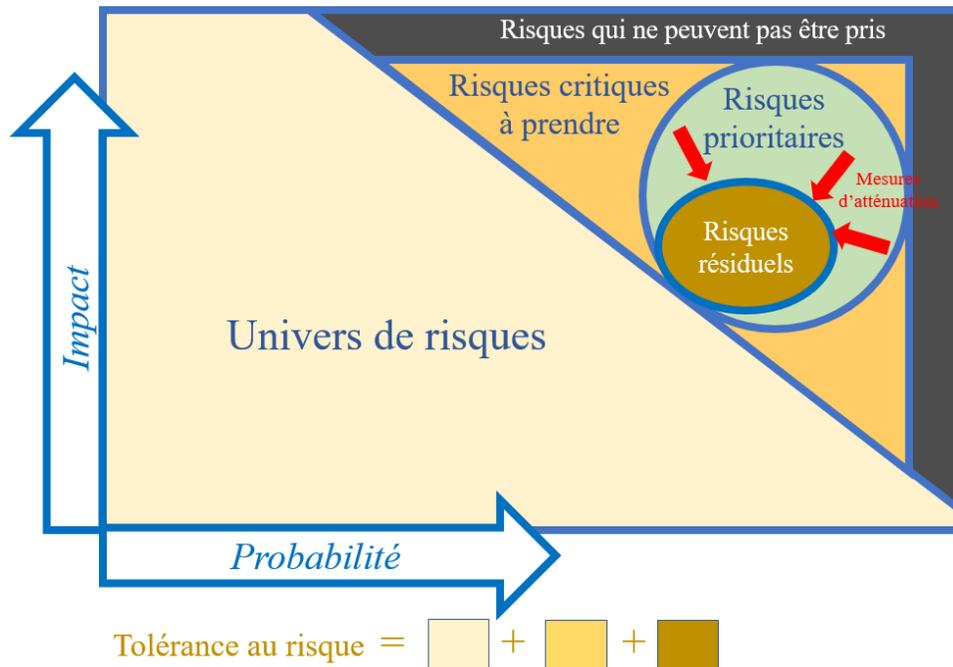
203. Le HCR adopte une approche prudente en ce qui concerne la mise en œuvre des concepts clés d'appétit pour le risque et de tolérance au risque et s'appuie sur les pratiques existantes. Au-delà de l'établissement d'une déclaration d'appétit pour le risque, qui a bien avancé, l'expérimentation du déploiement et l'opérationnalisation de ce type d'outil au niveau des pays exigent une méthode solide adaptée à des environnements divers. Le Service de gestion globale des risques a décidé de tirer parti du registre des risques stratégiques pour mieux définir la tolérance au risque grâce à une approche structurée reliant les indicateurs de risque aux risques stratégiques.

Une approche pragmatique de l'appétit pour le risque

204. Les concepts d'appétit pour le risque et de tolérance au risque sont essentiels si l'on veut donner tout son sens à la gestion des risques. L'appétit pour le risque définit le risque global auquel une organisation est prête à faire face dans le cadre de ses missions, tandis que le concept de tolérance au risque est généralement utilisé à un niveau opérationnel plus circonscrit pour un risque donné⁴⁰. L'appétit pour le risque concerne la volonté de l'organisation de prendre des risques, tandis que la tolérance au risque, qui découle des catégories globales d'appétit pour le risque, concerne la capacité concrète de prendre des risques au niveau opérationnel. La tolérance au risque comprend trois sous-ensembles : les risques qui ne sont pas jugés critiques ; les risques critiques, mais non prioritaires ; les risques résiduels, c'est-à-dire les risques qui subsistent une fois que des mesures d'atténuation ont été prises (voir la figure II.XII). La définition de l'appétit pour le risque, généralement formulée dans une déclaration d'appétit pour le risque, est tout particulièrement importante en ce qu'elle peut faciliter l'alignement avec les différents intervenants, ce qui permet de hiérarchiser les risques (étant donné que certains risques méritent plus d'attention que d'autres) et de légitimer les mesures à prendre, même si elles supposent qu'un risque résiduel persiste. La définition de l'appétit pour le risque doit tenir compte de plusieurs facteurs, notamment financiers.

⁴⁰ Voir CEB/2019/HLCM/26.

Figure II.XII
Tolérance au risque



Source : Comité des commissaires aux comptes.

205. Le HCR a progressivement mis en œuvre le concept d'appétit pour le risque. En 2018, lors du lancement de l'initiative gestion des risques 2.0 comme suite aux recommandations du BSCI⁴¹, le HCR a estimé qu'au stade initial de l'établissement de la politique de gestion des risques, l'application des concepts d'appétit pour le risque et de tolérance au risque pourrait avoir des effets négatifs et être source de confusion plus que d'avantages. Il a choisi d'attendre que son système de gestion atteigne un niveau de maturité suffisant pour promulguer une déclaration d'appétit pour le risque.

206. En 2020, au moment de l'adoption de sa stratégie de gestion des risques pour la période 2021-2025, le HCR a maintenu son approche pragmatique et fixé à 2023 l'adoption d'une déclaration d'appétit pour le risque. Il n'a pas donné d'orientations a priori concernant l'appétit pour le risque et indiqué que comme les montants concernés et le type de risque qu'il pouvait ou ne pouvait pas prendre par rapport aux objectifs seraient amenés à varier dans le temps et en fonction du contexte, ce type d'informations ne pouvaient trouver place dans la stratégie, qui était un document de politique générale. Compte tenu de la trajectoire de développement de la gestion des risques définie par le HCR, il convient que celui-ci œuvre méthodiquement à l'adoption formelle d'une déclaration d'appétit pour le risque en 2023, comme prévu.

207. L'approche adoptée par le (la) Chef de la gestion des risques aux fins de l'établissement de la déclaration d'appétit pour le risque se fonde sur les pratiques existantes. Dans un premier document d'information, le Service de gestion globale des risques a noté qu'en supposant que les gestionnaires et les dirigeants aient toujours appliqué intuitivement le concept d'appétit pour le risque, l'objectif principal du travail sur la déclaration consiste à recenser les domaines dans lesquels l'appétit

⁴¹ BSCI, rapport n° 2017/115 sur l'examen consultatif de la mise en œuvre de la politique et des procédures de gestion globale des risques au HCR.

pour le risque n'est pas clair et à suivre de manière cohérente les risques existants par rapport à l'appétit et à en rendre compte. De même, dans certains cas, le HCR peut faire preuve d'une aversion totale pour le risque (par exemple en ce qui concerne l'exploitation et les atteintes sexuelles et la fraude). Le concept d'appétit pour le risque ne peut être général, mais doit être précis et s'appliquer risque par risque. Le Service définit l'objectif d'une déclaration formelle d'appétit pour le risque comme consistant à donner une certaine latitude dans certaines limites ; il est supposé qu'en fixant des limites claires et mesurables pour les risques acceptables, il est possible de laisser aux gestionnaires plus de latitude pour agir dans ces limites.

208. Une distinction claire est faite entre une déclaration institutionnelle publique et une définition de la tolérance au risque plus étroite s'appliquant au niveau opérationnel à des fins internes. La déclaration d'appétit pour le risque est censée être publique et largement diffusée, et dénoter un consensus avec les organes délibérants et les principales parties prenantes. Afin d'éviter les malentendus, il conviendra de mener des activités ciblées de consultation et de communication aux fins de l'établissement de la déclaration. En complément, une définition de la tolérance aux risques opérationnels au niveau régional ou au niveau des pays a vocation à rester confidentielle et à guider la prise de risque des responsables présents sur le terrain. Ces informations internes peuvent inclure des mesures chiffrées définissant les limites du risque acceptable, et leur publication pourrait avoir des effets négatifs dans certains environnements. La publication des limites de risque que le HCR a établies pour certains pays pourrait conduire à un comportement adaptatif, notamment de la part de fraudeurs potentiels. L'approche pilote adoptée par le Service de gestion globale des risques pour définir la tolérance au risque à des fins internes dans certains pays semble donc pertinente. Le HCR gagnerait néanmoins à appliquer cette approche pilote dans des environnements suffisamment diversifiés.

209. En mai 2023, le Service de gestion globale des risques n'avait pas encore fini d'établir la méthode à utiliser pour tester les déclarations d'appétit pour le risque opérationnel. En particulier, les décisions sur le nombre de risques et le nombre de pays dans lesquels les tests auraient lieu étaient encore dans la phase préparatoire. Le Comité accueille favorablement l'action menée, mais n'a pas été en mesure d'évaluer la méthode adoptée.

Tirer parti du registre des risques stratégiques pour promouvoir l'appétit pour le risque

210. L'appétit pour le risque trouve son fondement dans le registre des risques stratégiques. Cela fait partie de l'approche suivie par le Service de gestion globale des risques pour mettre en place une déclaration formelle d'appétit pour le risque, prochaine étape du processus de gestion globale des risques et document phare montrant le niveau de maturité le plus élevé que le HCR entend atteindre. À ce stade préliminaire, des éléments de base ont été ajoutés dans le registre des risques stratégiques afin de démontrer le cheminement que le HCR est censé adopter pour la gestion des risques.

Tableau II.6

Tableau de base sur l'appétit pour le risque

L'indicateur est inférieur à notre appétit	Nous pourrions envisager de prendre plus de risques dans ce domaine pour atteindre nos objectifs
L'indicateur correspond à notre appétit	Aucune action n'est nécessaire

L'indicateur est à la limite de notre appétit	Il importe de prêter une attention accrue à la situation et il faudra peut-être prendre des mesures préliminaires pour maintenir l'indicateur à un niveau acceptable
L'indicateur est au-delà de notre appétit	Il importe de prendre des mesures à titre prioritaire pour ramener l'indicateur à un niveau acceptable

Source : Service de gestion globale des risques.

211. L'une des principales difficultés consiste à relier la latitude à avoir pour prendre des risques, définie dans une déclaration d'appétit pour le risque, et un dispositif d'application du principe de responsabilité clair et largement diffusé. Le Service de gestion globale des risques est parti du registre des risques stratégiques pour élaborer une approche structurée de l'appétit pour le risque dans laquelle les indicateurs de risque sont reliés aux risques stratégiques. Il existe un principe clair selon lequel, lorsqu'un risque est pris dans le cadre d'une activité de première ligne, la décision correspondante ne peut pas être prise par l'entité de deuxième ligne. Or ce principe doit être appliqué dans un contexte où les lignes de gestion des risques ne sont plus organiques mais fonctionnelles et peuvent être cumulées dans un service donné. Dans ces conditions, il importe d'éviter les malentendus et les ambiguïtés lors de la définition des limites de la prise de risques. Il convient de définir clairement la base du transfert de la responsabilité de la gestion des risques d'une ligne à l'autre.

212. Le Comité recommande que le HCR adopte, en complément de la future déclaration d'appétit pour le risque, une méthode cohérente qui lui servira à définir en interne sa tolérance aux risques opérationnels sur le terrain.

213. Le HCR devrait commencer par un échantillon d'opérations de pays reflétant la diversité de ses activités.

214. Le HCR a accepté la recommandation et indiqué qu'elle lui était particulièrement utile.

d) Ressources allouées à la gestion des risques

215. Le budget alloué par le HCR à la gestion des risques a considérablement augmenté en 2018 et a été maintenu depuis, ce qui reflète la priorité accordée à la question. Toutefois, il n'y a pas d'estimations du coût total de la gestion des risques, ou du moins d'estimations du temps consacré à la gestion des risques par les points focaux pour la gestion des risques. Il importe de faire une place accrue aux compétences en matière de gestion des risques dans les politiques et procédures de recrutement et de gestion des ressources humaines. L'action considérable menée par le Service de gestion globale des risques pour former le personnel à la gestion des risques doit se poursuivre.

Une priorité dans l'allocation budgétaire

216. Depuis 2014, le HCR consacre de plus en plus de personnel et de ressources budgétaires et administratives à la gestion des risques. Selon les informations fournies par la direction à l'équipe d'audit, à la fin de 2022, le réseau de gestion globale des ressources comptait 38 postes, dont 8 dans le Service de gestion globale des risques (y compris un poste de conseiller(ère) itinérant(e) en matière de risques). Sept postes de conseiller(ère) hors classe en matière de risques se trouvaient dans les bureaux régionaux, de même que cinq postes d'appui. Cinq conseiller(ère)s en matière de

risques de situation et 13 conseillers en matière de risques étaient affectés à des opérations de pays à haut risque. En outre, il existe une communauté de pratique en matière de gestion des risques, qui comprend plus de 270 points focaux pour la gestion des risques et des suppléants qui assument des responsabilités en matière de gestion des risques en plus de leurs fonctions habituelles. Au siège, toutes les divisions ont un point focal pour la gestion des risques, mais la responsabilité d'ensemble de la gestion de risques et des politiques à suivre incombe au Service de gestion globale des risques. En 2022, le réseau de gestion des risques comprenait le Service de gestion globale des risques au siège, des conseillers hors classe en matière de gestion des risques et de conformité dans chaque bureau régional, des conseillers hors classe en matière de gestion des risques et de conformité jouant un rôle situationnel (couvrant plusieurs opérations, par exemple la situation en Afghanistan, au Myanmar, dans les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est et au Sahel), des conseillers hors classe en matière de gestion des risques et de conformité en poste dans des opérations à haut risque⁴², et un(e) conseiller(ère) itinérant(e) en matière de risques rattaché(e) au Service de gestion globale des risques qui apporte un appui dans le cadre de missions à court terme. En outre, le HCR a souligné que certaines opérations avaient mis en place de petits groupes de gestion des risques et rémunéraient du personnel d'appui qui n'est pas pris en compte dans les chiffres susmentionnés.

217. Malgré les contraintes budgétaires, le HCR a fait de la gestion globale des risques une priorité. Le niveau des ressources est resté stable entre 2022 et 2023. Les dépenses engagées en 2022 se sont élevées à 99,7 % du budget prévu. Dans le même temps, le budget global du siège a diminué de plus de 7 % et est passé de 707 millions de dollars à 657 millions de dollars.

218. Le coût total de toutes les activités de gestion des risques ne peut pas être entièrement établi. Selon les données budgétaires sur les dépenses de personnel tirées de COMPASS à la fin de 2022, le réseau de gestion des risques comprenait 38 postes inscrits au budget, à savoir 31 postes dans la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur et 7 postes d'agent(e) des services généraux et d'administrateur(trice) recruté(e) sur le plan national (1 au siège, 5 dans les bureaux régionaux et 1 dans un bureau de pays)⁴³. À la même date, le Service de gestion globale des risques comptait huit postes. Au niveau opérationnel, le réseau de gestion des risques comprend 32 postes dont le titre fonctionnel comporte le mot « risque », mais il n'a pas été possible de déterminer s'ils englobaient tous les postes liés à la gestion des risques. Le HCR a indiqué que certains postes dont le titre fonctionnel comprenait le mot « risque » n'étaient pas considérés comme faisant partie du réseau de gestion des risques (par exemple, les postes de la Section de la trésorerie de la Division de la gestion et de l'administration financières et ceux de la Division des urgences, de la sécurité et de l'approvisionnement concernant l'approvisionnement, les ressources humaines et l'informatique).

219. Les dépenses de personnel du réseau de gestion globale des risques sont estimées à 8,5 millions de dollars pour 2022, soit une moyenne de 0,2 million par poste.

⁴² Les opérations qui ont bénéficié du déploiement de conseiller(ère)s hors classe en matière de gestion des risques et de conformité de 2018 à 2022 comprennent celles pour les situations en Afghanistan, au Myanmar, dans les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est et au Sahel, ainsi que celles au Bangladesh, en Éthiopie, en Grèce, en Irak, au Kenya, au Liban, en Ouganda, en République démocratique du Congo, en République-Unie de Tanzanie, au Soudan, au Soudan du Sud, au Tchad, à Tunis (pour la Libye) et au Yémen.

⁴³ Certains des 26 postes d'administrateur sont temporaires et d'autres sont considérés comme rattachés au lieu de résidence des titulaires.

Tableau II.7

Dépenses de personnel et financement du réseau de gestion globale des risques

(En dollars des États-Unis)

	Siège	Programme de gestion globale des risques	Bureaux régionaux	Bureaux de pays	Coûts totaux	Pourcentage
Service de gestion globale des risques	1 344 885	465 591	–	–	1 810 476	21,4
Bureaux régionaux	–	–	2 075 248	–	2 075 248	24,5
Bureaux de pays/situations	–	2 393 881	770 901	1 427 639	4 592 421	54,2
Total	1 344 885	2 859 472	2 846 149	1 427 639	8 478 145	100,0
Pourcentage	15,9	33,7	33,6	16,8	100,0	

Source : Données émanant du HCR à la fin de 2022 et traitées par le Comité.

Tableau II.8

Classe des postes dans le réseau de gestion globale des risques

	D-1	P-5	P-4	P-3	G-6	AN	Total
Service de gestion globale des risques	1	2	1	3	1	–	8
Bureaux régionaux	2	10	–	–	–	–	12
Bureaux de pays	2	6	1	3	5	1	18
Total	5	18	2	6	6	1	38
Pourcentage	13,2	47,4	5,3	15,8	15,8	2,6	

Source : Données émanant du HCR et traitées par le Comité.

Abréviation : AN = administrateur(trice) recruté(e) sur le plan national.

220. Il n'y a pas d'estimation du temps consacré sur le terrain à la gestion des risques, en particulier par les points focaux pour la gestion des risques. Même s'il est malaisé de mesurer le montant exact des ressources consacrées à la gestion globale des risques au niveau local, une estimation minimale serait utile. Compte tenu de la diversité des modes de financement (pour le siège, les programmes et les bureaux de pays), cela permettrait au Service de gestion globale des risques d'avoir une idée plus claire de l'intensité et de la réalité des mesures prises sur le terrain pour gérer les risques.

221. Le HCR a atteint un stade auquel il peut décider s'il doit augmenter ou non les ressources consacrées à la mise en œuvre de la gestion globale des risques dans les années à venir. Après une phase de démarrage qui a produit des résultats tangibles, il peut maintenant faire passer la gestion des risques à une vitesse de croisière, en ce qui concerne les moyens, et mettre l'accent sur la qualité à moyens constants. Une évaluation complète des coûts de la gestion globale des risques (portée, ensemble des coûts, formation, voyages, équivalents plein temps) aiderait la direction à y voir plus clair et à prendre des décisions en toute connaissance de cause.

Mettre l'accent sur la gestion des risques dans la gestion des ressources humaines

222. L'ensemble du personnel pourrait bénéficier d'une formation et d'un renforcement des capacités en matière de gestion des risques. Le HCR n'a pas

L'intention de spécialiser certaines personnes de manière permanente dans le domaine de la gestion des risques, car cela n'irait pas dans le sens du principe de diffusion et du principe selon lequel le risque est l'affaire de toutes et de tous. Il doit cependant étoffer son savoir-faire et pouvoir compter sur un réseau de personnes capables d'élargir les connaissances et d'ancrer la culture en matière de gestion des risques. Il n'est pas encore possible de cerner l'évolution professionnelle potentielle des personnes recrutées pour exercer les fonctions de conseiller(ère) en matière de gestion des risques, car ces postes ont été créés récemment. Il faut éviter de cantonner les fonctionnaires ayant acquis une solide expérience en matière de gestion des risques à des postes de conseiller(ère) en matière de gestion des risques ; autrement dit, il faut tirer parti de leurs compétences à d'autres postes de gestion. Il importe que le HCR trouve un juste équilibre entre acquérir le savoir-faire dont il a besoin en matière de risques et éviter de sombrer dans une gestion bureaucratique des risques. Le Comité encourage le Service de gestion globale des risques à appeler l'attention de l'équipe des hauts dirigeants sur la question stratégique de la spécialisation à long terme des gestionnaires de risques. L'instauration d'une solide culture du risque est une entreprise de longue haleine qui passe par un changement de comportement dans l'organisation, comme indiqué dans la stratégie de gestion des risques pour la période 2021-2025, mais cela ne signifie pas pour autant que mener des missions de longue durée dans le domaine de la gestion des risques soit le seul moyen d'y parvenir.

223. L'action de grande ampleur qui est menée pour former le personnel à la gestion des risques doit se poursuivre. La multiplication des activités de formation à la gestion des risques que le Comité a constatée à la faveur de ses missions sur le terrain ainsi que les supports de formation attrayants mis à la disposition des membres du personnel sur l'intranet du HCR sont sans nul doute une réalisation essentielle en ce qui concerne l'instauration d'une culture du risque parmi les membres du personnel. Le Service de gestion globale des risques continue d'améliorer le programme et l'approche de formation en ciblant plus précisément certaines catégories de personnel ou de parties prenantes, à savoir les partenaires d'exécution. L'étape suivante du renforcement de la gestion des risques, c'est-à-dire le passage à l'appétit pour le risque et à la tolérance au risque, exigera une approche et un programme de formation spécifiques.

224. La gestion des risques n'est pas suffisamment prise en compte dans les définitions d'emploi. Le Comité s'est intéressé aux activités de formation de grande ampleur qui étaient menées, mais également à l'intégration des compétences et de la performance en matière de gestion des risques dans la politique des ressources humaines. Des éléments de gestion des risques ont été ajoutés dans certaines définitions d'emploi normalisées. La Division des ressources humaines a expliqué que la gestion des risques faisait partie des fonctions à assumer dans 69 définitions d'emploi normalisées. À la fin de 2022, on dénombrait 854 définitions d'emploi normalisées, ce qui signifiait que 8 % seulement faisaient référence à la gestion des risques, situation qui n'est pas tout à fait conforme à la politique globale de gestion des risques. De fait, selon la politique, « les risques sont l'affaire de tous. L'anticipation, l'identification et le traitement des risques et opportunités font partie intégrante de toutes les actions du HCR, et ce à chaque niveau de l'organisation. L'ensemble du personnel du HCR doit être prompt à réagir aux risques et savoir identifier, apprécier et gérer les risques survenant au cours de leur travail quotidien, de manière proactive »⁴⁴. Le HCR a indiqué que le Service de gestion globale des risques et la Division des ressources humaines examinaient la possibilité de mettre à jour un ensemble plus large de définitions d'emploi.

⁴⁴ Voir la politique du HCR sur la gestion globale des risques (UNHCR/HCP/2020/2/Rev.1).

225. Il n'est pas fait mention de la gestion des risques dans la politique de gestion de la performance et dans le cadre de développement. Pourtant, l'objet de la politique⁴⁵, datée du 30 septembre 2022, est de promouvoir une culture de la performance élevée, un retour d'information honnête et constructif, des pratiques de gestion inclusives, le développement individuel, l'engagement des personnes, une expérience positive pour le personnel dans toute sa diversité, et un apprentissage continu qui permet une juste évaluation des performances⁴⁶. Le HCR a expliqué qu'une fois la mise en service achevée, le système Workday faciliterait la mise à jour en continu des compétences relatives aux risques.

Tableau II.9
Compétences liées à la prise de risque et à la gestion des risques

<i>Compétence</i>	<i>Sous-catégorie d'indicateurs comportementaux relatifs aux niveaux de compétence</i>	<i>Référence au risque</i>
M001 Renforcement des moyens d'action et instauration de la confiance	M001L3 Déléguer activement des responsabilités importantes et s'attacher à instaurer un sentiment de confiance	Encourager la prise de risques et soutenir la créativité et l'initiative
M003 Sûreté de jugement et aptitude à décider	M003L3 Raisonner de manière objective et perspicace pour discerner les aspects critiques des décisions à moyen et long terme	Être capable de prendre des décisions mûrement réfléchies et de les appliquer dans des environnements peu sûrs, en gérant les risques qui y sont associés avec pragmatisme et courage
M004 Planification stratégique et vision	M004L2 Adopter une perspective stratégique, intégrer la stratégie dans le travail et mener les projets en gardant à l'esprit la vision d'ensemble M004L3 Définir des objectifs stratégiques et bien cerner l'importance qu'il y a à disposer d'orientations claires et bien définies	Discerner les problèmes, les créneaux et les risques stratégiques et faire coïncider les activités avec la vision, les valeurs et le mandat du HCR Être capable de définir ou de mettre sur pied la vision d'un projet (buts et objectifs supérieurs, problèmes, créneaux et risques) Discerner les problèmes, les créneaux et les risques stratégiques
X001 Réflexion analytique	X001L3 Faire passer l'analyse des données et des informations au niveau supérieur, en formulant des recommandations reposant sur différentes options et en examinant les conséquences pour l'avenir ; prendre des décisions	Prévoir les risques et les conséquences inhérents aux plans d'action suggérés et proposer des stratégies appropriées pour les atténuer
X002 Innovation et créativité	X002L3 Inciter autrui à proposer des idées et à travailler différemment et encourager ainsi la prise de risques ; être ouvert à de nouvelles approches	Prendre des risques calculés en misant sur des formules qui sortent de l'ordinaire ; oser sortir des sentiers battus
X005 Aptitude à planifier et à organiser	X005L1 Organiser le travail selon des plans établis, en répartissant le temps et les ressources	Tenir compte des risques et conseiller les responsables des plans et des activités

⁴⁵ UNHCR/HCP/2022/05.

⁴⁶ Ibid.

Compétence	Sous-catégorie d'indicateurs comportementaux relatifs aux niveaux de compétence	Référence au risque
	X005L3 Mener des opérations de planification avec l'équipe afin de déterminer les ressources nécessaires à un stade précoce ; mettre en place des outils de gestion pour contrôler l'efficacité du plan	Soumettre les projets à une discipline rigoureuse, se déclinant notamment en planification participative, plan d'urgence et évaluation des risques, objectifs d'étape et dispositifs de mesure, examens réguliers et activités de communication de l'information
X008 Gestion des parties prenantes	X008L2 Communiquer avec les parties prenantes et collaborer avec les partenaires, en veillant à ce que les plans emportent l'adhésion	Discerner les risques et les créneaux liés aux perspectives des différentes parties prenantes et mettre en place des plans pour y faire face

Source : Référentiel de compétences du HCR, 2012.

226. Jusqu'à présent, la gestion des risques n'est pas une compétence reconnue. Le Service de gestion globale des risques a fortement encouragé l'ajout de la gestion des risques dans les objectifs soumis à l'évaluation annuelle, mais il n'y a pas de mention ou de point spécifique dans les évaluations de la performance des membres du personnel concernant la gestion des risques, la compréhension des risques ou la prise de risques. Selon l'explication donnée par la Division des ressources humaines, il peut être difficile de fixer des objectifs de gestion des risques qui soient pertinents pour toutes les opérations, alors que l'attitude manifestée à l'égard du risque par les représentants et représentants reste inégale. La Division a également expliqué que récompenser la performance en matière de gestion des risques par une carrière accélérée serait culturellement difficile, compte tenu de l'état d'esprit actuel du personnel du HCR. En outre, elle a indiqué que, dans la pratique, il n'était pas facile d'isoler la performance en matière de gestion des risques des autres composantes de la performance. Le Comité est parvenu à la même conclusion que les auditeurs internes en ce qui concerne l'intégration des compétences en matière de gestion des risques⁴⁷. Il constate également que le Service de gestion globale des risques et la Division des ressources humaines ont entamé un dialogue en vue d'intégrer concrètement les compétences en matière de gestion des risques dans les évaluations de la performance. Le Service a expliqué que l'objectif générique de la gestion des risques était communiqué aux gestionnaires et aux points focaux pour la gestion des risques, afin de leur permettre d'adapter les compétences à leur contexte et à leurs besoins.

e) Première et deuxième lignes de défense dans la gestion des risques

227. La mise en œuvre effective du modèle des trois lignes de défense et l'application du principe de responsabilité en matière de gestion des risques constituent un processus continu.

Rapports hiérarchiques concernant la gestion des risques

228. Les rapports hiérarchiques établis aux fins de la gestion globale des risques ne sont pas totalement cohérents et peuvent nuire à l'efficacité. En ce qui concerne la gestion des risques, les bureaux de pays rendent compte au bureau régional, à savoir

⁴⁷ Dans son rapport consultatif de 2022, le BSCI a recommandé que : a) la gestion des risques soit vue comme une compétence de gestion ; b) les compétences en matière de gestion globale des risques soient évaluées à la faveur de l'évaluation annuelle de la performance des membres du personnel concernés.

au (à la) conseiller(ère) hors classe en matière de gestion des risques et de conformité. La possibilité que les communications entre le bureau régional et le bureau de pays ne parviennent pas aux divisions du siège peut entraver la gestion des risques. De fait, les divisions du siège jouent un rôle essentiel dans la supervision de la mise en œuvre globale de la gestion des risques et des contrôles internes. Elles appellent l'attention de l'équipe des hauts dirigeants sur les risques importants ou nouveaux et elles soutiennent les activités menées par les bureaux en élaborant des directives et procédures fondées sur les risques⁴⁸. Les rapports hiérarchiques pourraient être améliorés dans certains cas et, les divisions du siège pourraient bénéficier non seulement des informations émanant du Service de gestion globale des risques, mais aussi d'apports provenant directement des opérations relevant de leur compétence. Cela vaut en particulier pour les politiques axées sur certains risques, tels que la violence de genre, la fraude ou la gestion des interventions en espèces.

Assurer la cohérence avec le modèle des trois lignes

229. En 2014, le Comité de haut niveau sur la gestion a recommandé que les entités des Nations Unies appliquent le modèle des trois lignes de défense et en fassent une référence commune en matière de contrôle et d'application du principe de responsabilité⁴⁹. L'objectif initial du modèle est de garantir la complémentarité des fonctions de gestion des risques et de contrôle interne et de donner l'assurance que les risques sont atténués. Le HCR a adopté le modèle des trois lignes en juin 2017 et a initialement fondé sa deuxième ligne sur six grandes activités : a) la conception de politiques ; b) le suivi des performances ; c) le contrôle de la conformité ; d) l'appui à la gestion des risques et le suivi ; e) le suivi des questions nouvelles ; f) les orientations et la formation. Lors de la phase initiale de mise en œuvre de la politique de gestion globale des risques, le BSCI a fait état, à la faveur d'un examen consultatif spécifique, d'une faiblesse de la deuxième ligne susceptible d'entraver l'atténuation des risques⁵⁰. Il a proposé deux scénarios visant à mieux structurer la deuxième ligne : un scénario horizontal et un scénario vertical. Le HCR a adopté le modèle vertical, dans lequel les divisions ne jouent qu'un rôle normatif et laissent les responsabilités de suivi aux bureaux. Il a cependant indiqué que les rapports hiérarchiques existants pour la gestion globale des risques cadrent avec son architecture décentralisée et régionalisée, qui comprend à la fois des rattachements hiérarchiques forts (lignes bleues) et des rapports hiérarchiques plus lâches (lignes vertes).

Tableau II.10

Modèles relatifs à la deuxième ligne de défense

<i>Modèle vertical</i>	<i>Modèle horizontal</i>
Les divisions ne sont chargées que des aspects normatifs des activités de l'organisation	Les divisions jouent un rôle à forte valeur ajoutée dans les domaines de la gestion des risques, du suivi des performances et des contrôles, et de l'appui

⁴⁸ Voir la déclaration relative au contrôle interne pour 2022, signée par le Haut-Commissaire (chap. IV).

⁴⁹ Voir CEB/2014/HLCM/14/Rev.1.

⁵⁰ BSCI, rapport n° 2018/048 relatif à l'examen consultatif de la mise en œuvre des responsabilités en matière de gestion des risques et de contrôle pour ce qui est des fonctions considérées comme faisant partie de la deuxième ligne de défense au HCR.

<i>Modèle vertical</i>	<i>Modèle horizontal</i>
Les bureaux sont chargés de l'ensemble des activités de suivi des performances et de la conformité, ainsi que du suivi de la gestion des risques	Les bureaux connaissent bien les activités dans leur région, mais bénéficient d'un appui important de la part des divisions

Source : BSCI, rapport n° 2018/048.

230. La mise en concordance de la gestion des risques avec le modèle des trois lignes est un processus continu. Le HCR a appliqué la version 2020 du modèle des trois lignes de l'IIA à son cadre révisé des rôles, responsabilités et pouvoirs, publié en novembre 2022, mais il doit encore aligner le chapitre 2 du son manuel, relatif à la structure organisationnelle. Des informations sur la nouvelle version ont été communiquées aux cadres afin de les aider à revoir les systèmes de gestion des risques et de contrôle placés sous leur responsabilité⁵¹. Le modèle des trois lignes ne vise plus à remédier à la confusion ou au chevauchement des fonctions, aux lacunes en matière de capacités ou au manque de clarté des responsabilités, qui sont traités dans le cadre des rôles, des responsabilités et des pouvoirs. Il est désormais conçu comme un prisme permettant d'examiner la gestion des risques à différents niveaux et de donner des orientations générales concernant la structuration des échanges et des responsabilités des principaux acteurs. L'un des principaux changements du nouveau modèle est que la première ligne et la deuxième ligne peuvent désormais être combinées, y compris au niveau individuel. Le nouveau modèle des trois lignes a donné au HCR une plus grande latitude pour adapter les concepts, compte tenu de la complexité de ses opérations et de la mise en place de la décentralisation et de la régionalisation. Une trop grande dispersion des fonctions de contrôle pourrait aller à l'encontre de la décentralisation et entraver l'amélioration de la gestion des risques qui reste nécessaire, à la fois pour ce qui est de la hiérarchisation et de l'atténuation des risques les plus critiques, de sorte que la gestion des risques soit pleinement intégrée à la gestion opérationnelle sur le terrain.

Tableau II.11
Évolution du modèle des trois lignes

	<i>Modèle initial</i>	<i>Modèle mis à jour</i>
Première ligne	Appropriation et gestion des risques Bureaux de pays	Fournir des produits et des services, y compris un appui à la gestion des risques et à l'exécution des contrôles internes Bureaux de pays, bureaux régionaux et divisions du siège (en partie)
Deuxième ligne	Supervision des risques : fonctions de suivi et de contrôle de gestion, par exemple la gestion des risques, la conformité, le suivi budgétaire et l'assurance qualité Bureaux régionaux et divisions du siège	Suivi, contrôle, conseils, orientations, analyse et communication de l'information concernant la gestion des risques par les acteurs de la première ligne Bureaux régionaux et divisions du siège, et bureaux de pays (en partie)

⁵¹ Modèle des trois lignes du HCR, octobre 2021. En 2020, l'Institut des auditeurs internes a révisé le modèle des trois lignes qui avait été publié en 2013.

	<i>Modèle initial</i>	<i>Modèle mis à jour</i>
Troisième ligne	Assurance et conseils indépendants sur l'adéquation et l'efficacité de la gouvernance et de la gestion des risques BSCI, Bureau de l'Inspecteur général et Service de l'évaluation	Assurance et conseils indépendants sur l'adéquation et l'efficacité de la gouvernance et de la gestion des risques BSCI, Bureau de l'Inspecteur général et Service de l'évaluation, complétés par des prestataires d'assurance externes (Conseil des commissaires aux comptes, Corps commun d'inspection et Comité d'audit et de contrôle indépendant)

Source : HCR, modèle des trois lignes, octobre 2021.

f) Enseignements tirés de la gestion des risques dans le cadre de la crise des réfugiés d'Ukraine

231. La qualité et l'utilité des outils de gestion des risques en place au début de la crise des réfugiés d'Ukraine variaient, le registre des risques au niveau régional étant mieux tenu que les registres existant au niveau des pays. Des outils novateurs ont néanmoins été mis en place à un stade précoce de la crise. Un examen en temps réel de la réponse du HCR a également mis en évidence le manque de souplesse de certains processus relatifs aux opérations de secours d'urgence.

Réponse initiale du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à la crise des réfugiés

232. La crise des réfugiés d'Ukraine a mis à mal les capacités d'intervention du HCR. En mai 2023, plus de 13 millions de personnes, dont 90 % de femmes et d'enfants, avaient quitté l'Ukraine et trouvé refuge dans les pays voisins ; 4 millions de réfugiés en provenance de l'Ukraine avaient été enregistrés dans toute l'Europe et 7 millions de personnes avaient été déplacées à l'intérieur du territoire ukrainien. Le HCR estime que dans l'ensemble, quelque 17,7 millions de personnes ont de toute urgence besoin d'aide humanitaire et d'une protection⁵². La réponse du HCR face à cette situation sans précédent a été déclenchée par une déclaration de situation d'urgence, c'est-à-dire une procédure qui permet de mobiliser rapidement les ressources nécessaires aux interventions⁵³.

Tableau II.12 Procédure d'urgence du HCR

<i>Procédure</i>	<i>Situation à laquelle la procédure s'applique</i>
Situation d'urgence de niveau 1 : mesures proactives de préparation et réponses initiales	Les opérations-pays doivent renforcer leur préparation et prendre des mesures précoces ou d'anticipation en raison d'un risque élevé de crise humanitaire, et/ou entamer les réponses initiales, alors que leurs capacités existantes sont insuffisantes.
Situation d'urgence de niveau 2 : appui renforcé du bureau régional	Dans une crise humanitaire à évolution rapide, les opérations-pays font face à d'importants déficits de ressources, d'effectifs et d'expertise, et nécessitent de ce fait de l'appui et des ressources supplémentaires du bureau régional concerné, pour être en mesure de répondre et d'assumer efficacement leur rôle opérationnel et de coordination.

⁵² Voir <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

⁵³ Voir HCR, « Politique sur la préparation et la réponse aux situations d'urgence », 1^{er} février 2023.

<i>Procédure</i>	<i>Situation à laquelle la procédure s'applique</i>
Situation d'urgence de niveau 3 : réponse impliquant l'ensemble du HCR	Une situation d'urgence de niveau 3 est déclarée en cas de crise extrêmement grave, dont l'ampleur, le rythme d'évolution, la complexité ou les répercussions dépassent les capacités existantes de réponse au niveau des opérations-pays et des bureaux régionaux concernés, et exigent des réponses globales impliquant l'ensemble du HCR pour éviter qu'une intervention ne puisse être menée de manière efficace et à grande échelle.

Source : HCR, « Politique sur la préparation et la réponse aux situations d'urgence », 2023. Le niveau 1 est déclenché par la Haute-Commissaire adjointe et les niveaux 2 et 3 par le Haut-Commissaire ; depuis la décentralisation intervenue en 2019, le bureau régional concerné assume la gestion de tous les niveaux.

233. L'activation des plans d'urgence et la déclaration de situation d'urgence ont été les premières mesures prises par le HCR. Les plans d'urgence ont été activés le 24 février 2022 et une situation d'urgence de niveau 3 a été déclarée le 25 février. Une situation d'urgence de niveau 1 avait d'abord été déclarée une semaine seulement avant le début de la crise, tandis qu'un risque élevé de type « response emergencies, including conflict situations » (situations d'urgence exigeant une intervention, y compris les situations de conflit) avait été consigné dans le registre des risques régionaux à la fin de 2021. Au 24 mars 2022, un mois après le début de la crise, plus de 3,5 millions de réfugiés avaient fui l'Ukraine pour gagner les pays voisins. En réponse, le HCR a déployé plus de 150 spécialistes des situations d'urgence dans six pays⁵⁴, établi le modèle de coordination de l'action en faveur des réfugiés⁵⁵ dans ces pays et activé de nouvelles équipes humanitaires en Ukraine. Il a reçu et alloué 416 millions de dollars aux activités menées pour faire face à la situation en Ukraine. Les opérations concernant l'inscription des réfugiés et l'assistance en espèces ont commencé à la mi-mars, d'abord en Pologne, puis dans les pays voisins. La déclaration de situation d'urgence de niveau 3 n'a pas été renouvelée en dehors de l'Ukraine : la situation ne s'était manifestement pas stabilisée, mais la Division des urgences, de la sécurité et de l'approvisionnement a considéré le non-renouvellement comme normal, puisque les moyens déployés avaient permis au HCR de répondre à la situation d'urgence.

Tableau II.13
Procédure d'urgence face à la crise en Ukraine

<i>Déclaration de la situation d'urgence</i>			
<i>Date de début</i>	<i>Date de fin</i>	<i>Niveau</i>	<i>Pays couverts, principales étapes de la gestion de la crise</i>
18 février 2022	24 février 2022	Niveau 1 ^a	Pologne, République de Moldova, Roumanie, Ukraine
25 février 2022	15 mars 2022	Niveau 2	Bélarus, Fédération de Russie (jusqu'au 24 août 2022), Hongrie, Pologne, République de Moldova, Roumanie, Slovaquie
25 février 2022	19 septembre 2022	Niveau 3	Ukraine
1 ^{er} mars 2022			Premier appel régional en faveur des réfugiés : 500 millions de dollars ; appel éclair du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires : 1,1 milliard de dollars

⁵⁴ Pologne, République de Moldova, Roumanie, Hongrie, Slovaquie et Bélarus.

⁵⁵ Voir <https://emergency.unhcr.org>.

<i>Déclaration de la situation d'urgence</i>			
<i>Date de début</i>	<i>Date de fin</i>	<i>Niveau</i>	<i>Pays couverts, principales étapes de la gestion de la crise</i>
5 mars 2022			Activation par le Coordonnateur des secours d'urgence des protocoles d'intensification de l'action humanitaire dans tout le système
14 mars 2022			Nomination par le Haut-Commissaire du Directeur du Bureau régional pour l'Europe comme coordonnateur régional pour les réfugiés
15 mars 2022	19 septembre 2022	Niveau 3	Hongrie, Pologne, République de Moldova, Roumanie, Slovaquie
19 septembre 2022	5 mars 2023	Niveau 3	Ukraine
19 septembre 2022	31 décembre 2022	Niveau 3	Hongrie, Pologne, République de Moldova, Roumanie, Slovaquie

Source : HCR.

^a Procédure interne de préparation proactive.

Examen de la situation sous l'angle de la gestion des risques

234. L'équipe d'audit a examiné les registres des risques du Bureau régional pour l'Europe, du bureau de pays de l'Ukraine et de cinq pays voisins tels qu'ils se présentaient au moment où la crise a éclaté.

Bureau régional

235. Le registre des risques régionaux était bien tenu. À la fin de 2021, 2 des 15 risques enregistrés étaient considérés comme élevés. Le risque qu'une crise éclate était considéré comme bien réel deux semaines avant qu'elle se produise.

Bureau de pays

236. Le registre des risques du bureau de pays en Ukraine n'a pas pu être examiné dans le temps. Il comportait trois risques élevés, mais aucun ne faisait référence aux tensions qui ont mené à la crise. En février 2022, le Bureau régional n'a pas examiné le registre des risques de 2022 en raison de la crise. Il a reporté l'examen d'assurance qualité pour aider le bureau de pays à faire face à la situation d'urgence, décision parfaitement fondée à l'époque. Le HCR a indiqué que le Bureau régional et son opération en Ukraine avaient bien pris la mesure du risque concernant la situation d'urgence, le risque était consigné dans le registre du Bureau, et l'opération, en collaboration étroite avec le Bureau et les pays concernés, avait établi des plans d'urgence, qui avaient été déclenchés dès le début de la guerre, ce qui montrait que le risque était bien géré par l'opération.

237. Le registre des risques du bureau de pays arrêté en novembre 2021 n'était pas tenu à jour de manière complète. Une situation d'urgence de niveau 1 avait été déclarée avant le début de la crise, dans le prolongement du plan logistique pour l'Ukraine du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, mis à jour en mai 2021. Toutefois, le registre des risques du bureau de pays examiné en novembre 2021 a montré qu'il n'était pas fait mention d'une situation d'urgence, alors même que le registre régional indiquait qu'il y avait un risque élevé qu'une situation d'urgence se produise. Il en ressort que le HCR n'a pas tenu compte des informations objectives qui indiquaient en mai 2021 l'existence d'un risque élevé concernant une situation

d'urgence en Ukraine. Cela semble indiquer qu'il convient de mieux organiser la mise en commun des informations avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de sorte que les signes d'une accentuation des risques puissent être intégrés à temps dans les registres de pays et que des mesures puissent être prises.

Pays voisins

238. Les registres des risques des pays voisins étaient inégalement tenus et n'étaient pas à jour au moment de la crise. Le registre du bureau de pays en Hongrie, daté de février 2022, comprenait cinq risques élevés, mais aucun ne faisait référence aux tensions ayant mené à la crise. Le risque d'un afflux de demandeurs d'asile en provenance d'Ukraine en cas de reprise des combats avait été classé parmi les risques moyens. Dans le registre du bureau de pays en Hongrie, ce risque s'appliquait à la Hongrie, à la République de Moldova, à la Slovaquie et à la Tchéquie. Les registres des risques des bureaux de pays en Pologne et en Roumanie ne rendaient pas compte des tensions ayant mené à la crise et devaient être mis à jour. La version la plus récente de tous les registres des risques dans les pays concernés par la situation tenait notamment compte du risque tenant à la situation d'urgence, et la capacité de chaque opération de répondre à la crise est dénotée par le fait qu'elles ont toutes pris un ensemble de mesures proactives.

239. Le HCR a estimé qu'il devait faire du savoir-faire en matière de risques une priorité. Au début de la crise, en mars 2022, un(e) conseiller(ère) hors classe en matière de risques (P-5) a été déployé(e) en tant que coordonnateur(trice) hors classe des activités sur le terrain, puis en tant que représentant(e) adjoint(e) pour les opérations et les programmes. Un emploi de spécialiste des risques de classe P-4 a été créé, mais n'a été pourvu que plus tard. Au bout du compte, le registre des risques n'a été mis à jour qu'à la fin de 2022 pour y inclure plusieurs risques élevés liés à la crise. À la fin de 2022, les risques étaient bien répertoriés dans le registre des risques concernant l'Ukraine, mais le fait qu'il n'y avait pas eu de mise à jour au cours de l'année a rendu le registre inopérant dans les premiers mois de la crise, pour des raisons certes légitimes et inévitables.

Registre des risques de situation

240. Le HCR a établi un registre complet des risques de situation quelques semaines seulement après le début de la crise. L'outil a été élaboré à l'initiative du Bureau régional pour l'Europe aux fins de la consignation des risques stratégiques régionaux plus larges liés à la crise. Il couvre 20 risques, dont 11 sont considérés comme élevés. Il est géré par le (la) Directeur(trice) du Bureau régional, considéré(e) comme le (la) seul(e) propriétaire des risques, sans soutien écrit formel ni examen de la part du Service de gestion globale des risques. L'outil a été mis en place quelques semaines seulement après le début de la crise, en mars 2022, et mis à jour à plusieurs reprises. Il s'agit du premier registre complet des risques liés à une situation, même si des évaluations analogues ont déjà été faites sous d'autres formes pour d'autres situations (Sahel, fermeture des camps au Kenya, retour volontaire au Burundi et Afghanistan). Un registre des risques de situation peut être utile s'il est établi à un stade précoce et n'est mis à jour que si la crise s'aggrave considérablement. Il n'a pas été possible d'évaluer de manière appropriée l'utilité du registre des risques liés à la situation en Ukraine, mais, selon le HCR, les membres du personnel prenant part aux activités menées dans la situation d'urgence estiment qu'il a apporté une valeur ajoutée et contribué à donner une vue d'ensemble claire.

Document stratégique recensant les risques mondiaux pour le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en ce qui concerne la crise en Ukraine

241. Un document stratégique sur les risques mondiaux a été établi au début de la crise. Pour compléter les registres des risques, la Division de la planification stratégique et des résultats et le Service de gestion globale des risques ont publié un document dans lequel ils analysaient les conséquences stratégiques, les risques et les opportunités qui pourraient découler de la crise pour les opérations dans le monde entier. Le document visait à donner des éléments au Haut-Commissaire en sa qualité de propriétaire des risques inscrits dans le registre des risques stratégiques. Il ne vise pas à être un outil opérationnel, mais à contribuer à la planification stratégique et à la prise de décision à court et moyen terme en fournissant une analyse des risques que les divisions du siège, les bureaux régionaux et les opérations de pays peuvent contextualiser et utiliser pour mettre à jour leurs propres registres des risques, contribuant ainsi à la réponse proactive du HCR au niveau mondial. L'analyse a été établie au début de la phase d'urgence, en mai 2022.

242. Le document stratégique sur les risques n'est toutefois pas suffisamment circonscrit et n'établit pas de priorités. Il comporte une liste de 39 risques dans les sept catégories existantes de risques opérationnels, y compris neuf opportunités et 68 mesures d'atténuation. Le nombre élevé de risques et de mesures d'atténuation recensés dans cet outil peut nuire à la lisibilité et à l'utilité, et les priorités peuvent être source de malentendus, en particulier parce que les risques négatifs ne sont pas différenciés selon une échelle graduée.

Enseignements potentiels d'un examen en temps réel de la crise

243. Un examen en temps réel entrepris par le HCR sur la réponse face à la crise des réfugiés donne des éléments qui peuvent servir de base à l'amélioration de la gestion des risques. La politique du HCR sur la préparation et la réponse aux situations d'urgence prévoit que les bureaux régionaux et la Division des urgences, de la sécurité et de l'approvisionnement procèdent à un examen en temps réel de la situation d'urgence de niveau 3 trois mois après qu'elle a été déclarée⁵⁶. Le Bureau régional pour l'Europe et la Division des urgences, de la sécurité et de l'approvisionnement ont publié un rapport concernant l'examen en temps réel sur la déclaration de situation d'urgence de niveau 3 en Ukraine, avec le concours de la Division de la protection internationale et du Service de l'évaluation. L'examen a eu lieu du 7 au 30 juin 2022 et le rapport a été publié en août 2022. L'objectif de l'examen en temps réel était de tirer les premiers enseignements et le cas échéant de recommander la rectification de certaines déficiences. Il a été expliqué à l'équipe d'audit que l'examen en temps réel avait servi à l'établissement de la nouvelle politique sur la préparation et la réponse aux situations d'urgence publiée en février 2023. L'examen en temps réel pourrait également servir à améliorer la gestion des risques.

244. L'examen en temps réel a mis en évidence le fait que les processus et outils existants étaient considérés comme manquant de souplesse. Il a fait ressortir un inconvénient potentiel des processus et outils relatifs au déploiement du personnel et à la mise en place des partenariats, qui ont parfois été considérés comme trop complexes ou comme prenant trop de temps pour que l'on puisse répondre rapidement à une situation d'urgence, et potentiellement comme limitant ou entravant la réactivité et la flexibilité. Certains systèmes et procédures conçus pour aider le HCR à faire face aux risques peuvent avoir ralenti la mobilisation du personnel face à la situation d'urgence. Ainsi qu'il est ressorti de l'examen en temps réel, les systèmes et procédures internes étaient davantage axés sur l'atténuation des risques et le

⁵⁶ HCR, « Politique sur la préparation et la réponse aux situations d'urgence », 2023.

règlement des problèmes rencontrés lors d'opérations prolongées, plutôt que sur la facilitation d'une intervention d'urgence dans des délais rapprochés. Pareille conclusion exige que le Service de gestion globale des risques soutienne les travaux visant à définir des marges acceptables pour la prise de risques, ce qui pourrait aider à surmonter les lourdeurs inhérentes au traitement des risques dans les situations d'urgence.

245. L'un des principaux enseignements est que les registres des risques ne peuvent être utiles que si les opérations fonctionnent. Dans les situations d'urgence, la priorité doit être donnée aux plans d'urgence et aux plans de continuité des opérations avant que des mesures réactives de traitement des risques soient prises ou, dans une plus large mesure, que les mesures proactives soient adaptées. Pour être utile, un outil de gestion des risques a besoin d'opérations en état de poursuivre leur travail.

246. L'examen en temps réel a également mis en évidence des points qui pourraient bénéficier d'une amélioration de l'évaluation des risques et de la préparation. Compte tenu du fait que la crise dure depuis 2015, l'examen en temps réel a montré qu'il convenait de réfléchir à l'état de préparation et à l'appétit pour le risque dans certains domaines. Il convient de prendre en considération les avis qui ont été exprimés à la faveur de l'examen, par exemple : les membres du personnel avaient eu peur de prendre des risques, bien souvent ne connaissaient pas les procédures d'urgence et avaient donné la priorité aux audits qui auraient lieu à l'avenir plutôt que de répondre aux besoins immédiats ; on avait eu recours aux mécanismes de partenariat traditionnels et beaucoup plus lourds, peut-être en tant que mesure proactive de traitement des risques (au lieu de répondre plus rapidement) ; il y avait un manque surprenant d'orientations claires concernant les procédures administratives d'urgence ; les processus et les procédures n'étaient pas allés dans le sens de la simplification et étaient en fait plus nombreux, plus lents et exigeaient plus de travail. Le Comité encourage le HCR à adopter un plan d'action cohérent pour prendre en considération les commentaires faits à la faveur de l'examen en temps réel.

247. La gestion des données relatives aux événements pourrait aider à tirer des enseignements pour améliorer la gestion des risques ; or elle fait défaut. La gestion des risques au HCR repose sur une politique bien définie amplement diffusée auprès des membres du personnel. Les exigences formelles de la politique sont bien respectées (examen annuel et augmentation du recours aux examens facultatifs intervenant en cours d'année) et la qualité des registres des risques s'améliore (plus grande pertinence des modifications proposées par le Bureau régional à l'occasion des examens d'assurance qualité). Néanmoins, les enseignements tirés des événements ne sont pas clairement organisés. Il importe de consigner les enseignements tirés des échecs et des réussites découlant de la gestion des risques afin d'apporter de nouvelles améliorations, comme l'a souligné le BSCI en 2022. La mise en place de registres d'événements serait utile non seulement pour améliorer les registres des risques, mais aussi pour diffuser une culture commune du risque.

5. Achats

248. Les activités d'achat que mène le HCR pour mettre en œuvre son mandat de protection sont considérables et ne cessent de prendre de l'ampleur dans un environnement international où les déplacements forcés dans le monde se multiplient chaque année. En 2022, les achats directs effectués par le terrain (opérations de pays et bureaux régionaux) se sont élevés à 960 millions de dollars et ceux effectués par le siège, à 472 millions de dollars. La répartition des achats effectués par le terrain et par le siège a légèrement changé. En effet, 67 % des dépenses totales avaient été engagées sur le terrain en 2022, contre 72 % en 2019. Le montant des achats effectués par les bureaux régionaux a augmenté, mais demeure faible.

249. Les procédures d'achat du HCR doivent être améliorées sur divers plans. Il conviendrait notamment de mettre à jour les règles, en particulier celles concernant le seuil au-dessus duquel un appel formel à la concurrence doit être lancé et l'attribution de marchés d'urgence (voir par. 250 à 274), de renforcer la direction et les compétences (voir par. 275 à 299), d'améliorer la planification et le suivi (voir par. 300 à 316), de redistribuer les responsabilités en matière d'achat (voir par. 317 à 341), de renforcer les liens avec la gestion des stocks (voir par. 342 à 354), de gérer les risques associés aux achats (voir par. 355 à 371), de veiller à la conformité (voir par. 372 à 412) et de renforcer le contrôle des achats faits par les partenaires d'exécution (voir par. 413 à 418).

a) Mise à jour des règles

250. Les achats du HCR sont suivis conformément à un ensemble de règles qui ont récemment été regroupées et mises à jour. Néanmoins, certaines lacunes restent à corriger pour améliorer l'efficacité et l'efficience. Elles concernent notamment :

a) Pour les situations habituelles, le seuil au-dessus duquel un appel formel à la concurrence doit être lancé, qui a été considérablement relevé, ce qui augmente le risque de non-respect des principes de meilleur rapport qualité-prix et de concurrence loyale, ainsi que les risques de fraude et de corruption ;

b) Pour les situations d'urgence, la présentation des marchés devant être attribués, pour examen, aux comités régionaux des marchés.

Nouvelles politiques et règles relatives aux achats

251. Le cadre régissant les achats a récemment été révisé compte tenu des recommandations de l'auditeur interne. Dans un rapport publié en 2019, le BSCI a recensé quatre grandes catégories de problèmes récurrents : a) lacunes dans la planification de la gestion des marchés ; b) non-respect des procédures d'achat établies ; c) gestion des fournisseurs et des prestataires et administration des marchés inadéquates ; d) absence d'examens en bonne et due forme effectués par les comités des marchés compétents. Le BSCI avait recommandé que soient intégrés, dans la politique et l'instruction administrative relatives aux achats en cours de révision, les exigences minimales en matière d'achats et les risques liés aux achats recensés en fonction du contexte pour chaque opération, ainsi que des orientations supplémentaires sur les contrôles des achats et des clarifications sur le rôle de la deuxième ligne de défense dans la gestion des achats.

252. Adopté en 2021, le cadre donne des orientations sur les achats du HCR. En 2018, l'Administration avait publié une instruction administrative sur les règles et procédures applicables aux comités des marchés du HCR au siège et sur le terrain (UNHCR/AI/2018/5), qui établissait les principaux contrôles à effectuer sur les achats. En 2021, à la suite de l'audit interne, le HCR a publié une nouvelle politique (UNHCR/HCP/2021/01) et une nouvelle instruction administrative (UNHCR/AI/2021/05) sur les achats. En complément du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que du Règlement de gestion par le Haut-Commissaire pour les réfugiés des fonds constitués au moyen de contributions volontaires, ces deux documents énoncent les règles du HCR en matière d'achats.

253. Des textes très récents sont allés plus loin, notamment en relevant les seuils au-dessus desquels une mise en concurrence formelle est requise. Le Règlement de gestion révisé (A/AC.96/503/Rev.12), qui a pris effet le 1^{er} janvier 2023, intègre les règles applicables de l'ONU relatives aux achats. Des instructions administratives plus spécifiques existent également, comme l'instruction administrative sur les règles

et procédures applicables aux comités des marchés du HCR au siège et sur le terrain (UNHCR/AI/2018/5/Rev.2) et l'instruction administrative sur les achats effectués par des partenaires en vertu d'accords de partenariats (UNHCR/AI/2018/1), révisée en date du 31 décembre 2022. Point plus important, une nouvelle version de l'instruction administrative sur les achats (UNHCR/AI/2021/05/Rev.1), publiée en mai 2022, a considérablement relevé le seuil au-dessus duquel un appel d'offres ou une invitation à soumissionner peuvent être faits, qui est passé de 40 000 dollars à 250 000 dollars. Par conséquent, les achats d'un montant inférieur à 250 000 dollars sont pour la plupart effectués dans le cadre d'une procédure simplifiée, selon laquelle seuls des devis sont demandés à plusieurs fournisseurs ou prestataires.

254. Malgré les progrès accomplis, le cadre établi en 2021 fait ressortir plusieurs lacunes.

Lacunes en matière de contrôle

255. L'instruction de 2021 ne contient aucune disposition de fond sur le respect des règles et le contrôle. La seule section consacrée à la question est la section 16 intitulée « Suivi et respect des dispositions », qui dispose que le Service de la gestion de l'approvisionnement de la Division des urgences, de la sécurité et de l'approvisionnement est chargé de veiller au respect de l'instruction administrative. Fait plus important encore, la section ne contient de description précise ni des responsabilités du Service de la gestion de l'approvisionnement, ni du dispositif à mettre en place pour le suivi du respect des dispositions, ni des outils à utiliser à cette fin.

256. Dans l'instruction administrative, il n'est pas mentionné que les bureaux régionaux participent au contrôle. Pourtant, en novembre 2022, un document définissant les attributions, les responsabilités et les pouvoirs des bureaux régionaux a été publié. Ce document clarifie les fonctions afférentes à leur rôle de deuxième ligne de défense pour ce qui est des achats, ainsi que les responsabilités des comités régionaux des marchés. L'instruction administrative devrait être révisée de façon à faire ressortir le rôle de contrôle important que jouent les bureaux régionaux d'après ce nouveau document clé.

Relèvement problématique du seuil au-dessus duquel un appel formel à la concurrence doit être lancé

257. Un relèvement considérable du seuil au-dessus duquel un appel d'offres formel doit être lancé a récemment été décidé. Le relèvement du seuil, prévu dans la version de mai 2022 de l'instruction administrative, signifie que, pour les achats inférieurs à 250 000 dollars, ce qui représente une somme importante dans de nombreux pays, la procédure à suivre est d'obtenir des devis auprès d'au moins trois fournisseurs ou prestataires. Cette décision a été prise alors que les problèmes soulevés avec les seuils précédemment appliqués n'avaient pas été évalués. En particulier, rien ne prouvait que, selon la norme qui s'appliquait auparavant aux situations habituelles, une procédure formelle d'appel à la concurrence entravait la chaîne d'approvisionnement et les activités des bureaux de pays ayant bien planifié leurs achats.

258. La nouvelle procédure appliquée remet en cause trois importants principes énoncés dans le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies ainsi que dans le règlement de gestion du HCR. En effet, le seuil bien plus élevé, qui fait que les appels formels à la concurrence sont remplacés par l'obtention d'au moins trois devis :

- a) ne garantit pas le meilleur rapport qualité-prix ;
- b) ne garantit plus l'équité, l'intégrité et la transparence, et accroît les risques de fraude et de corruption ;

c) ne permet plus une mise en concurrence internationale effective, dans la mesure où il n'y a plus de procédure formelle d'appel d'offres.

259. Les nombreuses dérogations (neuf) à l'appel formel à la concurrence déjà prévues dans le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, combinées au seuil de 250 000 dollars, relèguent la procédure d'appel d'offres au second plan, alors qu'elle devrait être la procédure standard. À titre d'exemple, l'application du nouveau seuil au bureau de pays du HCR au Kenya réduirait, pour 2022, de 43 % le nombre d'accords-cadres (de 53 à 30) pour Nairobi et de 73 % (de 22 à 6) pour le camp de réfugiés de Kakuma.

260. Enfin, à titre de comparaison, le seuil appliqué par l'ONU pour les appels formels à la concurrence (100 000 dollars) est 2,5 fois inférieur à celui du HCR. Le Comité sait que les spécificités de chaque organisme des Nations Unies peuvent entraîner l'application de règles différentes, mais il note que les seuils utilisés par le HCR sont les plus élevés.

Points essentiels manquants

261. Même si une instruction administrative ne doit pas traiter trop de points, certaines questions importantes ne sont pas abordées dans le document. Peu de précisions sont données sur la planification, en particulier sur les liens entre le processus budgétaire et les plans de gestion des marchés établis aux niveaux local et régional et au niveau du siège. Toutefois, le lien entre la planification de la gestion des marchés et le budget ne saurait être fait sans un plan d'achat. Il ne suffit pas de planifier les marchés nouveaux ou renouvelés, comme c'est le cas actuellement dans les plans de gestion des marchés. Des prévisions exactes de la valeur de chaque bien ou service acheté chaque mois doivent être établies et servir de base pour les projets de budget.

262. L'instruction administrative ne traite pas non plus des qualifications standard que devrait avoir chaque membre du personnel chargé des achats en fonction de la classe du poste qu'il ou elle occupe, ni des formations à suivre. Même si certaines formations ont été spécialement mises au point, comme le programme de certification en gestion de la chaîne d'approvisionnement ou les cours de déontologie en matière d'achats, elles ne sont pas obligatoires. Il est intéressant de noter, à titre de comparaison, que le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement du Secrétariat de l'ONU a décidé en 2021 que tous les spécialistes des achats devraient obtenir le diplôme de niveau 4 de l'Institut agréé des achats et des approvisionnements.

Cohérence entre les différents textes

263. Conformément au paragraphe 4.1.1 de la politique d'achat, les textes relatifs aux achats publiés en 2021 devraient être lus conjointement avec les parties pertinentes du chapitre 8 du Manuel du HCR, mais il est indiqué dans l'instruction administrative que celle-ci rend caduques les dispositions du chapitre 8 du Manuel du HCR intéressant les achats.

264. Les incohérences du chapitre 8 du Manuel du HCR avaient déjà été relevées par le Comité des commissaires aux comptes. Dans son rapport pour l'année terminée le 31 décembre 2021, le Comité avait recommandé que le HCR parachève et publie la version actualisée du chapitre 8 de son manuel en veillant à ce qu'elle soit conforme à ses propres règles et règlements en matière d'achats (A/77/5/Add.6, chap. II, par. 375). Le HCR avait répondu qu'il avait bien progressé dans la rédaction de la version actualisée du chapitre 8 : la partie du chapitre consacrée aux achats proprement dits serait publiée au troisième trimestre de 2022, la partie consacrée à

l'organisation des approvisionnements à la fin de 2022 et la partie consacrée à la logistique et aux stocks à la fin du premier trimestre de 2023. La mise à jour du chapitre 8 n'était toutefois pas encore achevée en février 2023.

265. Étant donné que l'instruction administrative dispose qu'elle rend caduques les dispositions du chapitre 8, le HCR estime que le contenu du chapitre 8 devrait se limiter aux meilleures pratiques, qui peuvent être suivies ou non en fonction de la situation. Cette approche n'est pas pleinement conforme à l'objectif du Manuel du HCR, qui sert de répertoire de toutes les procédures, directives et structures opérationnelles.

266. Au vu des lacunes de l'instruction administrative, il semble essentiel de la compléter en élargissant son champ d'application et en donnant des directives plus précises sur les procédures à suivre, ou d'indiquer clairement, pour chaque directive donnée concernant les achats dans la future version du chapitre 8, si celle-ci est obligatoire ou s'il s'agit uniquement d'une bonne pratique.

267. Le Comité recommande que l'Administration révise le cadre de 2021 régissant la passation des marchés : a) en abaissant le seuil au-dessus duquel un appel formel à la concurrence doit être lancé afin d'assurer un suivi et un contrôle efficaces des activités d'achat ; b) en comblant les principales lacunes, notamment en ce qui concerne la planification, la formation et les qualifications du personnel.

268. Le HCR a partiellement accepté la recommandation, car il considère que le seuil devrait être revu et non abaissé. Si le HCR ne partage pas l'avis du Comité concernant les risques accrus résultant d'un relèvement du seuil pour les appels formels à la concurrence, il estime qu'il faudrait revoir les critères de sélection de la méthode d'achat. Il souligne également qu'il vient d'introduire un nouveau modèle d'approvisionnement. Ce nouveau cadre vise à renforcer les équipes chargées des achats dans les bureaux régionaux, en leur confiant la responsabilité des achats locaux complexes, qui étaient auparavant effectués par les équipes de pays. Les achats internationaux seront également assurés par un service mondial renforcé. Le cadre est étayé par un nouvel outil (le progiciel de gestion intégré basé sur le cloud), que le HCR a l'intention de mettre en service en septembre 2023. Selon le HCR, l'outil devrait permettre de traiter toutes les demandes d'achat par l'intermédiaire d'un centre de commandes pour les acheteurs, dans lequel les demandes devraient pouvoir être gérées et affectées à un mode d'achat en fonction de critères prédéfinis.

269. Le Comité prend note des réformes envisagées, mais estime que la question de l'adaptation de la procédure à la complexité de chaque achat est compliquée, à supposer qu'il soit possible de définir objectivement *ex ante* le degré de complexité d'un achat donné. Les appels à la concurrence sont le moyen le plus simple et le plus répandu de garantir le respect des principes de meilleur rapport qualité-prix, d'équité, d'intégrité et de transparence, ainsi qu'une mise en concurrence internationale effective. Les appels formels à la concurrence doivent rester la norme et non l'exception. Le Comité n'a pas non plus connaissance d'une autre entité des Nations Unies qui appliquerait un seuil aussi élevé.

Règles appliquées dans les situations d'urgence

270. Le HCR peut choisir de déclarer l'un des trois niveaux d'urgence prédéfinis compte tenu de l'ampleur, de la complexité et des conséquences attendues d'une crise humanitaire et des capacités existantes des opérations de pays et des bureaux régionaux concernés. En cas de déclaration d'urgence, des mesures limitées dans le temps sont prises pour mobiliser des capacités et des ressources supplémentaires. Ces mesures exceptionnelles peuvent être prises à tous les niveaux d'urgence pour la

durée sur laquelle porte la déclaration, avec possibilité de prorogation. Les principales dérogations prévues par la Politique sur la préparation et la réponse aux situations d'urgence de 2023, qui est entrée en vigueur le 1^{er} février 2023, sont les suivantes :

a) Relèvement du plafond autorisé pour les demandes de devis : le plafond autorisé pour les demandes de devis passe automatiquement de 250 000 à 750 000 dollars si le plus haut ou la plus haute responsable de l'approvisionnement occupe un poste de classe P-4 ou supérieure ;

b) La période flottante minimale pour la méthode formelle d'appel à la concurrence peut être raccourcie afin de répondre aux besoins urgents ;

c) Relèvement du seuil en dessous duquel les comités locaux des marchés peuvent intervenir : le comité local des marchés est habilité à autoriser des achats d'un montant pouvant aller jusqu'à 750 000 dollars (au lieu de 250 000 dollars) si le plus haut ou la plus haute responsable de l'approvisionnement dans l'opération de pays occupe un poste de classe P-4 ou supérieure⁵⁷.

271. Les dérogations s'avèrent nécessaires dans les situations d'urgence et les dispositions y afférentes qui ont été inscrites dans un chapitre spécifique de l'instruction administrative donnent des orientations utiles pour les périodes difficiles.

272. Cependant, les dérogations présentent un risque en matière de conformité et d'efficacité, voire même un risque de fraude. On peut admettre un certain niveau de risque dans la mesure où le HCR doit remplir sa mission dans des situations difficiles. Les risques en question sont en partie atténués par les comités des marchés, qui examinent la procédure de passation des marchés avant l'attribution d'un marché. Toutefois, dans les situations d'urgence, comme indiqué ci-dessus, le seuil est modifié. Le comité local des marchés peut étendre ses contrôles aux marchés de 750 000 dollars ou moins, en lieu et place du comité régional des marchés, qui intervient normalement à partir de 250 000 dollars. Le Comité des commissaires aux comptes constate que, dans la pratique, les comités régionaux des marchés sont beaucoup plus efficaces que les comités locaux des marchés dans l'exercice de leur fonction de contrôle, et ce pour deux raisons principales : a) les comités régionaux des marchés ont beaucoup plus de compétences et d'expérience en matière de passation de marchés que les comités locaux ; b) les comités régionaux des marchés sont indépendants des opérations de pays. Par exemple, au Kenya, le Comité local des marchés a examiné à la hâte 15 dossiers portant sur une valeur de 3,6 millions de dollars en décembre 2022 (66 % du total des dossiers soumis en 2022), dont 11 dossiers portant sur une valeur de 1,5 million de dollars le 22 décembre 2022. Lorsqu'il s'est réuni, le Comité local a consacré 11 minutes à chaque dossier, d'une valeur moyenne de 252 177 dollars, sans relever de faille dans le processus. Le Comité régional des marchés pour l'Afrique de l'Est, la Corne de l'Afrique et les Grands Lacs a quant à lui recensé de graves lacunes dans les bureaux de pays (15 en 2021 et 10 en 2022) : on avait par exemple choisi la mauvaise méthode d'appel à la concurrence, raccourci la période d'appel d'offres sans justification appropriée, fractionné des marchés afin d'éviter d'avoir à obtenir l'approbation d'un comité des marchés, mal calculé un montant maximal et formulé une recommandation

⁵⁷ Si le plus haut ou la plus haute responsable de l'approvisionnement occupe un poste de classe inférieure à P-4, l'opération de pays peut solliciter l'approbation du comité des marchés du siège, par l'intermédiaire du ou de la Chef du Service de la gestion de l'approvisionnement de la Division des urgences, de la sécurité et de l'approvisionnement, pour relever le seuil en dessous duquel le comité local des marchés peut intervenir. La demande de relèvement du seuil peut être faite à l'aide du formulaire C5. Tant que la demande n'est pas approuvée ou qu'un ou une responsable de l'approvisionnement de classe P-4 n'est pas présent(e), le plafond en dessous duquel le comité local des marchés peut intervenir reste de 250 000 dollars.

d'attribution d'un marché qui n'était pas conforme aux règles et procédures en matière de passation de marchés.

273. Le Comité est d'avis qu'en cas d'urgence, le seuil à partir duquel les comités régionaux et non plus les comités locaux des marchés doivent intervenir ne devrait pas être modifié afin d'assurer un bon équilibre des pouvoirs. Un tel changement risque de compromettre l'efficacité de la deuxième « ligne de défense » lors d'une situation d'urgence, qui est une période risquée. En tant que deuxième ligne de défense, les comités régionaux des marchés jouent également un rôle clé dans la prévention de la fraude.

274. Les mesures correctrices à prendre sont énoncées dans la recommandation du Comité concernant la deuxième ligne de défense (voir par. 369 ci-dessous). Avant d'envisager une restructuration des comités des marchés, le HCR devrait, à moyen terme, étudier la possibilité de faire correspondre le seuil servant à déterminer si les comités régionaux ou locaux doivent intervenir qui est appliqué dans les situations d'urgence à celui qui est appliqué dans les situations normales.

b) Renforcement de la direction et des compétences

275. Au-delà des considérations techniques quotidiennes, les responsables stratégiques au plus haut niveau doivent être associés à la gestion des achats. Le HCR doit également renforcer son expertise en matière d'achats de sorte qu'à chaque niveau de gestion – siège, régions et pays – les besoins afférents aux fonctions liées aux achats soient précisément recensés et qu'une formation initiale et continue appropriée soit mise en place.

276. La fonction d'achat franchit une nouvelle étape, le HCR élaborant une nouvelle stratégie prévoyant la révision de son modèle d'approvisionnement. Dans l'intervalle, les qualifications et les besoins en formation du personnel doivent être clairement définis afin que les processus d'achat, qui sont complexes et risqués, puissent être menés à bien.

Fonction d'achat

277. Au HCR, la fonction d'achat est structurée comme une fonction de soutien se limitant à un rôle technique. Cet état de fait semble aller à l'encontre de l'évolution évoquée dans le Procurement Practitioner's Handbook (guide pratique des procédures d'achat dans le système des Nations Unies), publié en février 2022 par le groupe de travail sur le développement professionnel constitué par le Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion :

Les achats sont une profession internationalement reconnue. Dans le système des Nations Unies, la fonction a évolué, passant d'une simple fonction administrative de soutien à une fonction de plus en plus reconnue comme une fonction professionnelle apportant une valeur ajoutée et contribuant à la réalisation des principaux objectifs et résultats des organismes du système. En outre, les achats ont été élevés au rang de fonction stratégique dans un nombre croissant d'organisations.

278. Au-delà des considérations techniques quotidiennes, les responsables stratégiques au plus haut niveau devraient être davantage associés à la gestion des achats. Compte tenu des ressources considérables consacrées aux achats, soit directement, soit par l'intermédiaire des partenaires d'exécution, la fonction d'achat du HCR tirerait profit d'un lien plus direct avec la direction. Toutefois, à ce jour, le Chef du Service de la gestion des approvisionnements du HCR rend compte à la Directrice de la Division des urgences, de la sécurité et de l'approvisionnement, qui

rend compte au Haut-Commissaire assistant chargé des opérations, qui fait partie de l'équipe des hauts dirigeants du Haut-Commissariat.

279. Les achats ne sont qu'un élément de la chaîne d'approvisionnement, qui comprend des procédures intégrées de gestion et de planification de bout en bout de toutes les activités liées à l'utilisation des sources d'approvisionnement et à l'achat de biens et de services, ainsi que d'autres activités logistiques telles que la livraison, le stockage et l'élimination des biens. Le succès des achats dépend tout particulièrement de la phase de planification de l'approvisionnement en biens et services. Une approche stratégique est nécessaire pour que les biens et les services soient livrés en temps voulu et au moindre coût aux personnes contraintes de fuir. Le HCR compte élaborer une telle stratégie.

Personnel chargé des achats

280. Au HCR, l'effectif chargé de l'approvisionnement était de 729 fonctionnaires au 31 décembre 2022. La répartition par classe de ces fonctionnaires confirme que la fonction d'approvisionnement reste à un niveau technique.

281. Un nombre limité de fonctionnaires recrutés sur le plan international (163 sur 729) participent aux activités d'approvisionnement. Le Service de la gestion des approvisionnements est dirigé par un(e) fonctionnaire de classe D-1 et ne compte que 11 fonctionnaires de classe P-5 et 38 fonctionnaires de classe P-4. Le siège compte 23 fonctionnaires recrutés sur le plan international et 53 agents des services généraux.

282. Plus généralement, sachant que 140 membres du personnel recrutés sur le plan international sont affectés dans les bureaux locaux et régionaux, le HCR ne peut même pas en affecter un dans chacune de ses 156 opérations de pays, d'autant que certaines opérations comptent plusieurs fonctionnaires recrutés sur le plan international participant aux activités d'approvisionnement (par exemple, au Kenya, en Jordanie, au Liban, en Ouganda, au Yémen, en République arabe syrienne, en Ukraine, au Soudan du Sud et en République centrafricaine). Les 41 administrateurs recrutés sur le plan national (personnel local) chargés d'effectuer des tâches d'approvisionnement dans les opérations peuvent apporter des compétences utiles, tout comme de nombreux agents des services généraux, mais le nombre de membres du personnel recrutés sur le plan international affectés dans les bureaux de pays montre que les plus petits bureaux ne sont pas les seuls concernés par le manque de personnel recruté sur le plan international.

283. D'après les chiffres indiqués dans un rapport sur l'organisation de la chaîne d'approvisionnement publié en novembre 2022 par un cabinet de conseil, 245 des 735 membres du personnel (effectif à la fin de 2022) participaient aux achats, 95 à la planification, 49 aux activités de conformité, 56 à l'entreposage et 155 à des tâches qui n'étaient pas précisément définies. Sur les 86 membres du personnel du Service de la gestion de l'approvisionnement de Budapest, 22 travaillaient à la Section des achats.

284. Cette répartition correspond à la division en sections ou groupes du Service de la gestion de l'approvisionnement au siège, mais pas nécessairement à la répartition des tâches dans les opérations de pays. Sur le terrain, la répartition du personnel participant aux achats et à d'autres tâches liées à l'approvisionnement ou même à d'autres tâches administratives (les membres du personnel chargés de l'approvisionnement consacrent 12,5 % de leur temps à des activités n'étant pas liées à l'approvisionnement selon le rapport du cabinet de conseil) est difficile à déterminer, certains membres du personnel pouvant contribuer à plusieurs activités. Cela étant, l'attribution de tâches multifonctionnelles est une bonne pratique qui est courante. Les 735 membres du personnel participant à l'organisation de la chaîne

d'approvisionnement sont censés pouvoir assumer la fonction de « spécialiste de l'approvisionnement » puisqu'ils passent avec fluidité d'un rôle ou d'une fonction à l'autre, que leur domaine d'activité principal soit les achats, la logistique ou l'entreposage.

285. La passation de marchés étant réglementée et longue, et présentant des risques de fraude, elle requiert des compétences spécialisées et professionnelles. Or, comme l'a noté le cabinet de conseil, le HCR recrute essentiellement des généralistes ou, dans le meilleur des cas, des personnes ayant une expérience de l'approvisionnement en général, car il opère dans des pays où les compétences requises peuvent ne pas être disponibles. Les lacunes devraient être comblées par une solide formation interne ou externe.

286. Le HCR organise régulièrement des sessions de formation sur les achats. En 2021 et 2022, un grand nombre de fonctionnaires ont suivi une formation sur les changements découlant de l'instruction administrative de 2021, soit lors de sessions ouvertes à toutes les opérations (par exemple, un webinaire organisé à l'intention de 400 membres du personnel en juin 2022), soit lors de séminaires qui se sont tenus dans plusieurs régions. Les formations peuvent également être plus spécifiques, par exemple les séminaires organisés en 2022 sur l'émission de bons de commande. Ces sessions font partie des mesures prises pour améliorer le niveau de connaissances et de compétences.

287. Cependant, aucune réflexion n'a été menée sur le niveau de compétence requis pour la passation des marchés et sur la formation nécessaire pour atteindre ce niveau de compétence. Au siège du HCR, 10 des 30 membres du personnel du Groupe des achats ne sont pas titulaires du diplôme de l'Institut agréé des achats et des approvisionnements, qui constitue la qualification internationale de référence en matière d'achats, alors que le siège est responsable du contrôle du respect de l'instruction administrative (voir l'article 16 de l'instruction administrative de 2021), ce qui requiert un niveau de compétence élevé. Au Kenya, 4 des 14 membres du personnel n'ont même pas suivi de formation interne.

288. Un niveau de compétence élevé fondé sur les qualifications et l'expérience est également essentiel dans les bureaux régionaux et au siège, les membres du personnel assumant les fonctions des comités régionaux des marchés et du comité des marchés du siège.

289. Le HCR sait qu'il est crucial de disposer d'un personnel compétent en matière d'achats. En conséquence, le registre des risques de la Division des urgences, de la sécurité et de l'approvisionnement recense parmi les risques les plus importants le manque de personnel qualifié chargé de la gestion de la chaîne d'approvisionnement. Il est donc essentiel que le plan d'action connexe soit mis en œuvre.

290. En ce qui concerne l'organisation de la chaîne d'approvisionnement, y compris les tâches afférentes aux achats, le Comité souscrit à deux conclusions importantes formulées par le cabinet de conseil dans son rapport : a) la place trop marginale occupée par la fonction d'approvisionnement dans l'organigramme par rapport aux montants en jeu ; b) le manque de compétences de certains membres du personnel.

291. Le HCR a commencé à réorganiser son modèle d'approvisionnement. Selon un document provisoire établi par le Service de la gestion de l'approvisionnement du siège, les tâches effectuées par les opérations de pays seraient allégées et se limiteraient à des opérations simples. Les tâches plus complexes seraient exécutées par les bureaux régionaux, qui seraient également chargés de la planification au niveau régional. Au siège, un groupe serait spécialement chargé des questions stratégiques, tandis qu'un autre groupe gérerait les aspects transactionnels. Au moment de l'audit, le nouveau modèle d'approvisionnement venait d'être approuvé.

292. Dans ce contexte, le Comité relève plusieurs points, exposés dans les paragraphes ci-dessous.

293. À la suite du récent relèvement des seuils (voir les paragraphes 250 à 274 ci-dessus), les tâches effectuées par les opérations de pays sont considérées comme simples, en raison de la méthode d'achat suivie, alors qu'elles portent sur des montants importants ; il faut donc maintenir un niveau de compétence suffisant au niveau des pays et mettre en place des contrôles rigoureux. En somme, quelles que soient les procédures suivies, un personnel qualifié est une condition sine qua non. Il est donc nécessaire de renforcer les compétences du personnel dans les opérations de pays.

294. Le Comité ne souscrit pas pleinement à la démarche adoptée. En effet, le relèvement du seuil au-dessus duquel un appel formel à la concurrence doit être lancé ne semble pas approprié et ne devrait pas conduire à éluder la question des compétences en matière d'achats sur le terrain. Il faut soit former le personnel, soit faire appel aux compétences des bureaux régionaux.

295. Au niveau régional, le relèvement des seuils a les mêmes conséquences.

296. Au siège, l'ambition d'adopter une approche stratégique est pertinente, à condition que le groupe qui en est responsable reste en contact étroit avec les équipes opérationnelles afin d'être dûment informé des problèmes rencontrés. En outre, le siège devrait renforcer son rôle de suivi, car la décentralisation ne devrait pas conduire à un manque de connaissances au niveau institutionnel et à des lacunes dans le suivi des questions critiques.

297. Le Comité recommande que le HCR renforce la direction stratégique des achats au plus haut niveau et répartisse de manière aussi efficace et efficiente que possible les activités d'achat à mener entre les niveaux des opérations de pays, des bureaux régionaux et du siège.

298. À cette fin, le Comité considère que le HCR devrait notamment : a) définir, pour chaque niveau de l'organisation, des critères d'attribution des responsabilités afférentes aux achats pour chaque catégorie de biens et de services, en fonction des plans de gestion des marchés des bureaux de pays, en vue de parvenir à une meilleure harmonisation et de réaliser de plus grandes économies d'échelle grâce à des contrats communs conclus au niveau régional (voir la sous-section d) ci-dessous sur la réattribution des responsabilités afférentes aux achats) ; b) déterminer les compétences et la formation requises à chaque niveau.

299. Le HCR a accepté la recommandation. Il note qu'il a déjà entrepris une révision de son modèle d'approvisionnement, qui vise à résoudre les problèmes mentionnés dans le présent rapport.

c) Amélioration de la planification et du suivi

300. La pratique suivie par le HCR en matière de planification de la gestion des marchés semble pâtir, d'une part, d'un suivi insuffisant des outils existants, notamment les plans consolidés de gestion des marchés au niveau des pays et, d'autre part, du fait que les achats ne fassent pas l'objet d'une planification plus globale, qui permettrait d'anticiper les besoins de chaque entité et de mettre au point des outils servant à suivre ces entités et à mieux s'aligner sur les processus budgétaires.

301. La planification des activités d'achat est considérée comme une condition essentielle pour assurer l'efficacité et l'efficience du processus, comme il ressort notamment du paragraphe 5.1 de la politique d'achat (UNHCR/HCP/2021/01) : « Objectif 1 : Les opérations d'achat, les contrats et les fournisseurs du HCR sont gérés de manière efficace et efficiente ». L'instruction administrative relative aux

achats (UNHCR/AI/2021/05/Rev.1) impose à tous les bureaux de pays, bureaux multipays, bureaux régionaux, divisions et entités autonomes du siège d'établir et de tenir à jour un plan consolidé de gestion des marchés à l'aide d'un modèle standard figurant à l'annexe 10 de l'instruction. Le Comité a constaté que les plans consolidés n'étaient pas dûment mis en œuvre et qu'aucun plan d'achat n'était en place. Sans ces outils, l'efficacité du processus de gestion des achats peut être remise en cause.

Plans consolidés de gestion des marchés

302. Le Comité a vérifié que l'instruction relative aux plans consolidés de gestion des marchés était bien appliquée dans six pays et a constaté que, si chaque pays disposait d'un plan de gestion des marchés, celui-ci n'était pas entièrement conforme à l'instruction.

303. Selon l'instruction administrative, le plan consolidé de gestion des marchés, dont l'établissement est obligatoire, est censé être axé sur les besoins pour les 18 mois à venir. Or, la plupart des plans et des opérations de pays examinées étaient annuels, comme en Malaisie.

304. Le Comité a constaté, en comparant les prévisions du plan de gestion des marchés d'un bureau de pays et les commandes passées au cours de 2022, que la majorité des commandes n'avaient pas été anticipées. Par exemple, au bureau de pays à Nairobi, sur les 10 biens ou services examinés, d'une valeur de 2,3 millions de dollars, 5 n'étaient pas prévus. Dans la sous-délégation de Kakuma, d'après le plan le plus détaillé de celle-ci, sur les 12 biens ou services examinés, d'une valeur de 4,8 millions de dollars, 5 n'étaient pas prévus.

305. Le Bureau régional pour l'Afrique de l'Est, la Corne de l'Afrique et les Grands Lacs, situé à Nairobi, était censé recevoir les plans de gestion des marchés de chacun des 11 bureaux de pays relevant de sa compétence afin d'établir un plan global de gestion des marchés. Or, 4 des 11 bureaux de pays n'avaient pas communiqué leur plan et 1 ne lui a envoyé que les plans de ses deux sous-délégations, mais pas son propre plan. Le Bureau régional a également noté que certains plans étaient incomplets ou n'avaient pas été consolidés au niveau du bureau de pays. Aucun des bureaux de pays, sauf un, n'a mis à jour son plan de gestion des marchés en 2022, alors que l'instruction administrative requiert un examen et une mise à jour avant la fin du mois de juin de chaque année.

306. Dans la mesure où 2022 était la première année de mise en œuvre des nouveaux plans consolidés de gestion des marchés, il est probable que de nombreuses opérations de pays n'étaient pas prêtes à élaborer de tels plans ou n'avaient pas bien compris les instructions y relatives. C'est pourquoi le processus aurait dû être suivi de plus près par le siège avec l'aide des bureaux régionaux. En février 2023, le Service de la gestion de l'approvisionnement ne savait pas combien de plans consolidés de gestion des marchés avaient été établis par les opérations de pays à la fin de 2022 étant donné que l'instruction administrative ne mentionnait pas que les opérations de pays étaient tenues d'informer le Service de la gestion des approvisionnements au siège de l'état d'avancement des plans consolidés.

307. La méthode préconisée pour l'établissement du plan consolidé de gestion des marchés vise deux objectifs différents : a) recenser les besoins en décrivant les marchés prévus et en indiquant les biens et services à acheter et leurs montants ; b) fixer le calendrier souhaitable. Pour les nouveaux marchés, par exemple, le modèle figurant à l'annexe 10 de l'instruction administrative comprend deux colonnes concernant ce deuxième aspect : l'une où il convient de préciser quand le marché doit être en place et l'autre, quand la procédure de passation de marché doit être engagée.

308. Dans deux bureaux de pays, le plan de gestion des marchés était bien conçu et rempli, mais ne comportait aucune mention du calendrier, ce qui est une faiblesse majeure. Il n'était pas suffisamment développé pour constituer un plan opérationnel d'approvisionnement ou un plan de gestion des marchés permettant aux bureaux de prévoir précisément toutes les étapes d'un achat.

309. Le calendrier est très important. Les visites d'audit menées sur le terrain ont en effet montré qu'une mauvaise planification entraînait les problèmes suivants :

a) Les services chargés de l'approvisionnement étaient surchargés à certaines périodes de l'année ;

b) Les réunions des comités des marchés étaient tenues tardivement (par exemple, dans un bureau de pays, la réunion durant laquelle un contrat de service juridique devait être approuvé a eu lieu le 28 décembre 2020 alors que le contrat devait entrer en vigueur quatre jours plus tard, le 1^{er} janvier 2021 (le contrat n'a été signé que le 11 janvier 2021), et, lors d'une réunion tenue le 27 septembre 2021, deux contrats ont été examinés et approuvés : l'un concernant la rénovation de locaux devant entrer en vigueur le 1^{er} octobre 2021, et l'autre conclu avec une agence de voyages devant également entrer en vigueur le 1^{er} octobre 2021) ;

c) Les contrats étaient signés après leur date d'entrée en vigueur (on peut citer à titre d'exemple le contrat de service juridique signé tardivement dans un bureau de pays en 2021, mentionné ci-dessus, ou encore un bon de commande émis en 2022 deux mois avant la signature de l'accord-cadre pour des services de télémarketing au Bureau régional pour l'Afrique de l'Est, la Corne de l'Afrique et les Grands Lacs) ;

d) Des achats étaient effectués en masse en fin d'année.

310. Dans un rapport sur le futur modèle d'approvisionnement, il est indiqué que près de la moitié des achats sont effectués en fin d'année⁵⁸.

311. Une raison souvent citée est le cycle budgétaire, qui fait que plus de fonds sont disponibles en fin d'année, mais aucun document à l'appui de cette explication n'a été présenté. Toutefois, lorsque les commandes ne font pas l'objet d'un contrat, les fournisseurs ou prestataires risquent d'augmenter leur prix en fin d'année ou des pénuries risquent de se produire en raison de la forte demande.

312. En 2020, 2 505 commandes avaient été passées au quatrième trimestre, mais seulement 921 en 2022, signe d'une amélioration. Le Comité a noté que le Service de la gestion de l'approvisionnement au siège avait réduit les achats effectués au quatrième trimestre de l'année.

313. Dans tous les cas, une bonne planification permet de répartir les achats de façon homogène au cours de l'année et éviter que des achats soient effectués à la hâte en fin d'année. Cet effort d'anticipation est essentiel pour gagner en efficacité.

314. Le Comité est d'avis que la mise en œuvre des plans consolidés de gestion des marchés, tels qu'ils sont conçus actuellement, est nécessaire, mais insuffisante. L'anticipation des nouveaux marchés devant être conclus et des contrats devant être renouvelés n'est que l'un des éléments d'une bonne planification de la gestion des marchés et devrait s'inscrire dans le cadre de prévisions plus complètes et exactes sur les besoins, qui tiennent compte du volume et de la valeur estimée de chacun des biens et services devant être achetés. En outre, afin d'assurer le suivi des activités d'achat et de les faire concorder avec les processus budgétaires, des outils intégrés

⁵⁸ HCR, *One Supply: A Perspective on the Future Operating Model for UNHCR's Supply Function* (Genève, 2022).

devraient être mis au point dans le nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud.

315. Le Comité recommande que le HCR définisse et mette en œuvre une planification priorisée des besoins et des approvisionnements pour chaque entité, et mette au point des outils et des mécanismes supplémentaires permettant d'assurer le suivi des achats tout au long de l'année.

316. Le HCR a accepté la recommandation, mais a noté que l'ordre de priorité des achats dépendait de facteurs multiples, dont certains échappaient à son contrôle.

d) Redistribution des responsabilités afférentes aux achats

317. Le HCR a encore besoin d'affiner la définition du niveau – mondial, régional ou national – où la passation des marchés semble être plus pertinente et plus efficace.

318. Toutes les entités du HCR (opérations de pays, bureaux régionaux et siège) participent aux achats. Les achats à effectuer à chacun des trois niveaux pourraient être répartis de manière plus efficiente. Cela étant, il convient de noter les mesures prises pour conserver une quantité adéquate d'articles de première nécessité dans les sept stocks, en cette période où le nombre de personnes déplacées va croissant.

319. En 2022, le siège a acheté 33 % des biens et services, et les opérations sur le terrain (opérations de pays et bureaux régionaux), 67%. Cette répartition met en question la pertinence du lieu où sont effectués les achats, du point de vue du coût, de l'efficacité et de la protection de l'environnement.

320. Selon les fonctions, responsabilités et pouvoirs attribués à la Division des urgences, de la sécurité et de l'approvisionnement en novembre 2022, le (la) chef de la Division est responsable de la gestion de la chaîne d'approvisionnement et de l'achat des biens et services à effectuer conformément aux principes de l'Organisation des Nations Unies en matière d'achats, en assurant un juste équilibre entre les critères suivants : rapport coût-efficacité, livraison en temps utile, rapidité, qualité et besoins opérationnels. Le chapitre 2 du Manuel du HCR, consacré à la structure organisationnelle et aux responsabilités, a été mis à jour pour la dernière fois le 1^{er} juillet 2018 et ne tient pas compte des processus de décentralisation et de régionalisation. Le HCR fait une distinction entre les articles qui doivent être achetés au niveau mondial et ceux qui peuvent être achetés localement.

Achats au niveau mondial

321. Certains articles sont achetés au niveau mondial, à savoir les médicaments essentiels et les fournitures médicales, le matériel informatique et le matériel de communications, les véhicules et les articles de première nécessité. Les articles de première nécessité sont des articles non alimentaires qui servent à répondre aux besoins essentiels des populations déplacées ; il s'agit par exemple, d'après le catalogue du HCR, de tentes, de bâches en plastique, de couvertures, de jerricanes, d'ustensiles de cuisine, de moustiquaires, de matelas, de seaux ou de lampes solaires.

322. L'achat de certains articles relève de la responsabilité exclusive du siège, et les représentations locales du HCR ne peuvent que déposer une demande d'achat, sur laquelle le siège s'appuie pour placer une commande. D'après les directives générales sur le placement des commandes de médicaments essentiels et de fournitures médicales par les opérations sur le terrain, les achats locaux ne sont permis que s'ils ont été dûment autorisés par le siège.

323. Le Comité reconnaît qu'il est pertinent d'acheter certains articles, comme les médicaments ou les articles de première nécessité, au niveau mondial.

324. Toutefois, la répartition des achats entre niveaux mondial et local peut prêter à confusion. En ce qui concerne les articles de première nécessité destinés aux situations d'urgence, d'après les directives opérationnelles sur la gestion de bout en bout des articles non alimentaires (UNHCR/OG/2021/04/Rev.01), ces articles sont gérés de façon centralisée dans le cadre de la gestion des stocks mondiaux (voir ci-après) ou d'un contrat-cadre local conclu au niveau du pays. Le respect des directives opérationnelles est attendu, mais n'est pas obligatoire. En effet, même si les articles de première nécessité sont gérés au niveau mondial, il est possible de conclure un accord-cadre local au niveau du pays, ce qui ne facilite pas les échanges entre les opérations de pays, car celles-ci peuvent souhaiter conserver leurs stocks par précaution ou car l'organisation et le coût du transport d'un bureau de pays à l'autre suscitent des problèmes supplémentaires.

325. Les situations d'urgence sont également gérées en partie au niveau mondial. Compte tenu du mandat du HCR, le cadre régissant les achats d'urgence est associé à une politique globale sur la préparation et la réponse aux situations d'urgence. Le HCR répond aux situations d'urgence en renforçant les moyens sur le terrain (en affectant provisoirement des membres du personnel, par exemple), mais aussi en conservant, sous la responsabilité du Service de la gestion de l'approvisionnement au siège, des articles de première nécessité dans les stocks mondiaux (gestion des stocks mondiaux), répartis dans plusieurs endroits.

326. Le réseau de stocks mondiaux est actuellement constitué de sept stocks situés à Accra, Amman, Copenhague, Douala (Cameroun), Doubaï (Émirats arabes unis), Nairobi et Panama. La gestion des stocks mondiaux est un processus continu, la reconstitution des stocks étant basée sur les remboursements effectués par les opérations des pays destinataires.

327. Jusqu'en 2022, le niveau minimal de préparation devait répondre aux besoins de 600 000 personnes relevant de la compétence du HCR (le stock effectif d'articles de première nécessité, y compris les articles en transit, devant répondre aux besoins de 830 000 personnes relevant de la compétence du HCR et évalué à 47,7 millions de dollars en 2021, a été approuvé dans le cadre d'un mémorandum interne en mai 2018). En mars 2022, le HCR a relevé le niveau minimal de préparation pour que les stocks permettent de répondre aux besoins de 1 million de personnes relevant de sa compétence (ce qui signifie que les stocks d'articles de première nécessité (disponibles et en transit) doivent être disponibles pour 1,5 million de personnes). Le relèvement du plafond pour les stocks mondiaux a été décidé après qu'un risque de rupture de stock a été recensé pour certains articles (par exemple, les tentes familiales) dans un contexte de déplacements sans précédent. Il a été rendu possible par une contribution ponctuelle de 16,5 millions de dollars allouée pour 2022.

328. Le HCR a procédé, par l'intermédiaire d'un consultant externe, à un examen approfondi de la gestion des stocks mondiaux. Le rapport a été publié en février 2022. En ce qui concerne l'emplacement des stocks, il est ressorti de l'étude que le lieu des entrepôts avait été sélectionné en fonction des situations d'urgence survenues sur une période de cinq ans, de 2017 à 2021. Seul le site de Copenhague n'avait pas enregistré beaucoup de rotations et était éloigné des lieux ayant connu des situations d'urgence pendant cette période (l'entrepôt de Copenhague avait expédié moins de 4 % des commandes dans ces lieux, mais avait l'avantage d'être mis à la disposition du HCR à titre gracieux).

329. Les situations d'urgence survenues en 2022 (le HCR a géré 52 situations d'urgence dans 32 pays différents en 2022 – un nombre sans précédent) ont confirmé qu'il fallait gérer les articles de première nécessité au niveau mondial et optimiser constamment le réseau de stocks.

330. Le réapprovisionnement et la distribution des articles de première nécessité sont fonction des demandes d'achat des opérations et des plafonds cibles fixés pour les stocks. Les niveaux de stocks fixés pour ces articles sont maintenus selon cette approche, qui tient à la fois compte des besoins prévus et des demandes d'achat reçues (pull-and-push). Le Comité a pris note des mesures prises par le Service de la gestion de l'approvisionnement pour atténuer le risque de rupture de stock et constate que les quantités cibles fixées dans le cadre de l'examen de la gestion des stocks mondiaux sont pour la plupart supérieures à celles livrées aux opérations au cours de la période 2017-2021, à l'exception des sites de Douala et de Nairobi.

331. Dans ses priorités stratégiques globales pour 2020-2021, le HCR s'est engagé à livrer les articles de première nécessité aux bénéficiaires dans un délai de 72 heures. Toutefois, d'après l'étude externe mentionnée ci-dessus, pour tous les articles transportés par voie aérienne, cette disposition n'a pas été respectée en 2021. En tout état de cause, cette question n'est pas directement liée aux processus d'approvisionnement, étant donné qu'aucune rupture de stock notable d'articles de première nécessité n'a entravé les opérations d'urgence et que toutes les étapes de la chaîne d'approvisionnement peuvent accuser des retards. L'objectif de 72 heures ne figure d'ailleurs pas parmi les objectifs fixés dans les orientations stratégiques du HCR pour 2022-2026, dans lesquelles il est indiqué que le HCR interviendra rapidement et maintiendra le cap pour que les personnes relevant de sa compétence soient hors de danger, que leurs droits fondamentaux soient respectés et que leurs besoins soient satisfaits.

332. La méthode utilisée pour déterminer la quantité d'articles de première nécessité devant être réapprovisionnés tient compte, pour chaque article, du réseau de stocks mondiaux, des stocks disponibles au moment de la planification, de la filière d'approvisionnement, des demandes d'achat ayant déjà fait l'objet d'une commande, des demandes d'articles émanant des opérations et du niveau de stock cible à maintenir. En ce qui concerne les délais de réapprovisionnement, le modèle prend en compte les délais convenus avec les transitaires.

333. Le Comité estime qu'il est essentiel de suivre l'état des stocks d'articles de première nécessité dans chaque site du réseau de stocks mondiaux pour assurer une gestion efficace des stocks. Sachant que l'organisation passe à un nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud, les indicateurs clés de performance, tels que la rotation des articles et la durée de stockage et le niveau mensuel ou hebdomadaire des stocks par article de première nécessité ou par emplacement, devraient être des données automatiquement communiquées par le nouveau système afin de faciliter le réapprovisionnement et la planification en temps voulu de l'approvisionnement et d'optimiser les stocks d'articles de première nécessité.

Achats locaux

334. Les achats sont en grande partie effectués localement (67 % en 2022). Comme d'autres entités des Nations Unies, le HCR s'emploie à promouvoir le développement des marchés locaux et, lorsque les besoins en matière d'achat peuvent être satisfaits localement, une mise en concurrence locale ou régionale peut être entreprise.

335. Lorsqu'il ou elle détermine le type d'approvisionnement, le (la) spécialiste local(e) des achats doit décider si les produits ou services requis doivent être achetés au niveau local, régional ou international pour répondre aux besoins des utilisateurs finaux en temps voulu et de manière économique. Des biens peuvent également être empruntés à une organisation apparentée ou dans un stock d'urgence prépositionné lorsque cela est possible. En outre, il convient de déterminer la zone géographique dans laquelle s'approvisionner et s'il vaut mieux procéder à une mise en concurrence

internationale ou limiter la mise en concurrence aux fournisseurs locaux ou régionaux.

336. Des problèmes peuvent survenir dans le cadre de l'application de ces directives, comme le montre l'exemple ci-dessous.

337. Le Comité des commissaires aux comptes a noté que, lors de sa réunion du 1^{er} décembre 2022, le comité des marchés du siège avait examiné une demande émanant d'une opération de pays, qui souhaitait acheter localement des jerricanes au titre d'un accord-cadre conclu avec des fournisseurs locaux ; ces articles faisaient partie des articles de première nécessité gérés en vertu d'un accord-cadre mondial, mais réservés aux situations d'urgence. En 2022, les opérations de pays ont distribué des jerricanes (tous types confondus) d'une valeur totale de 300 000 dollars à des personnes relevant de la compétence du HCR. La valeur brute du stock de jerricanes du HCR était d'environ 3,1 millions de dollars à la fin de l'année.

338. L'opération de pays a demandé qu'un accord-cadre soit attribué à une société aux fins de l'achat de jerricanes rigides de 10 et 20 litres dont le montant ne pourrait dépasser 13 376 000 dollars, alors qu'en 2022, cette société avait distribué des jerricanes d'une valeur totale de 300 000 dollars seulement et que des jerricanes semi-pliables étaient disponibles dans les stocks du HCR.

339. Selon le procès-verbal de la réunion du comité des marchés du siège, il y avait une différence de prix notable entre les jerricanes semi-pliables de 10 litres et les jerricanes rigides de 10 litres, à savoir 3,7 millions de dollars entre l'option la plus chère et la moins chère. En outre, l'impact environnemental de la sélection de jerricanes rigides correspondait à 652 tonnes métriques de plastique supplémentaires produites. Toutefois, aucun critère relatif à l'environnement n'était prévu dans l'appel d'offres. La décision d'attribuer le contrat a été prise avec l'approbation du comité des marchés du siège, qui n'a relevé aucun problème de conformité.

340. On peut tirer de cet exemple certains enseignements. Il est surprenant qu'en cas d'urgence, des articles de première nécessité tels que les jerricanes soient considérés comme des produits génériques et soient achetés de manière centralisée pour l'ensemble du HCR par la Division des urgences, de la sécurité et de l'approvisionnement, alors que ce n'est pas le cas lorsque les bureaux de pays ne se trouvent pas dans une situation d'urgence. Chaque bureau de pays peut acheter des articles de première nécessité de son côté, alors que les articles de cette catégorie pourraient être achetés en commun au niveau du bureau régional. Ce n'est par ailleurs pas la seule catégorie d'articles concernée. D'après la liste des principaux articles achetés dans une région, il serait en effet possible de conclure des marchés régionaux dans les secteurs suivants : carburants, construction, interventions en espèces, sécurité, fournitures et services médicaux, et transport aérien.

341. Le Comité estime que le rôle des bureaux régionaux pourrait être renforcé en déterminant les marchés communs qui pourraient être passés à leur niveau pour le compte des bureaux de pays. Une telle pratique permettrait une uniformisation et des économies d'échelle. Les mesures correctrices à prendre sont couvertes par la recommandation du Comité concernant les fonctions des différents niveaux de l'organisation en matière d'achats (voir par. 297 ci-dessus).

e) Renforcement des liens avec la gestion des stocks

342. Le HCR éprouve des difficultés à utiliser judicieusement ses stocks et à éviter les achats inutiles ou les pertes. Des vérifications plus systématiques et automatisées doivent être mises en place pour que des liens tangibles entre la gestion des achats et des stocks soient établis.

343. Le Comité a recensé des cas dans lesquels des articles avaient été achetés par des représentants du HCR, alors qu'une quantité importante de ces articles était déjà en stock.

344. Selon le registre des risques du HCR publié en septembre 2022, il existe un risque très élevé que la planification de l'approvisionnement et la budgétisation des stocks soient inadéquates. Une connaissance insuffisante de l'état des stocks et la non-actualisation des inventaires peuvent aboutir à des achats inutiles.

345. Le Comité a examiné les informations relatives à la gestion des stocks du HCR (stocks au 31 décembre 2021 et au 31 décembre 2022, articles en stock distribués ou achetés en 2022, y compris articles en transit et transactions tardives).

346. Au Soudan du Sud, le HCR disposait de 32 508 jerricanes semi-pliables de 10 litres au 31 décembre 2021, 17 341 ont été distribués et 46 200 ont été achetés en 2022, et le bureau de pays avait 79 605 jerricanes de ce type en stock au 31 décembre 2022.

347. Certains bureaux ont décidé d'acheter des articles dont l'utilité n'était pas prouvée d'après les besoins actuels ou les informations reçues. Le personnel du HCR considère peut-être qu'il s'agit de stocks de précaution.

348. La fréquence des situations d'urgence pourrait encourager une telle pratique, la plupart des articles finissant par être distribués dans de telles situations. Le Comité sait également que certains articles sont des dons en nature, que le HCR ne peut refuser. Cela étant, des stocks ont été constitués au niveau mondial pour que le HCR puisse faire face aux situations d'urgence et ces stocks, renouvelés en permanence, ont augmenté. De plus, certains articles peuvent rapidement devenir obsolètes. Dans tous les cas, le stockage entraîne pour le HCR des frais d'infrastructure (entrepôts) et de personnel (personnel chargé de la gestion des stocks).

349. Dans de tels cas de figure, une demande a été approuvée après plusieurs étapes auxquelles étaient associés différents services, sachant que l'approbation dépend des pouvoirs délégués au demandeur et de la disponibilité des fonds. Il n'existe aucun mécanisme qui empêche la personne faisant la demande de lancer une procédure d'achat pour des articles qui sont disponibles dans des entrepôts locaux ou dans les stocks mondiaux.

350. Le fait que des ressources budgétaires soient disponibles ne doit pas conduire à des achats injustifiés et nuire à l'efficacité et à l'efficience de la gestion. Le document portant sur les attributions, les responsabilités et les pouvoirs publié en novembre 2022 met l'accent sur l'une des attributions des bureaux régionaux, qui est de veiller à la mise en œuvre par les pays des mesures d'économie.

351. Pour atténuer le risque d'achat injustifié, le Comité est d'avis que le HCR devrait profiter du passage au nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud pour y intégrer un mécanisme d'alerte automatique reliant les demandes d'achat aux stocks actuels.

352. Le Comité recommande que le HCR mette au point une solution qui permette de relier de manière plus systémique la gestion des achats et des stocks.

353. Le Comité estime que cette solution devrait englober l'introduction dans le progiciel de gestion intégré basé sur le cloud d'une alerte qui permette d'éviter l'achat de biens dont une quantité importante est déjà en stock.

354. Le HCR a accepté la recommandation, notant que le nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud est configuré de façon qu'un(e) gestionnaire ou un(e) acheteur(se) d'une certaine catégorie de biens puisse évaluer les diverses options d'approvisionnement, y compris dans des stocks existants. D'autres types de

vérifications et d'alertes sont en place, notamment des mesures visant à optimiser les stocks disponibles.

f) Gestion des risques associés aux achats

Rôle des bureaux régionaux

355. Le HCR a récemment clarifié la fonction de contrôle de ses bureaux régionaux. Une étape décisive consistera maintenant à mettre en œuvre ce nouveau cadre et à donner aux bureaux régionaux les moyens de constituer une deuxième « ligne de défense » dans la gestion des risques associés aux achats. Ces bureaux devraient devenir pleinement responsables pour ce qui est de communiquer des informations sur la qualité de la planification et de la gestion des marchés au niveau des bureaux de pays et prendre toutes les mesures nécessaires pour contribuer à atténuer les risques critiques identifiés. Dans l'intervalle, les bureaux de pays doivent également renforcer leur procédure de contrôle interne des risques, leur « première ligne de défense », notamment en ce qui concerne les marchés qui ne sont pas couverts par leurs comités des marchés.

356. Le Service de la gestion de l'approvisionnement a identifié des risques moyens, élevés et très élevés associés aux activités d'achat. Le registre des risques établi au niveau du HCR faisait apparaître, à la mi-septembre 2022, 15 risques relevant du champ de compétence du Service de la gestion de l'approvisionnement, comme indiqué dans les paragraphes ci-dessous.

357. Quatre d'entre eux sont dits « positifs », ce qui signifie qu'ils peuvent offrir des opportunités s'ils se concrétisent, à savoir : « Visibilité et contrôle des marchandises qui sont dans la filière de livraison et en transit entre unités administratives dans le progiciel de gestion intégré » ; « Nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud, qui permet d'améliorer les activités de suivi et de contrôle » ; « Bonne conception et bonne gestion de la chaîne d'approvisionnement » ; « Nouvelle stratégie mise en place par le HCR pour rendre ses opérations plus écologiques ».

358. Six risques sont classés dans la catégorie des risques moyens, à savoir : « Fraude et corruption en matière d'achats » ; « Mise à jour tardive des données du progiciel de gestion intégré et d'autres données du système » ; « Critères applicables à la fonction d'approvisionnement non suffisamment pris en compte dans le processus de régionalisation » ; « Insuffisances dans la gestion des données concernant les fournisseurs » ; « Absence de données intégrées et de procédures solides en matière de contrôle, d'analyse et de communication de l'information et des performances clés ayant trait à l'approvisionnement » ; « Procédure actuelle de suivi et de contrôle des articles médicaux, des pièces détachées et du carburant ne répondant pas aux critères applicables aux activités d'approvisionnement de bout en bout ».

359. Cinq sont classés dans la catégorie des risques élevés ou très élevés, à savoir : « Manque de personnel qualifié chargé de la gestion de la chaîne d'approvisionnement » ; « Critères/procédures inadéquats de sélection des partenaires approuvés par la fonction d'approvisionnement du HCR » ; « Processus inadéquat de planification des approvisionnements et de budgétisation des stocks » (risque très élevé) ; « Perturbations de la chaîne d'approvisionnement menaçant la réponse opérationnelle » ; « Manque de visibilité, de suivi et d'intégration des stocks dans le progiciel de gestion intégré au niveau du dernier kilomètre ».

360. Les risques identifiés comme élevés ou très élevés semblent correspondre à certaines des constatations du Comité.

361. Le registre des risques doit être complété par des mesures efficaces visant à atténuer les risques les plus critiques et par une définition claire du rôle que chacune

des « lignes de défense » peut jouer. Le Comité note que les comités des marchés et les comités d'examen des fournisseurs, qui sont deux solides mécanismes de contrôle interne, ne sont pas vus comme des mesures d'atténuation permettant de réduire certains risques. Dans le document-cadre de haut niveau publié sous la cote UNHCR/OG/2015/5, il est précisé que le contrôle interne est souvent considéré le plus efficace lorsque les « trois lignes de défense » sont bien définies. Ces trois lignes de défense sont 1) le personnel de première ligne, 2) les fonctions de risque et de conformité et 3) l'audit ; elles doivent travailler en coordination les unes avec les autres. Le suivi devrait également se faire au niveau de chacune des trois lignes de défense.

362. Au niveau des opérations de pays et des bureaux régionaux, la répartition des responsabilités n'est pas claire, notamment en ce qui concerne la première ligne de défense. On pourrait considérer que les chefs de bureau jouent ce rôle vis-à-vis des spécialistes des achats qui relèvent d'eux. D'après le document portant sur les attributions, les responsabilités et les pouvoirs, publié en novembre 2022, le ou la chef de l'opération de pays « exerce un contrôle opérationnel ». Or, les représentants sont responsables à la fois des demandes d'achat et de la passation des marchés. Pour certaines décisions prises au niveau local, il n'existe pas de deuxième ligne de défense qui pourrait contrecarrer une mauvaise gestion. Il est précisé dans les directives de 2015 (UNHCR/OG/2015/5) qu'une deuxième ligne de défense suppose que les cadres supérieurs et leurs subordonnés immédiats (c'est-à-dire les divisions du siège, les bureaux régionaux au siège et les bureaux de région) agissent comme deuxième niveau de contrôle interne en veillant à la bonne conception, à la mise en œuvre, au bon fonctionnement, au maintien et à la documentation des mesures de contrôle existantes, et en supervisant les différents aspects du travail au niveau opérationnel. Ce document n'a pas fait l'objet d'une mise à jour.

363. Le rôle des bureaux régionaux a été clarifié récemment. Dans le document portant sur les attributions, les responsabilités et les pouvoirs, publié en novembre 2022, le rôle respectif de chaque « ligne de défense » dans le système a été clairement défini. Les bureaux régionaux sont désormais clairement désignés comme responsables de l'examen et de la supervision des bureaux de pays s'agissant, entre autres, de la planification, de l'affectation des ressources et du contrôle interne : ils doivent veiller à ce que des plans consolidés de gestion des marchés de bonne qualité soient élaborés dans tous les pays tous les ans.

364. Le bureau régional semble être le niveau approprié pour superviser les opérations de pays et agir comme deuxième ligne de défense. Le Comité reconnaît l'intérêt qu'il y a à clarifier les attributions et responsabilités des bureaux régionaux. Les règles en matière d'achats (UNHCR/AI/2021/05/Rev.1) devraient être révisées en conséquence et les bureaux régionaux devraient s'acquitter véritablement de leurs fonctions de deuxième « ligne de défense ».

Rôle des comités des marchés

365. Il existe des comités des marchés à tous les niveaux : des comités locaux des marchés au niveau des bureaux de pays, et parfois au niveau des sous-délégations, des comités régionaux des marchés au niveau des bureaux régionaux, et le comité des marchés du siège, en fonction des seuils établis.

366. La principale faiblesse de l'organisation réside dans le comité local des marchés, présidé par un(e) représentant(e) qui n'est pas en mesure d'exprimer une opinion indépendante. Il est généralement dans l'intérêt du bureau de pays d'attribuer un marché. Pour atténuer ce risque, le choix du seuil servant à déterminer si les comités régionaux ou locaux doivent intervenir est essentiel (voir par. 250 à 274). Au niveau

du siège, le contrôleur en est le président ; il délègue généralement cette fonction à certains membres du personnel.

367. D'après la politique d'achat, les comités des marchés font partie des autorités chargées de l'examen des achats. Ils sont chargés de vérifier si les soumissions sont conformes aux règles du HCR en matière d'achats.

368. Par conséquent, les comités des marchés ne sont pas censés donner un avis sur la pertinence, le calendrier ou le coût des achats. Le Comité est d'avis que des contrôles allant au-delà des contrôles de conformité devraient être mis en place dans le cadre de la procédure d'achat. L'efficacité et l'efficacités sont deux domaines importants qui devraient également faire l'objet d'un suivi.

369. Le Comité recommande que le HCR renforce le rôle joué par la deuxième « ligne de défense » dans les principaux mécanismes de contrôle interne des procédures d'achat, notamment au niveau régional.

370. Le Comité considère que les mesures ci-après devraient être prises dans le cadre du renforcement du rôle joué par la deuxième « ligne de défense » :

a) Prévoir que les bureaux régionaux fassent un rapport annuel au siège sur la qualité de la planification des achats au niveau des pays ;

b) Envisager de faire correspondre, à moyen terme, le seuil servant à déterminer si les comités régionaux ou locaux doivent intervenir qui est appliqué dans les situations d'urgence à celui qui est appliqué dans les situations normales, et éventuellement de restructurer les comités des marchés ;

c) Mieux gérer les risques qui ne sont pas couverts par les comités des marchés au niveau du pays, notamment les risques associés à une insuffisance de la planification ou à la fraude et à la corruption ;

d) Recenser les mesures correctrices qui permettraient de garantir une plus grande efficacité des contrôles sur le processus d'approvisionnement.

371. Le HCR a accepté la recommandation.

g) Conformité

372. Un certain nombre de faiblesses ont été recensées concernant la conformité des pratiques d'achat du HCR avec les règles applicables, liées à l'absence de gestion des bons de commande, à l'insuffisance des pièces servant à justifier les paiements, à des procédures d'attribution des marchés qui s'écartent des principes d'égalité de traitement, de transparence, du meilleur rapport qualité-prix et de l'intérêt de l'organisation, ainsi qu'à la communication d'informations incomplètes aux membres des comités des marchés.

373. L'examen d'un échantillon de bons de commande a révélé plusieurs infractions aux règles applicables. Des problèmes de conformité ont été décelés dans plusieurs domaines : paiement de frais de voyage en l'absence de bons de commande, mauvaise gestion des paiements, lacunes dans l'application de plusieurs principes (équité, transparence, meilleur rapport qualité-prix, intérêt de l'organisation et concurrence effective) et communication d'informations incomplètes aux comités des marchés.

Gestion des bons de commande

374. La gestion des bons de commande est définie à la section 13.5 de l'instruction administrative de 2021 sur les achats, comme suit : « Toute demande adressée à un fournisseur en vue de répondre à un besoin précis à la suite de l'attribution d'un marché est faite sous la forme d'un bon de commande écrit enregistré dans le progiciel

MSRP, sauf lorsqu'elle peut être traitée au moyen d'un justificatif sans bon de commande ». Il est également indiqué à la section 13.5 que les paiements ne peuvent être assortis d'un justificatif sans bon de commande que si la valeur cumulée des achats effectués auprès dudit fournisseur et enregistrés auprès de l'unité administrative locale ne dépasse pas 4 000 dollars au cours d'un trimestre civil. Si la valeur dépasse ce seuil, un engagement de dépense doit être enregistré dans le logiciel MSRP sous la forme d'une demande de fourniture de biens et services suivie de l'émission d'un bon de commande. L'émission de bons de commande est également requise pour l'exécution d'accords-cadres, quelles que soient la valeur et la nature de l'achat concerné.

Règlement des frais de voyage en l'absence de bons de commande

375. Les frais de voyage sont réglés sans bon de commande lorsqu'ils dépassent 4 000 dollars. Le HCR a expliqué que le règlement des billets aux agences de voyages était géré par un mécanisme différent de celui utilisé pour les achats classiques avec bons de commande. Pour tout voyage impliquant l'achat d'un billet, une autorisation de voyage doit être créée et approuvée dans le logiciel MSRP. Cette action permet de réserver des fonds pour l'achat des billets et d'imputer ensuite la dépense correspondante au centre de coûts approprié. Dès réception, la facture de l'agence de voyages est comparée à l'autorisation de voyage.

376. Le Comité est d'avis que la section 13.5 de l'instruction administrative devrait être modifiée pour y faire figurer ce mécanisme.

Contrôle et suivi des paiements effectués en l'absence de bons de commande

377. Le Comité a noté que, dans un bureau de pays, les frais de voyage n'étaient pas contrôlés consciencieusement, ce qui a conduit à des dépassements de budget. À la réunion du comité local des marchés qui s'est tenue le 27 septembre 2021, un plafond de dépenses de 575 793,86 ringgit malaisiens (environ 140 000 dollars) a été approuvé pour le marché passé avec l'agence de voyage du bureau de pays pour la période du 1^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2022. Or, au cours de cette période, les frais de voyage ont été nettement plus élevés que prévu en raison de la réduction des restrictions liées à la pandémie de COVID-19. Ces dépenses n'ont pas été contrôlées automatiquement par le logiciel, puisqu'elles ont été réglées sans bons de commande, et n'ont pas fait l'objet d'un suivi approfondi de la part du groupe des approvisionnements. Pourtant, elles étaient supérieures au plafond fixé. Une réunion du comité local des marchés s'est tenue le 25 octobre 2022. Sur recommandation unanime des membres, le président a approuvé une notification a posteriori de dépenses non autorisées concernant des services de voyage d'un montant de 460 172 ringgit malaisiens (soit environ 100 000 dollars), ce qui porte le total à 1 035 766 ringgit malaisiens (soit environ 220 000 dollars). Le plafond a donc été pratiquement doublé a posteriori, les dépenses réelles finales s'élevant à près du double du plafond de dépenses approuvé pour ce marché.

378. L'enseignement à tirer de ce cas est qu'il existe un risque associé aux dépenses effectuées en l'absence de bons de commande et que ce risque doit être traité. Le bureau de pays a déclaré avoir pris des mesures correctrices. De nouveaux outils auraient dû être développés depuis octobre 2022 pour améliorer le contrôle de ces dépenses. Le siège a déclaré que la sélection et l'attribution des marchés pour les agences de voyages étaient fondées sur les règles standard en matière d'achats, qui prévoyaient la détermination d'un montant maximal. L'obligation de veiller à ce que les dépenses ne dépassent pas le plafond défini pour tel ou tel marché s'appliquait aux agences de voyages, comme à d'autres catégories de fournisseurs commerciaux. C'est pourquoi aucune instruction spécifique n'avait été donnée.

379. Le Comité est cependant d'avis que cette règle générale ne suffit pas à garantir qu'il y a un véritable contrôle des frais de voyage dans toutes les opérations de pays. Ce risque doit être traité : il s'agit de garantir systématiquement que les frais de voyage engagés par l'intermédiaire d'agents externes ne dépassent pas le montant maximal applicable ayant été approuvé par le comité des marchés compétent, conformément aux règles applicables en matière d'achats. Il faudrait notamment modifier la section 13.5 de l'instruction administrative de 2021 pour y faire figurer les frais de voyage, dans un souci de clarification.

Pièces justificatives

380. L'examen des paiements effectués dans les deux bureaux pays a révélé les insuffisances suivantes : des paiements ont été effectués malgré l'absence des pièces justificatives voulues; des services temporaires ont été fournis par le personnel d'une entité externe en l'absence de protocole d'accord valable ; les prix figurant sur les factures n'ont pas été rapprochés des informations figurant sur le bon de commande ou le contrat sur lequel le bon de commande reposait ; parfois, la vérification des services fournis s'est faite de façon tardive ou n'a pas été étayée par les pièces voulues, le bon de commande ayant été émis après la prestation des services concernés ou le bon de commande ayant été émis avant la signature de l'accord-cadre correspondant.

381. Ces insuffisances récurrentes doivent être corrigées par une procédure de contrôle interne appropriée. Lorsque la procédure de contrôle interne mise en place au niveau du pays a été évaluée en 2022 au moyen d'un questionnaire d'auto-évaluation, le suivi de la procédure a été jugé satisfaisant dans un bureau de pays et solide dans un autre : « Les reçus sont saisis dans le logiciel MSRP en fonction du service fourni ou des marchandises reçues. Il existe deux niveaux de vérification. La fonction demandeuse effectue la première vérification, confirme la réception des biens ou des services, puis émet une demande de traitement du paiement à la fonction d'approvisionnement. La fonction d'approvisionnement effectue la seconde vérification pour s'assurer que les reçus créés dans le logiciel MSRP correspondent bien aux quantités de biens ou aux services fournis et que le montant est correct ».

382. Pour sa part, le Comité est d'avis que le contrôle de cette procédure reste faible. Le processus de paiement présente des risques en termes de fraude ou de dépenses indues et doit être soumis à un contrôle étroit. Les mesures correctrices à prendre sont couvertes par la recommandation du Comité concernant la deuxième ligne de défense (voir par. 369 ci-dessus).

383. Les procédures d'attribution des marchés ne répondent pas aux principes d'équité, de transparence, du meilleur rapport qualité-prix et de l'intérêt de l'organisation.

384. Au niveau du siège, 3 des 10 procédures d'appel d'offres ayant les plafonds les plus élevés en 2021 ont fait l'objet d'un examen approfondi :

- a) Un appel d'offres portant sur la fourniture d'articles médicaux, dont le plafond était fixé à 71 702 015,38 dollars ;
- b) Une invitation à soumissionner portant sur les services de personnel intérimaire spécialisé dans les services financiers, le risque et la conformité, la gestion de projet et les systèmes informatiques de gestion financière, dont le plafond était fixé à 4 776 501,00 dollars ;
- c) Une invitation à soumissionner portant sur la prestation de services de développement d'applications, de soutien et de maintenance, dont le plafond était fixé à 110 953 907,00 dollars.

385. Le Comité a constaté des lacunes dans l'application des principes fondamentaux mentionnés dans la politique d'achat (UNHCR/HCP/2021/01).

Insuffisances dans l'application du principe d'équité

386. Des insuffisances ont été décelées dans les procédures d'appel d'offres pour ce qui est de la capacité d'offrir des chances égales à tous les soumissionnaires, ce qui suppose de leur communiquer les mêmes informations en même temps, de maintenir les mêmes critères d'évaluation tout au long de la procédure et de traiter tous les soumissionnaires sur un pied d'égalité. Ces insuffisances ont notamment été mises en évidence lors de l'examen de l'appel d'offres portant sur la fourniture d'articles médicaux.

387. La disposition 3.2.1 du document principal relatif à une demande de manifestation d'intérêt mentionne uniquement que « le HCR exige un pourcentage de couverture de 70 % pour chaque liste d'articles figurant à l'annexe A et à l'annexe B ». La demande de manifestation d'intérêt est une procédure informelle qui permet au ou à la chef des services d'achats de modifier la liste des entités invitées à concourir lorsque cela est dans l'intérêt supérieur de l'organisation. L'examen des offres dans le cadre de l'exercice de préqualification a permis d'écarter huit fournisseurs qui ne satisfaisaient pas au critère de pourcentage de couverture des articles fixé à 70 %. Il semble néanmoins que deux fournisseurs se soient qualifiés à la clôture de l'appel à la concurrence, alors qu'ils ne satisfaisaient pas au critère de pourcentage de couverture des articles fixé à 70 %.

388. La fonction d'achat et la fonction demandeuse ont modifié le critère technique « pourcentage de couverture des articles » entre la demande de manifestation d'intérêt et la clôture de l'appel à la concurrence, et entre l'appel à la concurrence et l'évaluation. Il est précisé dans la disposition 2.4.1.1 de la lettre accompagnant le dossier d'appel à la concurrence que les fournisseurs doivent pouvoir assurer une couverture d'au moins 75 % des articles pour chacun des lots et que ceux qui ne peuvent pas respecter ces critères ne se qualifieront pas pour la phase d'évaluation financière. Malgré cela, le HCR a appliqué un taux de 70 %, comme cela a été expliqué lors de la réunion du comité des marchés du siège, tenue le 25 novembre 2021. Ainsi, un candidat qui pouvait assurer une couverture de 73 % des articles a réussi l'évaluation technique et s'est vu attribuer le marché, conformément à la recommandation formulée par le comité des marchés du siège.

Insuffisances dans l'application du principe de transparence

389. Le Comité a constaté des insuffisances en ce qui concerne la transparence des procédures d'appel d'offres. Les soumissionnaires n'ont pas été suffisamment informés des éléments clés des obligations contractuelles à des étapes clés de la procédure d'appel d'offres.

390. Le HCR ne détermine pas la stratégie d'achat (appel d'offres secondaire, système de fournisseur principal et de fournisseur de réserve, sélection par rotation, attribution à de multiples fournisseurs, attribution à un fournisseur unique, etc.) avant le lancement de l'appel à la concurrence. Il n'est pas d'usage d'informer les soumissionnaires, au stade de l'appel à la concurrence, de la manière dont les accords-cadres seront mis en œuvre. En fait, jusqu'à la présentation au comité des marchés, le HCR ne sait pas quelle stratégie d'achat mettre en œuvre. Sa décision dépend du résultat de l'appel à la concurrence. Les soumissionnaires ne sont pas clairement et pleinement informés du type de contrat qu'ils pourraient conclure. Dans le cas où le HCR ne sait pas si le marché sera réactif, il est toujours possible de procéder à une évaluation du marché. Par exemple, la disposition 2.8 (« Acceptation de l'offre ») de la lettre accompagnant le dossier d'appel à la concurrence portant sur la fourniture

d'articles médicaux publié le 28 mai 2021 par le siège du HCR dispose que le marché sera attribué à l'offre jugée la plus adaptée aux besoins tout en étant conforme aux principes généraux du HCR, notamment les principes d'économie et d'efficacité, ainsi que le meilleur rapport qualité-prix. Or, il est mentionné dans le mémorandum intérieur que la passation de marché se fera au moyen d'une procédure d'appel d'offres secondaire.

391. Sur la base des recommandations de la fonction demandeuse et de la fonction d'achat, le comité des marchés du siège a attribué le marché à cinq fournisseurs pour le lot 1 et à sept fournisseurs pour le lot 2. En outre, la gestion de l'invitation à soumissionner portant sur les services de personnel intérimaire mérite également d'être mentionnée. Au stade de l'appel à la concurrence, le besoin défini était d'avoir des sous-traitants pouvant être mobilisés hors site pour la plupart (même si le Comité a noté que l'attribution de marchés par site et les partenariats multiples s'écartaient du besoin initial indiqué dans l'appel d'offres). Or, les méthodes de sélection utilisées après l'attribution du marché (contrat y afférent, nouvelle mise en concurrence et sélection par rotation sous forme d'épreuves entre concurrents) ne figuraient pas dans le dossier d'appel à la concurrence. Le choix consistant à avoir un fournisseur principal et un fournisseur de réserve n'est expliqué que dans le procès-verbal de la réunion du comité des marchés du siège, qui n'est pas un document mis à la disposition des candidats au stade de l'appel d'offres.

392. Par conséquent, les fournisseurs sélectionnés ne sont pas informés de la manière dont le marché sera géré s'ils sont plusieurs. Il n'est pas précisé dans les accords si, par exemple, un fournisseur serait considéré comme un fournisseur de réserve et n'aurait donc que très peu de possibilités d'être sélectionné. Cette pratique perturbe la gestion du marché en interne, car le ou la responsable des marchés ou les administrateurs chargés des achats ne sont pas en mesure de savoir, sur la base des contrats et des bons de commande, si le fournisseur concerné est le fournisseur principal ou le fournisseur de réserve et, dans ce cas, pourquoi ce dernier a dû être sélectionné. Elle perturbe aussi les activités des fournisseurs, car leurs prévisions reposent souvent sur les marchés ayant été passés. À long terme, cela les décourage de soumissionner de nouveau en réponse aux appels à la concurrence des organismes des Nations Unies, surtout s'ils n'ont jamais été sélectionnés en tant que fournisseurs dans le cadre d'un marché ayant été passé.

393. Autre exemple : la lettre accompagnant le dossier d'appel à la concurrence pour la fourniture d'articles médicaux, dans laquelle le HCR mentionne que les dépenses engagées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2019 pour l'achat de médicaments essentiels et de fournitures médicales s'élevaient respectivement à 11 912 096 dollars et 9 691 376 dollars. Or, il est indiqué dans le mémorandum intérieur que les dépenses engagées en 2019 par le HCR pour l'achat d'articles médicaux au titre des accords-cadres mondiaux ainsi que des accords spéciaux concernant la COVID-19 s'élevaient à 6 063 276,36 dollars pour les médicaments essentiels et à 3 647 548,26 dollars pour les fournitures médicales. Il existe un écart important entre les informations communiquées aux soumissionnaires au stade de la présélection et les informations communiquées au comité des marchés du siège. Les chiffres communiqués dans le dossier d'appel à la concurrence regroupent le volume global des achats de 2019 par rapport à l'accord-cadre en vigueur et à d'autres marchés locaux, alors que les chiffres communiqués aux membres du comité des marchés du siège ne représentent que le volume des achats effectués au titre de l'accord-cadre en vigueur.

394. Certaines insuffisances ont également été constatées dans une opération de pays concernant cinq marchés attribués pour un montant total maximal de 6,5 millions de dollars, puisque des documents clés n'ont pas été délivrés. La fonction d'achat n'a pas informé les soumissionnaires qui n'avaient pas été retenus de l'issue de la

procédure. Aucune lettre de refus n'a été envoyée, ce qui représente un risque en cas de recours de la part d'un soumissionnaire. En ce qui concerne l'appel d'offres portant sur la fourniture d'articles médicaux, un fournisseur a vu son offre rejetée pour le lot 1, mais aucune lettre officielle de refus ne lui a été envoyée et il n'a pas été fait mention de ce rejet dans la lettre qu'il a reçue concernant l'attribution du marché pour le lot 2 ; l'Administration affirme cependant que l'information a été communiquée oralement au fournisseur lors de la réunion d'adjudication du marché. En outre, contrairement aux règles énoncées au chapitre 8 du Manuel du HCR, aucune matrice de notation globale (évaluation technique et financière) n'a été publiée.

Insuffisances dans l'application du principe du meilleur rapport qualité-prix

395. Les procédures en place ne contribuent pas pleinement à optimiser l'équilibre entre le coût et la qualité des biens et services fournis.

396. La façon dont le montant maximal est défini suscite des questions. En effet, il n'est pas calculé sur la base des ressources budgétaires prévues et allouées au HCR pour ce type de dépenses, mais il est calculé en grande partie sur la base des offres des principaux prestataires (sous réserve de l'approbation du comité des marchés du siège).

397. Le plafond est calculé au moment de la rédaction du mémorandum intérieur sur la base de la valeur la plus élevée des propositions. La valeur la plus élevée peut être celle du fournisseur principal ou celle du fournisseur de réserve. Aucune estimation financière solide et fiable n'est faite avant le lancement de la procédure d'appel d'offres. Un fournisseur ajuste son prix en fonction du volume commandé (plus on commande d'articles, moins on s'attend à payer à l'unité), c'est pourquoi il est primordial que les soumissionnaires connaissent le nombre estimé d'articles que le HCR a l'intention d'acheter. L'Administration est tributaire des offres des candidats. En ce qui concerne le marché portant sur la prestation de services de développement d'applications, de soutien et de maintenance, le montant maximal sera supérieur d'environ 30 % aux dépenses engagées en 2020.

398. Concernant ce marché, il n'y avait pas, dans le dossier d'appel à la concurrence, d'estimation de la quantité de biens ou de services qui figurerait dans l'accord-cadre qui serait conclu avec les soumissionnaires, lesquels ont proposé des taux et des offres financières sans tenir compte des plafonds financiers du HCR.

399. Lors d'un audit fait en 2022, le BSCI a relevé que des irrégularités avaient entaché l'attribution de marchés en Zambie⁵⁹. En ce qui concerne l'appel d'offres portant sur des contrats de construction, le BSCI a constaté que, à l'issue des évaluations, le personnel avait procédé à des vérifications concernant les soumissionnaires et disqualifié les soumissionnaires ayant soumis le meilleur dossier pour des motifs qui ne figuraient pas dans les critères énoncés⁶⁰.

Insuffisances dans l'application du principe de l'intérêt de l'organisation

400. En ce qui concerne l'invitation à soumissionner portant sur les services de personnel intérimaire, il est indiqué dans le mémorandum intérieur que, sur la base de l'évaluation combinée, le fournisseur « A » avait soumis la proposition la plus adaptée pour un site bien précis, tandis que le fournisseur de réserve « B » avait soumis la deuxième proposition la plus adaptée. Toutefois, au cours de l'évaluation, la fonction demandeuse a constaté que les prix proposés par le fournisseur B étaient presque quatre fois plus élevés que ceux du fournisseur A pour le site en question, et

⁵⁹ BSCI, Division de l'audit interne, rapport n° 2022/083.

⁶⁰ Ibid., par. 14.

il a donc été décidé que le fournisseur A serait retenu à la fois comme fournisseur de réserve et comme fournisseur principal pour Budapest. Le HCR n'a pas négocié avec le fournisseur B dans le but de conserver un fournisseur de réserve, bien que cela soit autorisé. Le Comité a noté que le fournisseur A n'avait pas soumis d'offre financière pour l'appui hors site, qui est la principale exigence exprimée par le HCR. Or, le fournisseur A a reçu la meilleure note dans le cadre de l'évaluation financière de cette option. Le fournisseur A s'est vu attribuer un marché à titre de fournisseur principal, conformément à la recommandation de la fonction d'achat et de la fonction demandeuse. Cette décision risque de compromettre la couverture des besoins pour le site concerné. Si le fournisseur A ne répond pas à une demande du HCR, aucun autre prestataire ne pourra le remplacer et répondre à la demande. Le HCR a indiqué au Comité que si le fournisseur A ne répondait pas à une demande du HCR, ce dernier pourrait toujours s'adresser directement au marché et émettre une demande de prix pour répondre à des besoins urgents. Cette solution dépendra de l'ampleur des besoins urgents : un appel formel à la concurrence pourrait être nécessaire, ce qui prend du temps. Le recours à un fournisseur de réserve est une méthode courante qui permet d'atténuer le risque de défaillance du fournisseur principal.

401. Le Comité a décelé des retards dans la procédure suivie concernant des appels d'offres supérieurs à 1 500 000 dollars. De tels retards peuvent compromettre la fourniture de biens et de services en temps voulu.

402. Un plan individuel de gestion des marchés est déposé pour chaque appel formel à la concurrence dont la valeur estimée est supérieure à 1 500 000 dollars. Le plan individuel de l'invitation à soumissionner portant sur la prestation de services de développement d'applications, de soutien et de maintenance prévoyait que la dernière phase (Obtention de l'approbation de l'autorité compétente) s'achèverait à la date du 28 février 2021. La réunion du comité des marchés du siège s'est tenue le 17 juin 2021, soit trois mois et demi plus tard. En ce qui concerne le plan individuel relatif aux services de personnel intérimaire, le siège avait également pris du retard : cette phase s'est achevée avec 35 jours de retard. Des problèmes du même ordre ont été relevés dans un autre bureau de pays. Les réunions du comité local des marchés se tiennent parfois à la dernière minute, en fonction des calendriers des marchés. En ce qui concerne un contrat de services juridiques, la réunion a eu lieu le 28 décembre 2020 afin d'approuver un contrat qui a pris effet quatre jours plus tard, soit le 1^{er} janvier 2021 (le marché n'a été passé que le 11 janvier 2021). Lors de la réunion du 27 septembre 2021, deux marchés ont été examinés et approuvés, concernant la rénovation des locaux et l'agence de voyages, tous deux débutant le 1^{er} octobre 2021.

403. Par ailleurs, les exigences administratives n'étaient pas suffisamment précises dans le dossier d'appel à la concurrence portant sur les services de personnel intérimaire. Dans un pays concerné, il faut un permis pour exploiter une entreprise de travail temporaire. Or, ce point n'était pas mentionné dans le dossier d'appel d'offres. Le HCR a dû négocier ce point avec le fournisseur de réserve pour l'appui à apporter sur site après l'attribution du marché. La Section des affaires juridiques aurait dû être sollicitée lors de la rédaction du dossier d'appel à la concurrence ; cela aurait permis d'éviter de telles négociations et les retards qui en ont résulté, préjudiciables à l'organisation.

404. Le Comité a constaté que, dans un bureau de pays, une société avait reçu un montant de 67 024 dollars en janvier 2021. Or, aucun contrat n'a été trouvé pour justifier cet achat.

405. Le Comité a aussi relevé plusieurs insuffisances dans un autre bureau de pays :

a) Des notes différentes ont été attribuées alors que les observations étaient exactement les mêmes ;

b) La note zéro a été attribuée à un candidat, alors que la note minimale pour cet élément était de 1, selon les critères d'évaluation technique de l'appel d'offres ;

c) Un rapport d'évaluation technique ne comportait aucune observation expliquant comment les notes avaient été établies pour chaque critère et pour chaque candidat.

Communication d'informations incomplètes aux membres des comités des marchés

406. Le comité des marchés agit en tant qu'organe de contrôle dans le domaine des achats. Ses membres doivent donc être informés de toutes les informations pertinentes afin de prendre des décisions éclairées. À l'issue de son examen, le Comité a relevé certaines lacunes dans les informations communiquées aux membres du comité des marchés.

407. Pour deux des trois marchés passés par le siège, la date limite de soumission a été reportée sans que les membres du comité des marchés du siège ne soient clairement informés du motif. En ce qui concerne l'appel d'offres portant sur la fourniture d'articles médicaux, la date limite de soumission a été reportée à deux reprises, le 1^{er} juillet 2021 (nouvelle date limite : 2 août 2021) et le 23 juillet 2021 (nouvelle date limite : 20 août 2021). Les membres du comité des marchés du siège n'ont pas été informés de ces deux reports de dates ni des raisons les justifiant. En ce qui concerne l'invitation à soumissionner portant sur la prestation de services de développement d'applications, de soutien et de maintenance, le 14 mai 2021, la date limite de soumission a été reportée au 20 juin 2021. Il est mentionné dans le mémorandum intérieur que ce report a été sollicité par les soumissionnaires. Cependant, aucun document justificatif ne permet de vérifier ces informations.

408. Dans le cadre d'un appel d'offres portant sur les services de personnel intérimaire, lancé par le siège, le Comité a noté que les besoins avaient changé, mais que les membres du comité des marchés du siège n'en avaient pas été informés. Quatre entreprises, qui s'étaient qualifiées à l'étape de l'évaluation technique, ont posé leur candidature pour offrir des services sur site dans un lieu spécifique et présenté une offre financière pour leur intervention sur site à cet endroit. À l'issue de l'évaluation globale, c'est-à-dire l'évaluation technique et l'évaluation financière, un fournisseur a été classé fournisseur principal et un autre, fournisseur de réserve pour l'appui sur site. La fonction d'achat et la fonction demandeuse ont supprimé précisément ce lieu de la procédure d'appel d'offres après la phase d'évaluation. Dans ce cas, le comité des marchés du siège n'a pas été informé de ce changement, alors qu'il aurait dû l'être, conformément au chapitre 8 du Manuel du HCR.

409. En ce qui concerne l'invitation à soumissionner portant sur la prestation de services de développement d'applications, de soutien et de maintenance, la fonction d'achat et la fonction demandeuse ont communiqué aux membres du comité des marchés du siège des informations insuffisantes sur le niveau auquel une évaluation technique était jugée « satisfaisant aux exigences minimales ». Il est mentionné dans la lettre accompagnant le dossier d'appel à la concurrence que « la note minimale pour que les soumissions soient considérées techniquement conformes sera de 53 % sur 70 % » (la pondération étant de 70 % pour la partie technique et de 30 % pour la partie prix). La détermination exacte de ce seuil est délicate, puisqu'elle peut qualifier ou disqualifier des soumissionnaires avant même l'évaluation financière. Il convient de noter que le seuil de 53 % n'est pas un seuil standard et que plusieurs évaluations techniques étaient particulièrement proches de ce seuil. C'est conforme au chapitre 8 du Manuel du HCR. Cependant, la méthode qui a conduit à fixer le seuil à 53 % n'a pas été expliquée au comité des marchés du siège ; or, elle aurait pu influencer sur sa décision.

410. Le Comité recommande que le HCR procède régulièrement à l'examen des cas les plus fréquents de non-conformité en matière d'achats, recensés par l'autorité compétente, et prenne les mesures voulues pour traiter les causes profondes de ces insuffisances afin d'améliorer les procédures de contrôle à tous les niveaux.

411. Le Comité considère que ces examens réguliers devraient permettre au HCR de remédier à tous les cas de non-conformité recensés. En particulier, en ce qui concerne le rôle de deuxième « ligne de défense » des différents comités des marchés, a) chaque comité devrait publier un rapport annuel sur les examens qu'il aura effectués et faire part des insuffisances les plus importantes qu'il aura décelées, ainsi que des bonnes pratiques ; b) le comité des marchés du siège devrait passer en revue les travaux des comités régionaux et se prononcer sur leur efficacité ; c) de la même manière, les comités régionaux devraient passer en revue les travaux des comités locaux.

412. Le HCR a accepté la recommandation, tout en signalant que certains des exemples fournis plus haut ne seraient pas, de son point de vue, considérés comme des cas de non-conformité, mais plutôt comme des décisions de gestion fondées sur le risque. Le HCR a également fait part de ses doutes quant à la faisabilité de l'application des points b) et c).

h) Renforcement du contrôle des achats faits par les partenaires d'exécution

413. Le contrôle par le HCR des achats faits par les partenaires d'exécution doit être renforcé.

414. Les achats faits par les partenaires d'exécution représentent une part importante de l'ensemble des achats du HCR. Grâce à des partenariats, le HCR a fourni une protection et une assistance aux personnes relevant de sa compétence pour un montant total de 2,8 milliards de dollars, soit 31 % des 9 milliards de dollars de dépenses totales, en 2020 et 2021. Les partenaires d'exécution ont dépensé 1,25 milliard de dollars pour l'achat de biens et de services.

415. Il convient de clarifier la question des règles qui sont applicables aux partenaires d'exécution en matière d'achats. Les règles de gestion sont énoncées dans l'instruction administrative sur les achats effectués par des partenaires en vertu d'accords de partenariat (UNHCR/AI/2018/1), publiée en 2018. Il faudrait mettre à jour cette instruction administrative, notamment pour tenir compte des évolutions récentes intervenues au HCR, telles que la décentralisation. Plus important encore, la question qui se pose est celle des liens existant entre toutes les règles internes pertinentes du HCR et chaque accord de partenariat, puisque les partenaires d'exécution ne sont liés que par ces accords bilatéraux.

416. Le HCR ne peut se soustraire à sa responsabilité dans la manière dont les partenaires d'exécution gèrent les achats. Cette responsabilité n'est peut-être pas juridiquement contraignante, mais elle peut avoir des répercussions considérables en termes de réputation et d'efficacité des interventions sur le terrain. En cas de problème, par exemple en cas de fraude ou de corruption, c'est non seulement la réputation du partenaire d'exécution concerné qui serait ternie mais aussi celle de l'ONU. D'une certaine manière, dans le domaine des achats comme dans d'autres domaines, l'intervention d'un partenaire d'exécution fait simplement passer le HCR de la première « ligne de défense » à la deuxième, ce qui lui confère de grandes responsabilités en termes de contrôle.

417. Le BSCI a réalisé un audit des achats faits par les partenaires utilisant des fonds du HCR ; son rapport a été publié en décembre 2022⁶¹. Il ressort de cet audit très

⁶¹ BSCI, Division de l'audit interne, rapport n° 2022/082.

complet que le suivi et le contrôle de la passation de marchés confiée à des partenaires devraient être renforcés. Le BSCI a formulé six recommandations.

418. Le Comité souscrit aux conclusions et aux recommandations formulées dans ce récent rapport d'audit interne, notamment en ce qui concerne la nécessité de renforcer les fonctions de contrôle des bureaux régionaux dans le cadre de la deuxième « ligne de défense » du système. Le HCR a indiqué qu'il avait commencé à donner suite à ces recommandations et qu'il mettait à jour les politiques correspondantes et publierait des documents révisés dans le courant de l'année 2023.

C. Informations communiquées par l'Administration

1. Comptabilisation en pertes de montants en espèces, de créances et de biens

419. Le HCR a indiqué avoir officiellement comptabilisé en pertes des actifs d'un montant de 8,9 millions de dollars (contre 9,4 millions de dollars en 2021). Il s'agit principalement de réductions de dons, de montants à encaisser au titre de la taxe sur la valeur ajoutée et de montants à recevoir de très longue date de partenaires d'exécution. Le Comité a constaté que des stocks d'une valeur de 59 000 dollars avaient été comptabilisés en pertes en 2022, mais qu'ils n'avaient pas été pris en considération dans l'état de comptabilisation en pertes transmis conformément à l'article 6.5 du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU⁶².

2. Versements à titre gracieux

420. Le HCR a indiqué qu'il avait effectué des paiements à titre gracieux dans un cas, pour un montant total de 13 500 dollars, concernant un paiement à un ancien membre du personnel recruté sur le plan local pour lequel le HCR n'avait pas versé de cotisation à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. En 2021, le HCR a approuvé huit versements à titre gracieux pour un montant de 216 035 dollars. Ces indications correspondent aux données relevées lors de l'audit des livres comptables des registres administratifs du HCR effectué par le Comité.

3. Cas de fraude ou de présomption de fraude

421. Conformément à la Norme internationale d'audit 240, le Comité planifie ses audits des états financiers de manière à pouvoir raisonnablement s'attendre à repérer les inexactitudes significatives, y compris celles qui résultent de la fraude. On ne peut cependant pas compter sur notre audit des comptes pour relever toutes les inexactitudes ou irrégularités. C'est à l'Administration qu'incombe au premier chef la responsabilité de prévenir et de détecter la fraude.

422. Le HCR a signalé 26 cas de fraude avérée en 2022 et 9 cas de fraude présumée de la part de partenaires d'exécution, ce qui a entraîné des pertes financières de 1,2 million de dollars (contre 1,3 million de dollars en 2021). Sur ces 26 cas, 21 ont été commis par des membres du personnel, 4 par des membres du personnel affilié et 1 par un fournisseur. Les cas de fraude imputable au personnel et au personnel affilié ont été notamment les suivants : fraude aux droits à prestation ou aux avantages ; fraude commise dans le cadre d'achats ; fraude au titre du programme d'assurance maladie et autres fraudes aux soins médicaux ; escroquerie au recrutement ou au

⁶² Article 6.5 : « Le Secrétaire général peut, après enquête approfondie, autoriser la comptabilisation en pertes d'éléments d'actif, dont des disponibilités, des stocks et des immobilisations corporelles, étant entendu qu'il doit soumettre au Comité des commissaires aux comptes, avec les états financiers annuels qu'il soumet en application de l'article 6.1, un état de tous les montants comptabilisés en pertes ».

diplôme⁶³. Au 31 décembre 2022, 17 cas de fraude⁶⁴ faisaient toujours l'objet d'une enquête du Bureau de l'Inspecteur général.

D. Remerciements

423. Le Comité des commissaires aux comptes tient à remercier le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, la Haute-Commissaire adjointe, les Hauts-Commissaires assistants, 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.

L'Auditeur général de la Cour des comptes
de la République populaire de Chine,
Président du Comité des commissaires aux comptes
(*Signé*) **Hou Kai**

Le Premier président de la Cour des comptes de la France
(Auditeur principal)
(*Signé*) **Pierre Moscovici**

Le Contrôleur général de la République du Chili
(*Signé*) **Jorge Bermúdez**

Le 26 juillet 2023

⁶³ Sur les 21 cas, 2 sont des vols.

⁶⁴ Deux de ces cas sont des vols et deux sont des menaces/vols/voies de fait.

Annexe

État d'application des recommandations jusqu'à l'année terminée le 31 décembre 2021

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
1.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 27	Le Comité recommande que le HCR assure le suivi des effets et des coûts de la réforme axée sur la décentralisation et la régionalisation en procédant à une évaluation globale qui permettrait de déterminer si les résultats prévus dans les décisions-cadres de 2019 sur la décentralisation et la régionalisation ont été obtenus.	Une évaluation globale de la réforme axée sur la décentralisation et la régionalisation est prévue dans le programme de travail du Service de l'évaluation du HCR pour 2023-2024. En octobre 2021, le Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat de l'ONU a achevé le rapport consultatif de gestion que le HCR lui avait demandé d'établir à titre de bilan provisoire en attendant l'évaluation. Le Service de l'évaluation a inclus les questions de décentralisation et de régionalisation dans son plan de travail pour 2022-2023.	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.				X
2.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 28	Le Comité recommande que le HCR suive de près la mise en œuvre de la méthode de gestion stratégique et prévisionnelle des besoins en personnel et l'incidence de celle-ci sur le renforcement de sa présence dans les pays, compte tenu des objectifs visés par la réforme axée sur la décentralisation et la régionalisation.	Le HCR s'emploie actuellement à renforcer la capacité des équipes chargées des ressources humaines à mettre en œuvre cette approche et travaille à l'incorporation de la méthode dans la nouvelle version du manuel relatif aux programmes (qui sera publiée en 2023).	La version actualisée du manuel relatif aux programmes n'ayant pas encore été publiée, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.				X
3.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 37	Le Comité recommande que le HCR regroupe les documents existants en un seul dispositif officiel d'application du principe de responsabilité qui	Les documents sur les attributions, les responsabilités et les pouvoirs ont été actualisés par le Haut-Commissaire en décembre 2022. Fondées sur les documents	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.				X

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
			définisse les attributions, les pouvoirs et les responsabilités au sein de l'organisation ainsi que les rapports hiérarchiques et qui ait force contraignante.	initialement publiés en octobre 2019 dans le cadre des activités de décentralisation et de régionalisation, ces nouvelles versions tiennent compte des nombreux enseignements tirés au fil des trois dernières années. De nouvelles informations y ont été intégrées sur les principaux domaines d'activité, notamment la préparation aux situations d'urgence, l'action climatique, la prise en charge des personnes déplacées, la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles et contre le harcèlement sexuel, la gestion du dispositif de sécurité, les communications, la mobilisation des ressources, la gestion des données, l'évaluation, la gestion des risques et le contrôle. L'administration a également défini les attributions, les responsabilités et les pouvoirs des divisions et des entités du siège. Les documents sur les attributions, les responsabilités et les pouvoirs, ainsi que les politiques et les instructions administratives, sont la pierre angulaire du dispositif d'application du principe de responsabilité au HCR et permettent d'aiguiller le travail des équipes et d'appuyer la prise de décisions à tous les niveaux de l'organisation. Le HCR compte regrouper tous ces éléments dans un dispositif officiel d'application du principe de responsabilité en					

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
4.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 44	Le Comité recommande que le HCR renforce le suivi et la transparence des recommandations, notamment de celles formulées dans les rapports consultatifs, en les intégrant dans les outils de suivi internes existants.	<p>2024, une fois que le programme de transformation institutionnelle aura été mené à bien. Le HCR a participé activement à l'examen des dispositifs d'application du principe de responsabilité dans le système des Nations Unies auquel le Corps commun d'inspection a procédé en 2022, et il a formulé de nombreuses observations à cette occasion. Les résultats de cet examen aideront à établir le dispositif d'application du principe de responsabilité.</p> <p>Le Service du contrôle stratégique du Bureau de l'Inspecteur général a mis en place, en collaboration avec la Division de la gestion et de l'administration financières et la Chef de cabinet, une fiche de suivi concernant les rapports consultatifs et les « mesures suggérées ». Cette fiche comporte une colonne intitulée « Suivi de l'administration » (colonne I), qui figure en regard des réponses initiales du HCR indiquées dans les rapports consultatifs.</p> <p>La fiche de suivi s'inscrit en complément de la plateforme intégrée de suivi des recommandations formulées par les organes de contrôle. En effet, les mesures suggérées sont distinctes de ces recommandations, car : a) les rapports consultatifs sont confidentiels ; b) il n'est pas obligatoire de suivre l'application des mesures suggérées et d'en</p>	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
5.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 74	Le Comité recommande que le HCR remanie ses orientations relatives à la gestion axée sur les résultats afin de réorienter comme prévu la planification stratégique et s'attache à faire adopter l'état d'esprit nécessaire pour que la nouvelle méthode, la planification pluriannuelle et la mise en œuvre de COMPASS sur le plan pratique apportent la valeur ajoutée voulue.	Depuis 2021, des spécialistes du renforcement des capacités sont déployés dans tous les bureaux régionaux pour faciliter l'application de cette recommandation. À compter de 2023, ils appuieront également le déploiement de la solution logicielle PROMS (Project Reporting, Oversight and Monitoring Solution). En réponse à la demande d'activités de formation visant à améliorer la qualité de la planification stratégique, notamment en ce qui concerne la théorie du changement, la Division de la planification stratégique et des résultats a mené diverses missions dans les opérations (Mauritanie et Mozambique) et dans les bureaux (Afrique de l'Est, Corne de l'Afrique et région des Grands Lacs, Europe et Afrique de l'Ouest) afin d'expérimenter et de	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
6.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 85	Le Comité recommande que le HCR complète l'outil COMPASS en le dotant de fonctionnalités d'établissement de rapports améliorées compte tenu des besoins des utilisateurs qu'il aura recensés.	Le HCR met actuellement au point des fonctionnalités de communication de l'information, notamment un outil d'informatique décisionnelle qui permettra d'analyser de façon globale et détaillée les données saisies dans COMPASS et d'établir des rapports à la fois liés entre eux et adaptés à des besoins particuliers. Ces fonctionnalités devraient être déployées au début de 2023.	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		
7.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 87	Le Comité recommande que le HCR améliore encore la convivialité, les fonctionnalités et les capacités opérationnelles de COMPASS.	Le HCR a amélioré et perfectionné l'outil COMPASS en tenant compte, notamment, de l'enquête mondiale et des ateliers menés en 2021 sur les enseignements tirés, qui ont permis de recueillir les commentaires des utilisateurs finaux et de déterminer les points à améliorer, qui concernaient essentiellement les performances et la stabilité du système, le confort d'utilisation et les fonctions de communication de l'information. Au premier trimestre 2022, en ce qui concerne les domaines clés de la budgétisation et de la gestion des résultats, des retours positifs ont été reçus des utilisateurs finaux au sujet des améliorations qui avaient été apportées sur le plan de la	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
8.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 97	Le Comité recommande que le HCR communique mieux et renforce les capacités de suivi et d'évaluation dans le cadre de la nouvelle méthode de gestion axée sur les résultats et assure la cohérence dans l'ensemble de l'organisation.	<p>convivialité. Des améliorations concernant les capacités fonctionnelles et les liens hiérarchiques ont été apportées à la fonction de gestion des emplois au quatrième trimestre 2022. Les autres améliorations s'inscriront dans le cadre du projet d'ajustement de COMPASS et devraient être apportées d'ici au troisième trimestre 2023.</p> <p>Le HCR a intégré des orientations et des outils de suivi et d'évaluation renforcés dans la nouvelle version de son manuel relatif aux programmes afin d'accroître la cohérence des activités de suivi entre les différentes fonctions.</p> <p>En juin 2022, un atelier mondial de suivi des programmes, organisé en présentiel, a rassemblé 25 fonctionnaires chargés de la gestion des programmes, de la gestion de l'information et du contrôle des projets provenant des sept régions. Des formations axées sur le suivi des programmes et les enquêtes de suivi des résultats ont été dispensées à l'intention des membres du personnel chargés des programmes, de la gestion de l'information et d'autres fonctions selon le calendrier suivant : en novembre 2022 pour toutes les opérations d'Afrique australe ; en février 2023 pour les opérations de pays en Afrique de l'Ouest ; en mars 2023 pour les opérations de pays situées en Afrique de l'Est,</p>	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
9.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 101	Le Comité recommande que le HCR rationalise la mesure des résultats obtenus dans le cadre des programmes en reliant les informations sectorielles disponibles dans d'autres systèmes, tels que CashAssist et PROMS, et en les intégrant dans COMPASS, le nouvel outil de gestion axée sur les résultats.	<p>dans la Corne de l'Afrique et dans la région des Grands Lacs (plus de 40 participants et participantes en tout). Deux ateliers supplémentaires sont prévus dans d'autres régions courant 2023. La communauté de pratique sur le suivi et l'évaluation compte 216 membres issus des divisions et entités du siège, des bureaux régionaux et des opérations de pays, qui s'échangent régulièrement des ressources pertinentes et des informations sur les bonnes pratiques et qui répondent aux questions du personnel sur le terrain ayant trait au suivi et à l'évaluation. Des documents justificatifs ont été transmis.</p> <p>En coordination avec le Service mondial de données et sous la supervision du Comité supérieur consultatif pour les données, le HCR met en œuvre sa stratégie de transformation des données, qui permettra de regrouper les données relatives aux programmes et aux opérations provenant de différents systèmes et applications, notamment PROMS et CashAssist, aux fins de la production d'analyses intersectorielles et de la communication de l'information. Ces données permettront de rationaliser la mesure des résultats obtenus dans le cadre des programmes, comme l'a recommandé le Comité.</p>	<p>Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.</p>		X		

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
10.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 111	Le Comité recommande que le HCR privilégie les indicateurs d'impact et de réalisation de base et encourage une utilisation raisonnable des indicateurs fondés sur de bonnes pratiques et des indicateurs personnalisés pour que des informations cohérentes et pouvant être agrégées puissent être communiquées.	La solution PROMS est en cours de déploiement et devrait être mise en service au troisième trimestre 2023, en même temps que le progiciel de gestion intégré basé sur le cloud.	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		
11.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 112	Le Comité recommande que le HCR continue d'examiner et de suivre les indicateurs relatifs aux produits qui sont sélectionnés et utilisés en vue d'envisager d'élaborer un sous-ensemble d'indicateurs pouvant être agrégés et communiqués au niveau mondial.	En 2023, le HCR a entrepris de mettre en place un ensemble d'indicateurs de base relatifs aux produits, que les opérations utiliseront dès 2024 pour assurer le suivi des stratégies dans COMPASS. Les données sur les produits seront ainsi agrégées de manière plus rationnelle et communiquées au niveau mondial ; les premiers résultats seront diffusés en 2025.	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		
12.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 117	Le Comité recommande que le HCR examine attentivement la comparabilité des indicateurs devant être présentés à l'échelle mondiale et s'assure	Les données relatives aux indicateurs de base font l'objet d'un examen systématique dans le cadre de la présentation des résultats pour 2022. Les données de référence pour les indicateurs	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
			que des données de référence sont disponibles.	de base seront présentées dans le rapport mondial et dans les rapports annuels sur les résultats des pays. Comme c'est la première fois qu'il établit des données de référence pour les nouveaux indicateurs, le HCR dressera un bilan de ses activités d'examen interne et de présentation des résultats et pourrait ainsi affiner et améliorer l'examen des données de référence à l'avenir.					
13.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 136	Le Comité recommande que le HCR examine attentivement les liens d'interdépendance qui existent entre les projets à venir ainsi que les dates de mise en service prévues afin d'éviter des coûts d'intégration et d'ajustement supplémentaires et inutiles, et communique à ses organes directeurs des informations sur le rapport coût-efficacité en cas de nouveaux retards ou changements.	Le HCR suit continuellement les progrès accomplis dans tous les projets relatifs au programme de transformation institutionnelle, y compris en ce qui concerne les coûts. Au 10 octobre 2022, le système Digital HR avait été mis en service comme prévu, tandis que les travaux relatifs aux autres systèmes étaient toujours en cours, là encore comme prévu. Des présentations attestant le suivi continu du programme ont été faites au Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire.	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			
14.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 146	Le Comité recommande que le HCR établisse une méthode et des directives complètes sur le traitement comptable de ses technologies en nuage et des transactions effectuées dans le cadre du programme de transformation institutionnelle, en tenant compte des critères susmentionnés.	Le HCR a mis au point un arbre de décision pour faciliter le recensement des cas dans lesquels il pourrait être nécessaire de comptabiliser les technologies en nuage à l'actif. Cet arbre de décision aide le HCR à déterminer quels coûts se rapportent aux technologies en nuage et à établir s'ils peuvent être comptabilisés à l'actif. Dans	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
15.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 161	Le Comité recommande que le HCR améliore et renforce la maîtrise des coûts liés au programme de transformation institutionnelle en établissant des instructions et des critères clairs en ce qui concerne l'utilisation d'identifiants uniques dans le progiciel de gestion intégré.	<p>la pratique, les membres du personnel responsables du programme de transformation institutionnelle et d'autres bureaux chargés de grands projets informatiques se servent aujourd'hui de l'arbre de décision pour déterminer s'il y a lieu de porter à l'actif différents volets de ces projets. La politique sur les immobilisations incorporelles sera actualisée en conséquence.</p> <p>D'après les documents supplémentaires qui ont été transmis, l'arbre de décision a été communiqué à plusieurs directeurs et directrices de projet, qui l'ont effectivement appliqué pour examiner le coût des projets et veiller à la bonne comptabilisation des coûts relatifs aux logiciels en tant que service.</p> <p>Pour codifier formellement la méthode de l'arbre de décision, le HCR a publié en mars 2023 une nouvelle note d'orientation sur son site intranet consacré à la gestion financière.</p>	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			

N ^o	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
16.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 162	Le Comité recommande que le HCR examine les charges liées au programme de transformation institutionnelle en tenant compte de la méthode et des directives nouvellement établies et veille à ce que les articles qui correspondent à la définition des immobilisations incorporelles soient comptabilisés comme tels lors des prochains cycles comptables.	Le HCR a présenté au Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire une synthèse des coûts des projets. Les coûts relatifs à chaque projet sont affectés aux centres de coûts appropriés, lesquels sont contrôlés au regard aux montants budgétisés pour l'année et du coût prévisionnel total. Ces chiffres sont présentés au comité directeur du projet, qui les examine chaque mois. D'autres exposés présentés au Comité exécutif au début de 2022 avaient montré que les centres de coûts relatifs aux projets étaient déjà en place. En outre, le HCR a transmis un extrait de données faisant état des montants réels et des montants budgétisés à la fin de 2022 pour chaque projet et chaque centre de coûts.	Le HCR continuera de veiller à ce que les coûts liés au programme soient comptabilisés conformément à la politique relative aux immobilisations incorporelles. Les mesures prises pour donner suite à la recommandation formulée au paragraphe 217, exposées ci-après, contribueront également à l'application de cette recommandation. L'arbre de décision utilisé par le HCR l'aide à déterminer quels coûts se rapportent aux technologies en nuage et à établir s'ils peuvent être comptabilisés à			X	

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
17.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 173	Le Comité recommande que le HCR veille à ce que des pièces justificatives complètes soient communiquées dès le départ au Comité des marchés lorsqu'un accord-cadre dont le contenu est devenu caduc ou dont la date d'expiration est dépassée est prorogé afin d'obtenir des services	<p>l'actif. Dans la pratique, les membres du personnel responsables du programme de transformation institutionnelle et d'autres bureaux chargés de grands projets informatiques se servent aujourd'hui de l'arbre de décision pour déterminer s'il y a lieu de porter à l'actif différents volets de ces projets. La politique sur les immobilisations incorporelles sera actualisée en conséquence.</p> <p>D'après les documents supplémentaires qui ont été transmis, l'arbre de décision a été communiqué à plusieurs directeurs et directrices de projet, qui l'ont effectivement appliqué pour examiner le coût des projets et veiller à la bonne comptabilisation des coûts relatifs aux logiciels en tant que service.</p> <p>Pour codifier formellement la méthode de l'arbre de décision, le HCR a publié en mars 2023 une nouvelle note d'orientation sur son site intranet consacré à la gestion financière.</p>	Tous les contrats approuvés par le Comité des marchés du Siège le sont pour une durée initiale maximale de trois ans, suivie éventuellement de deux renouvellements d'un an, soit en tout cinq ans. En outre, les contrats qui supposent des engagements pluriannuels doivent être approuvés par le Conseil de	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X		

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
18.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 181	supplémentaires sans passer par un nouvel appel d'offres. Le Comité recommande que le HCR améliore ses processus centralisés de gestion des entrepôts en incorporant un dispositif d'alerte standard pour les cas où des entrepôts se voient attribuer des notes « rouges » à plusieurs reprises pour leur gestion d'ensemble.	planification et de gestion des ressources. Le HCR a mis en place des indicateurs de suivi sous forme de tableaux de bord et communique régulièrement avec les fonctionnaires régionaux chargés des fournitures, qui se coordonnent avec les opérations de pays pour prendre toute mesure corrective qui s'imposerait. Le HCR mettra en place d'autres dispositifs d'alerte concernant les pays signalés au moyen des tableaux de bord. La haute direction a mis au point et approuvé une procédure d'alerte applicable aux entrepôts qui n'obtiennent pas les résultats attendus, ainsi qu'une matrice d'alerte et un guide de référence. Le Chef du Service de la gestion de l'approvisionnement transmettra ces ressources aux fonctionnaires régionaux chargés des fournitures et les invitera à les diffuser aux opérations de pays dans leurs régions respectives. Le calendrier des activités de vérification des stocks, qui est communiqué en début d'année aux équipes chargées des fournitures par le Chef du Service de la gestion de l'approvisionnement, fera référence à cette nouvelle procédure, comme cela a été le cas au début de 2023.	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
19.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 190	Le Comité recommande que le HCR améliore le catalogue d'articles pour les opérations et permette à celles-ci de sélectionner des identifiants d'articles appropriés pour différents types de stocks afin que la valeur exacte des stocks disponibles et des charges constatées au titre de la distribution soit indiquée.	Le HCR donnera suite à cette recommandation en configurant son nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud de façon à définir clairement les catégories de divers articles, le but étant de réduire le plus possible l'utilisation d'articles génériques. Dans l'intervalle, il publiera une communication interne officielle demandant aux acheteurs de bien faire attention à sélectionner les bons identifiants.	Le Comité ayant formulé une nouvelle recommandation à ce sujet, il considère que la recommandation est devenue caduque.				X
20.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 197	Le Comité recommande que le HCR publie des directives officielles expliquant l'approche comptable à adopter pour les articles destinés à être transférés et énonçant les documents considérés comme suffisants et nécessaires pour prouver le transfert de propriété dans diverses situations.	Le HCR avait prévu de publier des instructions supplémentaires précisant l'approche comptable d'ici à la fin de 2022. Dans un premier temps, des instructions immédiates ont été promptement incorporées dans l'instruction administrative relative à la clôture de fin d'année. En parallèle, des projets de directives ont été établis afin que les divisions d'appui puissent éclairer les opérations sur le terrain concernant la marche à suivre. Néanmoins, il est apparu que le moment n'était pas propice à la mise au point définitive de ces directives, puisque le nouveau progiciel de gestion intégré modifierait l'approche suivie par le HCR en matière de transfert de biens. De plus, dans le cadre de l'examen du dispositif de gouvernance qui sera mené au titre du programme de transformation institutionnelle, le HCR prévoit	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
21.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 208	Le Comité recommande que le HCR améliore ses mécanismes de suivi des grosses commandes d'articles informatiques suivis séparément dans le nouveau progiciel de gestion intégré et qu'il veille à ce que les opérations sur le terrain se conforment mieux à la politique relative aux articles suivis séparément.	d'incorporer des directives techniques de ce type dans son manuel de gestion financière, au lieu de multiplier les instructions distinctes. Enfin, les documents nécessaires pour prouver le transfert de propriété dépendront de la conception finale du progiciel de gestion intégré basé sur le cloud et ne pourront être confirmés par le HCR que vers la fin 2023. Le HCR estime ainsi avoir appliqué, pour l'essentiel, cette recommandation à court terme, étant donné qu'il a établi des directives immédiates applicables jusqu'à la mise en service du nouveau progiciel de gestion intégré ; à plus long terme, il entend adapter sa démarche au nouveau <i>modus operandi</i> dans le cadre du programme de transformation institutionnelle.	Le HCR a acheté une grande quantité de matériel pour répondre aux besoins liés au télétravail que la pandémie de COVID-19 avait fait naître. Les effets de la crise sanitaire sur la chaîne d'approvisionnement mondiale et les restrictions imposées par divers pays ont contribué aux retards constatés dans la réception des articles des fabricants et la distribution de ces articles aux diverses opérations sur le terrain. Par ailleurs, en raison du travail à distance, il y avait peu de personnel sur place pour			X	

N ^o	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
22.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 217	Le Comité recommande de nouveau que le HCR fasse en sorte qu'il soit plus facile de ventiler les éléments de coût des immobilisations incorporelles afin que les actifs concernés puissent être comptabilisés séparément lorsque cela est indiqué et possible, et dans les cas prévus par les normes IPSAS (A/76/5/Add.6 , chap. II, par. 163).	réceptionner le matériel. Le HCR envisage de concevoir un meilleur système de suivi des actifs (y compris les articles suivis séparément) dans le nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud.	Le HCR a transmis un arbre de décision pertinent et conforme à la recommandation. D'après les documents supplémentaires qui ont été transmis, l'arbre de décision a été communiqué à plusieurs directeurs et directrices de projet, qui l'ont effectivement appliqué pour examiner le coût des projets et veiller à la bonne comptabilisation des coûts relatifs aux logiciels en tant que service. Pour codifier formellement la méthode de l'arbre de décision, le HCR a publié en mars 2023 une nouvelle note d'orientation sur son site intranet consacré à la gestion financière.	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X		
23.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 224	Le Comité recommande que le HCR prévoie d'inclure une demande de confirmation explicite dans la procédure de clôture de fin d'année, par laquelle les bureaux chargés des partenariats avec le secteur privé qui procèdent à des collectes de fonds locales seraient invités à confirmer à la Division des relations extérieures l'existence ou l'absence d'accords de contributions ou de promesses de dons signés localement.	D'après les instructions du HCR relatives à la clôture de fin d'année pour 2022, les bureaux extérieurs sont tenus de confirmer si des activités locales de collecte de fonds ont été menées.	D'après les instructions du HCR relatives à la clôture de fin d'année pour 2022, les bureaux extérieurs sont tenus de confirmer si des activités locales de collecte de fonds ont été menées.	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X		

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
24.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 234	Le Comité recommande que le HCR accélère la procédure de cessation de service afin de réduire au minimum le nombre de cas qui se prolongent au-delà de la fin de l'année.	Le progiciel Workday doit d'abord être bien pris en main avant que le HCR puisse apporter des améliorations aux procédures. Tous les spécialistes des ressources humaines sont toujours en train d'apprendre à se servir de Workday. En outre, le progiciel MSRP continue d'être utilisé pour le traitement des opérations rétroactives. Il est donc encore trop tôt pour que la Division des ressources humaines applique cette recommandation. L'administration se penchera sur cette recommandation au cours du second semestre de 2023.	Les travaux concernant le nouveau système (Workday) étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		
25.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 235	Le Comité recommande que le HCR veille à ce que les indemnités de fonctions et les augmentations de traitement découlant d'une promotion à une catégorie de personnel supérieure soient comptabilisées en temps voulu dans le nouveau progiciel de gestion intégré.	Le progiciel Workday doit d'abord être bien pris en main avant que le HCR puisse apporter des améliorations aux procédures. Tous les spécialistes des ressources humaines sont toujours en train d'apprendre à se servir de Workday. En outre, le progiciel MSRP continue d'être utilisé pour le traitement des opérations rétroactives. Il est donc encore trop tôt pour que la Division des ressources humaines applique cette recommandation. L'administration se penchera sur cette recommandation au cours du second semestre de 2023.	Les travaux concernant le nouveau système (Workday) étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		
26.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 241	Le Comité recommande que le HCR veille à ce que les traitements versés au personnel soient comptabilisés pendant la période financière	Le HCR opère actuellement une transition vers un nouveau progiciel de gestion intégré qui intégrera toutes les procédures comptables relatives aux états de	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
			appropriée en intégrant tous les autres coûts salariaux dans le grand livre auxiliaire afférent aux états de paie du nouveau progiciel de gestion intégré de sorte que les écritures de journal relatives au personnel ne soient pas inscrites dans les comptes du grand livre.	paie dans le grand livre auxiliaire et améliorera l'automatisation des écritures comptables liées aux états de paie qui sont actuellement enregistrées manuellement. L'automatisation du processus permettra de s'assurer que les traitements versés au personnel sont comptabilisés pendant la période financière appropriée dans la mesure où elle améliorera l'exactitude et l'exhaustivité des montants comptabilisés en fin d'année dans les comptes de charges à payer afférentes aux coûts salariaux.					
27.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 247	Le Comité recommande que le HCR s'assure que la fonction automatisée permettant de modifier rétroactivement le calcul des traitements est aussi disponible dans le nouveau progiciel de gestion intégré afin de réduire le risque d'erreurs manuelles.	La fonction automatisée permettant de modifier rétroactivement le calcul des traitements est disponible dans Workday depuis que le progiciel a été mis en service le 1 ^{er} octobre 2022. Workday est capable de procéder à des calculs rétroactifs, notamment en cas de modification des barèmes des traitements. Tout ajustement rétroactif à une date antérieure au 1 ^{er} octobre 2022 est géré dans l'ancien progiciel de gestion intégré, MSRP, qui continue d'être utilisé à cette fin en 2023. Des documents justificatifs ont été transmis.	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			
28.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 255	Le Comité recommande que le HCR veille à ce que la date d'émission figure sur les fiches de paie afin d'améliorer la transparence.	Dans le nouveau système Digital HR, la date et l'heure d'émission figurent, par défaut, au bas des fiches de paie depuis octobre 2022. Des documents justificatifs ont été transmis.	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
29.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 259	Le Comité recommande que le HCR fasse figurer des informations actualisées dans son manuel d'administration et de gestion du personnel ainsi que dans les manuels ou systèmes futurs.	Comme le nouveau progiciel de gestion des ressources humaines basé sur le cloud, Workday, a été mis en service le 10 octobre 2022, le manuel d'administration et de gestion du personnel n'existe plus. Des directives générales et des guides pratiques dans lesquels sont résumées les politiques et les procédures de gestion des ressources humaines sont désormais disponibles dans Workday. En outre, les nouvelles instructions administratives et les instructions administratives révisées sont mises en ligne sur un site géré par la Section des politiques en matière de ressources humaines, et une nouvelle page d'accueil, intitulée « My HR », a été créée sur l'intranet du HCR pour permettre aux membres du personnel intéressés d'accéder aux ressources voulues en matière de gestion des ressources humaines.	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			
30.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 273	Le Comité recommande que le HCR améliore les sources de données auxquelles il a recours pour faire rapport sur les fonctionnaires en attente d'affectation et qu'il utilise comme base d'information les données valides issues du système de paie.	Le progiciel Workday doit d'abord être bien pris en main avant que le HCR puisse apporter des améliorations aux procédures. Tous les spécialistes des ressources humaines sont toujours en train d'apprendre à se servir de Workday. En outre, le progiciel MSRP continue d'être utilisé pour le traitement des opérations rétroactives. Il est donc encore trop tôt pour que la Division des ressources humaines applique cette recommandation.	Les travaux concernant le nouveau système (Workday) étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
31.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 274	Le Comité recommande que le HCR révise les dispositions et les pratiques actuelles concernant les éléments de traitement versés aux fonctionnaires en congé spécial à plein traitement.	<p>L'administration se penchera sur cette recommandation au cours du second semestre de 2023.</p> <p>Le HCR verse les traitements et les indemnités aux fonctionnaires en congé spécial à plein traitement conformément aux règles applicables. Pour garantir la bonne prise en compte des prestations dans le calcul, il publiera un document d'orientation sur l'administration des fonctionnaires en attente d'affectation, qui couvrira également le calcul des traitements versés aux fonctionnaires en congé spécial à plein traitement.</p> <p>Le HCR s'est doté d'un nouvel outil mondial de gestion des ressources humaines, baptisé « Common Reference System » (CORES), conçu exclusivement pour aider le personnel des ressources humaines et des services administratifs à déterminer le droit aux prestations et à appliquer les bonnes procédures administratives en matière de ressources humaines. Dans CORES, le personnel des ressources humaines peut consulter un tableau récapitulatif des avantages et des droits à prestations pour tous les différents cas de figure relatifs au congé spécial à plein traitement. Ces données, qui figurent dans le tableau 1 du module relatif aux congés spéciaux, sont assorties d'explications concernant les</p>	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
				différentes situations dans lesquelles les éléments de traitement doivent être versés aux fonctionnaires en congé spécial à plein traitement. Le HCR a transmis le tableau extrait du module.					
32.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 280	Le Comité recommande que le HCR rende une décision claire sur le transfert au Fonds d'autofinancement des réserves liées à l'assurance accumulées par le passé et qu'il revoie le montant des primes d'assurance imposées par le Fonds.	Le HCR a transféré au Fonds d'autofinancement les réserves du Fonds du Programme annuel qui avaient été accumulées par le passé. Cette opération a été effectuée conformément à un mémorandum signé par le Contrôleur, qui a donné lieu à une écriture comptable. Des documents justificatifs ont été transmis.	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			
33.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 286	Le Comité recommande que le HCR mette à jour sa stratégie et ses directives en matière de gestion du risque financier, qu'il mette régulièrement à jour ces documents et qu'il y fasse figurer des informations sur la façon dont il évalue, surveille et atténue les risques de crédit et de liquidité et les risques du marché (en particulier les risques de change et de taux d'intérêt) tant au niveau de telle ou telle valeur qu'au niveau des portefeuilles.	Le HCR a déjà mis au point et transmis au Comité ses politiques et ses directives relatives à la gestion de la trésorerie de base (liquidités, changes et investissements) et des risques connexes, lesquelles font l'objet d'un dernier examen avant d'être officiellement publiées.	Étant donné que les travaux sont toujours en cours et que les politiques et les directives n'ont pas encore été publiées, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		
34.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 294	Le Comité recommande que le HCR mette au point des indicateurs clés de performance qui peuvent être calculés automatiquement et	Le HCR définira des indicateurs de performance qui pourront être calculés sur la base des données enregistrées dans le progiciel et qui pourront servir à évaluer le	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
35.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 306	<p>objectivement sur la base des données enregistrées dans le nouveau progiciel de gestion intégré et qui complètent les informations utilisées pour établir la déclaration relative au contrôle interne.</p> <p>Le Comité recommande que le HCR veille à ce que les opérations de pays arrêtent la version définitive des accords de partenariat avant le début de leur mise en œuvre.</p>	<p>fonctionnement de différents contrôles. Ces indicateurs viendront compléter les informations recueillies au moyen du questionnaire d'auto-évaluation, sur lesquelles se fonde en partie la déclaration relative au contrôle interne.</p> <p>L'instruction administrative mise à jour sur l'obtention de résultats grâce à COMPASS (UNHCR/AI/2021/08/Rev.1) a été publiée le 28 juillet 2022. Il est indiqué à l'article 5.6 de cette instruction administrative que les accords de partenariat doivent impérativement être conclus avant le début de leur application. En vertu de l'alinéa a) de l'article 8.4 du Règlement de gestion par le Haut-Commissaire pour les réfugiés des fonds constitués au moyen de contributions volontaires (A/AC.96/503/Rev.11), les programmes doivent être exécutés conformément aux accords conclus au préalable avec les partenaires d'exécution. Si l'on prévoit qu'un accord de partenariat ne sera pas conclu avant la date de début d'une opération, le ou la fonctionnaire habilité(e) à signer au nom du HCR examine la situation et garde une trace écrite de toute dérogation ayant pour effet de retarder la conclusion dudit accord.</p>	<p>Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.</p>	X			

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
36.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 310	Le Comité recommande que le HCR revoie, dans le contexte du nouveau progiciel de gestion intégré, les procédures comptables ayant trait aux partenaires d'exécution afin de les automatiser et de les simplifier, rendant ainsi la plupart des interventions manuelles superflues.	La solution PROMS est en cours de déploiement et devrait être mise en service au troisième trimestre 2023, en même temps que le progiciel de gestion intégré basé sur le cloud.	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		
37.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 318	Le Comité recommande que le HCR renforce l'assujettissement du versement de montants additionnels à l'examen de l'exécution et prévoie de garder une trace de cet examen dans la future solution logicielle.	La solution PROMS est en cours de déploiement et devrait être mise en service au troisième trimestre 2023, en même temps que le progiciel de gestion intégré basé sur le cloud.	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		
38.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 322	Le Comité recommande que le HCR mette à profit les outils disponibles pour prendre de nouvelles mesures en vue d'améliorer le respect des délais s'agissant des rapports financiers des partenaires.	La solution PROMS est en cours de déploiement et devrait être mise en service au troisième trimestre 2023, en même temps que le progiciel de gestion intégré basé sur le cloud.	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		
39.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 327	Le Comité recommande que le HCR veille à ce qu'aucun accord de partenariat ne soit signé en l'absence d'un compte bancaire séparé ou bien s'assure, dans les cas où des comptes communs sont utilisés, que les partenaires sont tenus de permettre au HCR d'accéder aux informations bancaires de la même manière que s'il s'agissait d'un compte distinct	L'instruction administrative mise à jour sur l'obtention de résultats grâce à COMPASS (UNHCR/AI/2021/08/Rev.1) a été publiée le 28 juillet 2022. Il est clairement indiqué à l'annexe B de cette instruction administrative que, dans le cas où des comptes communs sont utilisés, les partenaires sont tenus de permettre au HCR d'accéder aux informations bancaires de la même manière que s'il s'agissait	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
			et que les transactions pertinentes peuvent être repérées dans un délai raisonnable.	d'un compte distinct. Si un partenaire n'est pas en mesure de faciliter l'accès du HCR à un compte bancaire commun (par exemple, pour des raisons de confidentialité), un compte distinct doit être utilisé.					
40.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 333	Le Comité recommande que le HCR s'intéresse à la nature des accords conclus avec les partenaires d'exécution de façon à déterminer si les dépenses y afférentes relèvent ou non de la catégorie des charges des partenaires d'exécution et les classe dans une catégorie correspondant mieux au type de services reçus, le cas échéant.	Le HCR a reclassé dans la catégorie des services contractuels les charges ayant trait aux partenaires nationaux de collecte de fonds qui relevaient précédemment de la catégorie des partenaires d'exécution. Ce reclassement est maintenant pris en compte dans les états financiers de 2022 et dans les données comparatives pour 2021.	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			
41.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 347	Le Comité recommande que le HCR améliore ses directives sur la conception des présences sur le terrain en y incluant des repères et des paramètres appropriés aux fins du calcul de la taille minimale des effectifs requis pour les programmes d'intervention en espèces.	La Division des ressources humaines et la Division de la résilience et des solutions ont actualisé les directives, qui sont incluses dans le manuel du HCR sur la conception des présences sur le terrain.	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			
42.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 356	Le Comité recommande que le HCR mette davantage l'accent sur les stratégies d'achèvement des programmes d'intervention en espèces et en rende mieux compte, à chaque fois que cela est possible compte tenu du contexte opérationnel.	Le HCR a publié une nouvelle version de l'instruction administrative sur la gestion financière des interventions en espèces et les risques associés, dans laquelle figurent des modèles actualisés d'instructions générales comportant notamment une section sur les stratégies d'achèvement (section 8).	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
43.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 363	Le Comité recommande que le HCR résume les enseignements à retenir de l'achèvement des programmes d'intervention en espèces et du transfert de ces programmes afin qu'il puisse en être fait le meilleur usage possible à l'avenir.	Les enseignements tirés à l'issue des programmes menés en Grèce ont été consignés et mis en ligne sur l'intranet du HCR.	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			
44.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 370	Le Comité recommande que le HCR continue d'étendre les activités d'analyse des tendances d'une année sur l'autre au moyen de tableaux de bord et de rapports concernant le suivi post-distribution, lorsque la situation s'y prête.	Étant donné que toute comparaison entre deux années s'inscrit dans un contexte précis, le rapport annuel de suivi post-distribution pour 2021 comprend une analyse des variations par rapport à l'année précédente. Voir le document du HCR intitulé « Main outcomes of cash assistance in 2021: findings from post-distribution monitoring » (en anglais seulement).	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			
45.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 375	Le Comité recommande que le HCR parachève et publie la version actualisée du chapitre 8 de son manuel, qui porte sur la gestion des approvisionnements, en veillant à ce qu'elle soit conforme à ses propres règles et règlements en matière d'achats.	En mai 2022, le HCR a publié l'instruction administrative sur les achats, qui a rendu caduques les dispositions relatives aux achats figurant au chapitre 8 de son manuel. La révision du manuel se poursuivra, mais elle ne revêt pas un caractère urgent dans la mesure où l'instruction administrative traite déjà des procédures d'achat conformément à la recommandation. La version actualisée du manuel devra intégrer tous les ajustements nécessaires du fait du déploiement en cours du progiciel de gestion intégré basé sur le cloud.	Étant donné que l'instruction administrative révisée sur les achats, publiée le 19 mai 2022 (UNHCR/AI/2021/5/Rev.1), remplace le chapitre 8 du manuel du HCR, le Comité considère que la recommandation est devenue caduque.				X

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
46.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 380	Le Comité recommande que le HCR actualise et synthétise ses politiques et directives existantes en ce qui concerne le suivi des projets de construction, les preuves documentaires attestant leur bonne exécution et la mise en jeu des responsabilités, afin qu'il soit possible d'officialiser, à l'échelon institutionnel, l'utilisation de modèles et de rapports de situation unifiés.	Les directives applicables aux projets de construction figurent actuellement dans plusieurs documents. Le HCR prévoit de les regrouper dans le nouveau manuel relatif aux programmes, qui est en cours d'élaboration. Ce regroupement devrait contribuer à renforcer la cohérence et l'harmonisation des pratiques d'enregistrement et de suivi des travaux de construction en cours dans l'ensemble des opérations sur le terrain.	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		
47.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 386	Le Comité recommande que le HCR suive et collige les charges correspondant aux services de consultants, qu'ils recouvrent des activités de conseil ou de consultation proprement dite, et souligne qu'il est nécessaire de revoir le classement des catégories d'identifiants fonction et les intitulés correspondants.	Le Service de la gestion de l'approvisionnement (Division des urgences, de la sécurité et de l'approvisionnement) se prépare à une migration de données dans le cadre de l'une des phases de test du progiciel de gestion intégré basé sur le cloud et redouble d'efforts pour nettoyer les fiches article. L'objectif est d'améliorer la clarté des intitulés des articles et de réduire le nombre d'identifiants génériques susceptibles d'être mal utilisés. Il s'agit donc d'actualiser les descriptions et les catégories et de supprimer les doublons, les identifiants correspondant à des articles non achetés ainsi que les identifiants génériques mal utilisés. En outre, des requêtes hebdomadaires permettent de repérer les documents dans lesquels des articles risquent	Étant donné que le nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud sera doté d'un système différent pour l'attribution d'identifiants fonction, le Comité considère que la recommandation est devenue caduque.				X

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
48.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 395	Le Comité recommande à nouveau que le HCR établisse une stratégie globale en matière de gestion prévisionnelle des besoins en personnel (A/76/5/Add.6 , chap. II, par. 288), et souligne qu'elle devrait définir les modalités de l'évaluation des tendances.	d'être assortis d'un identifiant erroné ou d'être mal comptabilisés dans les stocks. Si des documents doivent être modifiés, l'équipe chargée des stocks assure le suivi avec l'équipe d'appui aux opérations. La question de la sélection des articles, en particulier des groupes d'articles, a été abordée dans le cadre de deux webinaires.	L'approche du HCR en matière de gestion prévisionnelle des besoins en personnel est intégrée à la stratégie de planification globale et sera progressivement mise en œuvre en 2023. À l'appui des travaux de planification pour 2023, un manuel de gestion prévisionnelle des besoins en personnel sera publié pour aider les opérations de pays et les bureaux régionaux à mettre en place l'approche voulue. La Division des ressources humaines a entrepris de mettre au point une stratégie globale et un cadre de gestion prévisionnelle des besoins en personnel.	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X	
49.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 401	Le Comité recommande à nouveau que le HCR mette au point et diffuse une panoplie d'outils d'examen des effectifs (A/76/5/Add.6 , chap. II, par. 296) et souligne que ces outils devraient inclure des indicateurs adossés à des critères de référence correspondant aux	Les outils de gestion prévisionnelle des besoins en personnel, y compris l'outil d'examen des effectifs, figureront dans le manuel de planification structurelle et de gestion prévisionnelle des besoins en personnel qui sera publié en 2023.	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
			huit domaines fonctionnels, pour faciliter la quantification des effectifs.	Les indicateurs concernant la dotation en effectifs sont progressivement ajoutés au manuel du HCR sur la conception des présences sur le terrain. Des travaux sont en cours avec différentes fonctions, notamment la fonction relative à la protection, qui constitue le principal domaine fonctionnel du HCR (tant du point de vue des effectifs que de l'importance pour le mandat du HCR).					
50.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 405	Le Comité recommande que le HCR détermine s'il convient d'établir un échantillon d'indicateurs de performance susceptibles d'être utilisés à des fins de suivi et adaptés aux besoins en personnel de chaque opération.	La Division des ressources humaines a établi une liste d'indicateurs clés de performance destinés au suivi des plans d'action en matière de ressources humaines. La liste des indicateurs clés de performance sera incluse dans le manuel de planification structurelle et de gestion prévisionnelle des besoins en personnel, qui sera mis à la disposition du personnel des ressources humaines du monde entier à l'appui des activités de planification.	Le manuel de planification structurelle et de gestion prévisionnelle des besoins en personnel dans lequel devraient figurer les indicateurs clés de performance n'ayant pas encore été publié, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.			X	
51.	2021	A/77/5/Add.6, chap. II, par. 410	Le Comité recommande que le HCR revoie la méthode utilisée pour déterminer la taille adéquate des équipes chargées des ressources humaines au sein des opérations.	L'administration met en œuvre l'approche du HCR en matière de gestion prévisionnelle des besoins en personnel dans l'ensemble de l'organisation, y compris dans la fonction des ressources humaines. Conformément à la recommandation formulée au paragraphe 401 du rapport du Comité pour 2021, la Division des ressources humaines a défini	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.			X	

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
52.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 417	Le Comité recommande que le HCR examine la manière dont des fonctions systémiques définies dans l'organigramme de contrôle d'accès sont assignées à des membres du personnel du HCR exerçant certaines fonctions, pour encourager une meilleure participation et des contributions plus riches, afin, en dernier ressort, d'optimiser la qualité des informations saisies dans COMPASS.	des indicateurs permettant de déterminer la taille adéquate des équipes chargées des ressources humaines dans les opérations. Les résultats définitifs seront transmis aux partenaires ressources humaines au deuxième trimestre 2023 afin d'éclairer les décisions concernant la planification des effectifs des ressources humaines dans les différentes régions.	Le HCR a examiné les fonctions définies dans l'organigramme de contrôle d'accès et veillé à ce que les partenaires ressources humaines se voient attribuer dans COMPASS la fonction de responsable de l'assurance qualité du plan des bureaux.	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X	
53.	2021	A/77/5/Add.6 , chap. II, par. 418	Le Comité recommande que le HCR étoffe les attributions des partenaires ressources humaines et les fasse participer de plus près à l'examen du budget et du programme annuel.	Les attributions des membres du personnel des ressources humaines sont mentionnées dans plusieurs sections du projet de manuel relatif aux programmes qui sera publié en 2023. En outre, la Division des ressources humaines a proposé de faire figurer dans la nouvelle politique sur la planification, l'exécution et la démonstration une formulation soulignant le rôle important que joue le personnel	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		

N ^o	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
54.	2020	A/76/5/Add.6, chap. II, par. 89	Le Comité recommande que le HCR continue d'examiner l'impact des changements apportés à sa structure budgétaire sur l'efficacité de la gestion, qu'il analyse les avantages des changements proposés, qu'il communique les résultats de cette analyse et qu'il fournisse l'assurance que la structure budgétaire proposée répond aux exigences de transparence et de qualité.	des ressources humaines dans la planification. Le HCR continuera d'examiner sa structure budgétaire modifiée au cours des prochains cycles budgétaires afin d'en rendre compte au Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, conformément à la décision sur la question prise par le Comité exécutif à sa soixante et onzième session (voir A/AC.96/1209), dans laquelle celui-ci a approuvé que soit effectué un examen de l'impact des changements apportés à la structure et à la période budgétaires sur l'efficacité de la gestion et la capacité du HCR à s'acquitter de son mandat, l'objectif étant de procéder si nécessaire à des révisions qui lui seraient présentées au plus tard en 2025, avec des examens préliminaires en cas de besoin. En octobre 2021, le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire a approuvé le budget-programme pour 2022 (A/AC.96/1213/Rev.1), le premier à tenir compte du nouveau cadre de résultats global. Le budget-programme pour 2023 sera soumis à l'examen des comités compétents de l'ONU et du HCR. Ces examens seront une nouvelle occasion d'évaluer si les États Membres ont des inquiétudes quant à la nouvelle structure budgétaire, notamment	Le Comité des commissaires aux comptes note que le HCR continuera d'examiner sa structure budgétaire modifiée afin de présenter une analyse au Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire. Aucune information n'a été transmise au Comité des commissaires aux comptes en ce qui concerne les préoccupations exprimées par les États Membres lors de l'examen du budget-programme pour 2023. Compte tenu de la date fixée pour la remise des conclusions de l'examen dont la réalisation a été approuvée (2025), le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.			X	

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
55.	2020	A/76/5/Add.6, chap. II, par. 171	Le Comité recommande que le HCR analyse et rationalise la gestion du carburant dans les opérations de pays, le cas échéant et dans la mesure du possible, et qu'il établisse des directives portant notamment sur le stockage, le rapprochement et la documentation, ainsi que des modèles de directives générales applicables à la gestion du carburant et fondés sur des principes directeurs.	<p>en matière de transparence et de qualité.</p> <p>La sélection d'un(e) consultant(e) en gestion du carburant s'est heurtée à des difficultés, si bien que le HCR a décidé de poursuivre le projet en faisant appel à des ressources internes. Une nouvelle procédure de sélection a été engagée. Le projet d'analyse de la gestion des carburants reprendra au début du mois d'avril 2023.</p> <p>Des documents relatifs à la mise en place envisagée d'une structure de gestion des carburants et d'un registre associé dans les opérations de pays ont été transmis.</p>	Le Comité prend acte des progrès accomplis et note que les travaux sont toujours en cours. Il considère que la recommandation est en cours d'application.			X	
56.	2020	A/76/5/Add.6, chap. II, par. 172	Le Comité recommande que le HCR prenne des mesures pour faciliter le suivi de la gestion du carburant dans les opérations de pays. Les bureaux régionaux pourraient jouer un rôle dans la détection et la réduction des écarts en matière de quantités et de comptabilisation des dépenses de carburant.	<p>Le HCR a entrepris d'élaborer une instruction administrative sur la gestion du carburant. On y trouvera des précisions sur les attributions en matière de suivi de la gestion du carburant aux niveaux local et régional et au niveau du siège. L'accent sera mis tout particulièrement sur les attributions des bureaux, compte tenu des conclusions de l'enquête sur les carburants menée en 2021.</p> <p>Une étude pilote visant à mesurer et à contrôler les stocks de carburant a été lancée dans une opération de pays à l'aide d'une nouvelle technologie de surveillance des niveaux de carburant. Les résultats de l'étude pilote serviront de base à une</p>	Le Comité prend acte des progrès accomplis et note que les travaux sont toujours en cours. Il considère que la recommandation est en cours d'application.			X	

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
57.	2020	A/76/5/Add.6 , chap. II, par. 187	Le Comité recommande que le HCR examine les données actuelles sur les fournisseurs et la procédure à suivre pour enregistrer les fournisseurs et pour modifier ultérieurement les données et qu'il centralise au moins les étapes d'approbation de manière à améliorer la qualité des données concernant les fournisseurs actifs dans les systèmes.	Après des discussions internes approfondies, au cours desquelles ont également été prises en compte les nouvelles fonctionnalités du nouveau progiciel de gestion intégré, le HCR a finalement décidé de modifier le dispositif actuel de prestation de services concernant l'enregistrement des fournisseurs et de confier à une seule et même équipe cette activité primordiale pour l'organisation. Cette approche devrait garantir une procédure plus efficace et assurer un meilleur contrôle. Le nouveau dispositif de prestation de services sera déployé dans le cadre de la mise en service du nouveau progiciel de gestion intégré. Le HCR met	étude plus large. Le Comité a reçu des données probantes tirées de l'étude pilote, qui font mention des dates prévues pour l'étalonnage des cinq sondes de carburant installées en Ouganda. Des rapports sur le contrôle de la qualité sont en cours d'établissement ; ils permettront de rendre compte de la quantité et de la qualité des données sur les carburants, y compris de la capacité de recenser toute activité manquée concernant les carburants. Ces rapports permettront au HCR de suivre les gains obtenus au fil du temps.	En raison du passage au nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud, le Comité considère que la recommandation est devenue caduque.			X

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
58.	2020	A/76/5/Add.6 , chap. II, par. 231	Le Comité recommande que le HCR regroupe et complète les directives relatives à la gestion des partenariats d'exécution dans un seul document complet, dans lequel devraient également figurer des règles donnant suite à des recommandations antérieures.	Le HCR avait prévu de publier d'ici à la fin de 2022 un document directif consolidé sur la gestion des partenariats d'exécution. Toutefois, compte tenu des changements entrepris dans le cadre du programme de transformation institutionnelle, le lancement du nouveau manuel relatif aux programmes et de la politique de gestion des partenariats a été reporté à la mi-2023, et il a donc fallu prolonger le délai d'application de la recommandation.	Le Comité n'a pas reçu le document directif consolidé que le HCR comptait publier d'ici à la fin de 2022. Il note également que le lancement du nouveau manuel relatif aux programmes et de la politique de gestion des partenariats a été reporté à la mi-2023. Il considère donc que la recommandation est en cours d'application.			X	
59.	2020	A/76/5/Add.6 , chap. II, par. 268	Le Comité recommande que le HCR définisse plus clairement les cas dans lesquels les nouveaux titres fonctionnels peuvent être utilisés pour le personnel affilié compte tenu de la nouvelle instruction administrative.	Le système Digital HR, qui vient d'être mis en service, permet de sélectionner des titres fonctionnels standard pour les postes réservés au personnel affilié, de la même manière que pour les postes réservés au personnel permanent. Les premières demandes de recrutement ont été créées dans Digital HR, qui répertorie les titres fonctionnels standard à utiliser. Dans la majorité des cas, si un membre du personnel affilié (par exemple, un prestataire ou un Volontaire des Nations Unies) effectue un travail semblable, voire identique à celui d'un ou d'une fonctionnaire, il convient d'utiliser un titre fonctionnel standard. Toutefois, le HCR tient	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.			X	

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
60.	2020	A/76/5/Add.6 , chap. II, par. 279	Le Comité recommande que le HCR approfondisse encore l'analyse des données afin d'établir des tableaux de bord supplémentaires qui faciliteraient l'analyse de la gestion prévisionnelle des ressources humaines et définisse des indicateurs clés pour que l'on puisse comparer les effectifs entre les opérations et savoir aisément si les différents groupes fonctionnels d'une opération sont dotés d'effectifs adéquats par rapport à d'autres opérations.	à rappeler que, compte tenu de la nature du personnel affilié, il ne créera pas systématiquement de demande de recrutement pour le personnel affilié et que, par conséquent, les titres fonctionnels standard ne seront pas utilisés dans tous les cas. Grâce à la mise en service du nouveau système de gestion des ressources humaines, le HCR pourra concevoir des outils d'analytique avancés aux fins de l'analyse globale des ressources humaines. Les éléments nécessaires à l'analyse de la gestion prévisionnelle des besoins en personnel seront mis en place tout au long du calendrier de mise en service ; il s'agira notamment de former le personnel concerné à l'utilisation du nouveau système. Pour définir les indicateurs clés, le HCR sélectionnera des indices de référence adaptés aux organisations humanitaires internationales. Il est prévu que les outils d'analytique avancés soient mis en place environ 18 mois après la mise en service du nouveau système. Workday a été déployé en octobre 2022.	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		
61.	2020	A/76/5/Add.6 , chap. II, par. 311	Le Comité recommande que le HCR prenne des mesures pour s'assurer que les opérations vérifient régulièrement les données saisies dans FleetWave, aussi bien du point de vue de la	Une matrice d'indicateurs clés de performance a été mise au point et les rapports ont été restructurés de telle sorte que l'accent soit mis sur les domaines problématiques, comme les enregistrements FleetWave.	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			

N ^o	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
62.	2020	A/76/5/Add.6, chap. II, par. 312	Le Comité recommande que le HCR optimise l'outil FleetWave, en collaboration avec le fournisseur, afin d'éviter que des données erronées ne soient saisies et d'en améliorer la convivialité.	De plus, les contrôleurs régionaux ont assuré le suivi avec les opérations de pays dans leur domaine de responsabilité. Des mesures ont été prises pour remédier aux problèmes entourant la qualité des données et la gestion du parc automobile mondial. Le HCR estime que la qualité des données dans FleetWave s'est améliorée. En outre, les données historiques provenant du progiciel MSRP, de FleetWave et du système de suivi des véhicules ont été traitées et nettoyées, ce qui a permis d'obtenir un ensemble de données qui pourra facilement s'enrichir de nouvelles données et alimenter des tableaux de bord et des rapports Power BI aux fins de la communication de l'information. On peut citer à titre d'exemple le tableau de bord relatif à la planification du parc automobile, qui présente des informations sur la taille du parc, l'âge des véhicules, la consommation de carburant et la fonction de suivi des véhicules.	Le Comité prend note des mesures prises en ce qui concerne l'intégration de FleetWave et du progiciel de gestion intégré. Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.			X	

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
63.	2020	A/76/5/Add.6 , chap. II, par. 313	Le Comité recommande que le HCR définisse, dans la stratégie de gestion du parc automobile mondial pour 2021-2025, des mesures claires et mesurables visant à améliorer la qualité des données saisies dans FleetWave ainsi que les progrès à accomplir à cet égard pour les années à venir.	<p>L'intégration dans Oracle comprendra sept interfaces qui permettront un flux de données bidirectionnel, de telle sorte que les données pourront également circuler de FleetWave au progiciel de gestion intégré. Le passage de PeopleSoft à Oracle se fera progressivement : les interfaces actuelles seront reproduites dans Oracle d'ici à juillet 2023 et les intégrations supplémentaires devraient être déployées d'ici au premier trimestre 2024.</p> <p>Le dossier eSafe renferme un schéma des différentes interfaces.</p>	Le Comité considère que, compte tenu de la mise en œuvre des indicateurs clés de performance et du suivi effectué, la recommandation a été appliquée.	X			

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
64.	2019	A/75/5/Add.6 , chap. II, par. 36	Le Comité recommande que, dans le cadre de la sélection d'un nouvel outil de gestion intégré, le HCR opte pour une procédure simplifiée de comptabilisation des actifs dans laquelle il serait moins nécessaire de procéder à des ajustements manuels de fin de mois.	l'étude engagée sur les moyens d'améliorer le flux de données dans FleetWave, une matrice d'indicateurs clés de performance a été élaborée pour suivre l'amélioration de la qualité et de la quantité des données saisies dans FleetWave. Les indicateurs couvrent tous les aspects opérationnels (carburant, entretien et réparation, vieillissement et utilisation), et des cibles correspondantes ont été fixées en vue d'une amélioration progressive sur une période de trois ans. Les rapports ont été restructurés de telle sorte que l'accent soit mis sur les domaines problématiques, comme les enregistrements FleetWave. Des documents justificatifs ont été transmis.	Le HCR donnera suite à cette recommandation en intégrant la fonctionnalité nécessaire dans le nouveau progiciel de gestion intégré. La comptabilisation des actifs sera considérablement simplifiée dans ce nouveau progiciel ; par exemple, le seuil d'immobilisation des actifs sera automatisé. Le progiciel est conçu pour permettre l'enregistrement par lots des immobilisations à partir des données relatives aux dettes en réduisant au minimum les interventions manuelles. Il a donc fallu réviser le délai d'application de cette recommandation pour qu'il				X

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
65.	2019	A/75/5/Add.6 , chap. II, par. 40	Le Comité recommande que, dans le cadre de la sélection d'un nouvel outil de gestion intégré, le HCR étudie les possibilités d'automatiser l'enregistrement des coûts du second segment de transport.	correspondre aux dates prévues pour la mise en service du nouveau progiciel de gestion intégré.	Le HCR donnera suite à cette recommandation en intégrant la fonctionnalité nécessaire dans le nouveau progiciel de gestion intégré. Dans le cadre des discussions engagées au sujet de la conception du nouveau progiciel, des idées de simplification de la méthode d'enregistrement des coûts du transport des actifs ont déjà été présentées. Les décisions voulues seront prises pendant la phase de conception, mais la fonctionnalité en question ne sera déployée qu'après la mise en service du progiciel, si bien qu'il a fallu réviser le délai d'application de cette recommandation.	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X	
66.	2019	A/75/5/Add.6 , chap. II, par. 64	Le Comité recommande que le HCR améliore les contrôles relatifs aux stocks de carburant, par exemple en comptabilisant en stocks le carburant détenu en grande quantité par les opérations.	Conformément aux instructions de fin d'année du HCR pour 2022, les bureaux extérieurs sont tenus de déclarer les stocks de carburant dont la valeur au 31 décembre est significative et qui pourraient être comptabilisés en stocks (annexe 7, portant sur le carburant et les autres consommables).	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.		X		
67.	2019	A/75/5/Add.6 , chap. II, par. 88	Le Comité recommande que le HCR examine la possibilité de recourir à un mécanisme automatisé de délégation de pouvoirs qui serait incorporé au progiciel de gestion	Cette fonctionnalité a déjà été prévue dans la conception des processus automatiques de contrôle des accès et de délégation des pouvoirs du nouveau progiciel de gestion	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X		

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
			intégré. Le mécanisme devrait couvrir tous les modules du progiciel de sorte que les contrôles concernant les conflits portent sur l'ensemble du progiciel.	intégré, ce qui permettra des améliorations importantes dans ce domaine. Le HCR confirme que cette question essentielle est toujours prise en compte dans la conception du progiciel. Les dispositions figurant dans les documents relatifs aux dispositifs de contrôle des accès et de contrôle financier du nouveau progiciel seront mises en œuvre à la date de mise en service du progiciel. Il a donc fallu réviser le délai d'application de cette recommandation pour qu'il corresponde à la date fixée pour l'entrée en service du progiciel.					
68.	2019	A/75/5/Add.6, chap. II, par. 89	Le Comité recommande que le HCR lie la délégation de pouvoirs en matière d'approvisionnement à des fonctions plutôt qu'à des personnes, sous réserve de l'avancement du projet d'harmonisation des définitions d'emploi en cours.	Les mesures prévues ci-dessus en ce qui concerne l'application de la recommandation formulée au paragraphe 88 du rapport du Comité permettront également de donner suite à cette recommandation. Il a donc fallu réviser le délai d'application pour qu'il corresponde au délai fixé pour l'application de la recommandation formulée au paragraphe 88.	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.			X	
69.	2019	A/75/5/Add.6, chap. II, par. 158	Le Comité recommande que le HCR examine le contexte et les postes contextualisés et s'attache à ce que ces postes soient utilisés au mieux, en particulier au vu du déficit de capacités dont souffre la première ligne de maîtrise des risques.	Dans le cadre du processus de décentralisation et de régionalisation, le HCR a adopté une approche normalisée de la définition des attributions dans le cadre réglementaire : il fait systématiquement figurer une description des attributions dans les instructions administratives pertinentes. Cette approche est	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.			X	

N ^o	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
70.	2019	A/75/5/Add.6 , chap. II, par. 194	Le Comité recommande que le HCR élabore un formulaire général de contrôle des projets fondé sur les risques, qui privilégie le contrôle global de tous les accords de partenariat relevant d'une opération de pays donnée ou dans la région relevant d'un bureau donné.	Le HCR a entrepris de déployer la solution logicielle PROMS (Project Reporting, Oversight and Monitoring Solution), qui réduira sensiblement sa dépendance à l'égard des outils papier. Il s'emploie activement à intégrer un formulaire général de contrôle des projets fondé sur les risques dans ce nouveau système en ligne. La solution PROMS devrait entrer en service au deuxième semestre de 2023. Il a donc fallu réviser le délai d'application de la recommandation pour qu'il corresponde à la date fixée pour cette entrée en service.	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
71.	2019	A/75/5/Add.6 , chap. II, par. 238	Le Comité recommande que le HCR élabore un plan régissant la mise en œuvre et la prolongation des accords de partenariat pluriannuels pour les années à venir (assorti d'un objectif financier). Ce plan devrait notamment être corrélé aux cycles budgétaires et aux activités de suivi et d'audit.	Le HCR a entrepris de revoir et de mettre à jour ses directives et pratiques concernant les accords pluriannuels compte tenu des réformes actuellement menées dans le domaine de la planification pluriannuelle dans le cadre du lancement du nouveau système de gestion axée sur les résultats. Ces questions étant complexes, d'autres discussions étaient prévues en 2022. Compte tenu des consultations qui ont eu lieu jusqu'à présent, les modèles d'accords de partenariat pluriannuels seront de nouveau mis à jour en 2022, et les nouvelles versions préciseront les cycles budgétaires couverts par les accords ainsi que les activités de suivi et d'audit à mener. Les accords pluriannuels sont conçus pour tenir compte des limites liées au financement des donateurs et de la nécessité de rendre compte des dépenses chaque année. Comme l'application de cette recommandation dépend de la mise en service de la solution PROMS et d'autres programmes de transformation institutionnelle (notamment du progiciel de gestion intégré basé sur le cloud), et que cette mise en service se poursuivra jusqu'en 2023, il a fallu réviser le délai d'application pour qu'il corresponde aux dates d'entrée en service de ces nouveaux systèmes.	Le Comité prend note du fait que le HCR a entrepris d'actualiser ses directives et ses pratiques relatives à la planification pluriannuelle. Il note également que l'application de cette recommandation dépend de la mise en service de la solution PROMS et d'autres programmes de transformation institutionnelle. Il considère donc que la recommandation est toujours en cours d'application.			X	

N ^o	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
72.	2019	A/75/5/Add.6, chap. II, par. 240	Le Comité recommande que le HCR fournisse des modèles d'amendements aux accords de partenariat pluriannuels aux fins de la mise en œuvre des accords la deuxième année. Ces modèles devraient inclure toute l'information nécessaire, comme les informations budgétaires et les calendriers de paiement actualisés, dans un format concis.	En consultation avec les autres divisions concernées du HCR, la Division de la planification stratégique et des résultats a entrepris de revoir et de mettre à jour les directives et pratiques concernant les accords pluriannuels compte tenu des réformes actuellement menées dans le domaine de la planification pluriannuelle dans le cadre du lancement du nouveau système de gestion axée sur les résultats. Étant donné que le nouveau progiciel de gestion intégré basé sur le cloud entrera en service en 2023, de nouveaux modèles doivent être élaborés pour tous les types d'accords de partenariat, y compris les accords pluriannuels. Le HCR profite de cette occasion pour distinguer plus clairement les accords de collaboration et de partenariat portant sur plusieurs années et les conditions négociées pour l'exercice en cours. Les accords pluriannuels comprendront des dispositions clarifiant la procédure de négociation des modalités de collaboration pendant la deuxième année et les années suivantes et la transition d'une année à l'autre. Comme le progiciel de gestion intégré actuel (MSRP) sera bientôt remplacé, le HCR ne consacrerait pas beaucoup de temps et de ressources à l'ajustement des modèles d'accords de partenariat pluriannuels qui en dépendent.	Les travaux étant toujours en cours, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.			X	

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
73.	2019	A/75/5/Add.6 , chap. II, par. 244	Le Comité recommande que le HCR accélère la mise en service de l'outil de gestion CashAssist en vue de rationaliser la documentation afférente à l'assistance en espèces, ainsi que le suivi et les opérations de rapprochement.	Le HCR continue de s'efforcer de mettre en service CashAssist dans le plus grand nombre possible d'opérations menant des programmes d'assistance en espèces. Actuellement, CashAssist est utilisé dans 40 pays et, dans 20 autres pays, les membres du personnel ont été formés et commencent à l'utiliser au quotidien dans le cadre des processus liés aux interventions en espèces. Le canal automatisé d'intégration des données entre proGres v4 et CashAssist (lorsque CashAssist est utilisé pour le versement de fonds en espèces par l'opération) est pleinement opérationnel et fonctionnel depuis 2017. Des mesures concrètes ont également été prises pour améliorer la connectivité entre les prestataires de services financiers et CashAssist, comme indiqué dans la réponse à la recommandation formulée au paragraphe 205 du rapport du Comité pour l'année terminée le 31 décembre 2020 (A/76/5/Add.6 , chap. II), recommandation qui avait été considérée par le Comité comme étant appliquée (voir A/77/5/Add.6 , chap. II, annexe). Les mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées aux paragraphes 203 et 205 du rapport du Comité pour 2020 contribueront également à donner suite à cette recommandation, dans la mesure	L'instruction administrative sur la gestion financière des interventions en espèces et les risques associés a été publiée. Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
74.	2019	A/75/5/Add.6, chap. II, par. 343	Le Comité recommande que les représentants de chaque opération de pays donnent confirmation aux bureaux régionaux et au siège, signature à l'appui, de la mise hors service de proGres v3.	<p>où elles renforceront à la fois la stabilité de la plateforme de paiement et le rapprochement entre CashAssist et les prestataires de services financiers.</p> <p>Le HCR a précisé les critères et les conditions d'utilisation de CashAssist dans l'instruction administrative sur la gestion financière des interventions en espèces et les risques qui y sont associés.</p>	Le HCR a entrepris d'élaborer une instruction administrative qui couvrira davantage de questions de politique générale et de procédure relatives à l'Écosystème d'enregistrement des populations et de gestion de l'identité (PRIMES). L'instruction initialement adressée aux opérations en 2020 au sujet de la mise hors service de proGres v3 [en application de la recommandation faite par le Comité au paragraphe 342 de son rapport pour l'année terminée le 31 décembre 2019 (A/75/5/Add.6)] fera l'objet d'une partie distincte dans la nouvelle instruction administrative, où seront précisées les modalités par lesquelles les bureaux régionaux et le siège obtiendront confirmation de la mise hors service. Des consultations sont en cours avec la Section des archives et des dossiers et les bureaux	L'instruction administrative n'ayant pas encore été publiée, le Comité considère que la recommandation est en cours d'application.		X	

N ^o	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
75.	2018	A/74/5/Add.6 , chap. II, par. 20	Le Comité recommande que le HCR revoie la façon dont l'actif net est présenté dans les états financiers, en veillant à ce que l'information relative à la comptabilité par fonds ne soit utilisée que dans la mesure où elle complète les normes IPSAS applicables.	régionaux afin que les sauvegardes soient transférées en toute sécurité, à des fins d'archivage, avant la mise hors service et qu'elles soient accessibles en toute sécurité compte tenu des besoins opérationnels. Le processus d'élaboration de l'instruction administrative s'en est trouvé prolongé et devrait maintenant s'achever à la fin de 2023. Parallèlement, le Bureau de la protection des données et la Section des normes et des règles du Service mondial de données ont formulé des observations détaillées sur le projet d'instruction administrative, et des mesures sont prises pour que les opérations de pays signalent la mise hors service de proGres v3.	Dans un premier temps, le HCR n'avait pas souscrit à cette recommandation. Toutefois, après des discussions approfondies et une analyse plus poussée des dispositions des normes IPSAS ainsi que de ses propres règles de gestion financière, le HCR a donné suite à cette recommandation en faisant mention de l'écart en question par rapport aux normes IPSAS dans les notes relatives aux états financiers pour 2022.	Le Comité considère que cette recommandation est devenue caduque.			X

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification			
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque
76.	2018	A/74/5/Add.6 , chap. II, par. 343	Le Comité recommande que le HCR élabore dès que possible un cadre de gouvernance définissant les normes minimales de sécurité informatique à respecter dans l'ensemble de l'organisation. Évaluation du Comité (juin 2022) : Le HCR prévoit de publier ses directives relatives à la sécurité informatique au troisième trimestre de 2022. Le Comité prend note des mesures prises par le HCR et considère que la recommandation est en cours d'application.	Le HCR a fini de mettre au point ses directives relatives à la sécurité informatique et les a publiées officiellement le 28 février 2023. Il a ainsi établi un cadre de gouvernance définissant les normes minimales de sécurité informatique à respecter dans l'ensemble de l'organisation, conformément à la recommandation.	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			
77.	2018	A/74/5/Add.6 , chap. II, par. 365	Le Comité recommande que le HCR renforce la position du responsable de la sécurité informatique et intensifie les liens de ce dernier avec la haute direction. Il recommande que, pour garantir la place du responsable de la sécurité informatique, l'organisation en redéfinisse les attributions dans une directive obligatoire globale sur la sécurité de l'information précisant les exigences obligatoires, les mesures de sécurité et les responsabilités de tous les intervenants. Cette directive obligatoire devrait également prévoir que le ou la responsable de la sécurité	Le HCR a fini de mettre au point ses directives relatives à la sécurité informatique et les a publiées officiellement le 28 février 2023. La politique permet de donner pleinement suite à cette recommandation puisqu'elle définit la fonction de responsable de la sécurité informatique et qu'elle prévoit la présentation de rapports périodiques au Comité supérieur de gestion.	Le Comité considère que la recommandation a été appliquée.	X			

N°	Année sur laquelle porte le rapport d'audit	Rapport	Recommandation du Comité	Réponse de l'Administration	Évaluation du Comité	Avis des commissaires aux comptes après vérification				
						Recommandation appliquée	Recommandation en cours d'application	Recommandation non appliquée	Recommandation devenue caduque	
			informatique rend compte à un organe consultatif composé de membres de la haute direction.							
Total						77	31	41	–	5
Pourcentage						100	40	53	–	7

Chapitre III

Exposé des responsabilités du Haut-Commissaire et approbation et certification des états financiers

Lettre datée du 31 mars 2023, adressée au Président du Comité des commissaires aux comptes par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et le Contrôleur et Directeur de la Division de la gestion financière et administrative du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés est responsable en dernier ressort du contenu et de l'intégrité des états financiers relatifs aux comptes des fonds constitués au moyen de contributions volontaires dont il assure la gestion.

Afin d'exercer cette responsabilité, le Haut-Commissariat se conforme aux méthodes et normes comptables prescrites et met en œuvre des systèmes et des procédures de contrôle comptable interne pour garantir la fiabilité de l'information financière et la protection des actifs. Les systèmes de contrôle interne et les documents comptables font l'objet d'audits menés par le Bureau des services de contrôle interne et le Comité des commissaires aux comptes.

Les états financiers présentés au chapitre V, qui se composent des états I à V et des notes y relatives, ont été établis conformément au Règlement de gestion par le Haut-Commissaire pour les réfugiés des fonds constitués au moyen de contributions volontaires (A/AC.96/503/Rev.11) et aux Normes comptables internationales du secteur public. La direction considère que les états financiers donnent pour tout élément de caractère significatif une image fidèle de la situation financière au 31 décembre 2022 des fonds de contributions volontaires gérés par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, ainsi que de leur performance financière et de leurs flux de trésorerie pour l'année terminée à cette date, conformément aux Normes comptables internationales du secteur public.

Les états financiers sont approuvés et certifiés par la présente.

Le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés
(*Signé*) Filippo **Grandi**

Le Contrôleur et Directeur de la Division
de la gestion financière et administrative
(*Signé*) Hans G. **Baritt**

Chapitre IV

Rapport financier pour l'année terminée le 31 décembre 2022

A. Introduction

1. Le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a l'honneur de présenter le rapport financier et les états financiers pour l'année terminée le 31 décembre 2022, conformément à l'article 6.2 du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies (ST/SGB/2013/4) et à l'article 11 du Règlement de gestion par le Haut-Commissaire pour les réfugiés des fonds constitués au moyen de contributions volontaires (A/AC.96/503/Rev.11).
2. Le rapport présente l'information financière relative aux fonds de contributions volontaires administrés par le Haut-Commissaire conformément aux Normes comptables internationales du secteur public. Ces fonds comprennent le Fonds du Programme annuel, le Fonds pour les administrateurs auxiliaires, le Fonds de financement des prestations dues au personnel, le Régime d'assurance médicale des fonctionnaires recrutés localement, le Fonds de roulement et de garantie et le Fonds d'autofinancement. Le rapport comporte un aperçu du cadre opérationnel, une analyse financière et un exposé de l'exécution du budget par grandes catégories et met en relief les tendances et les changements majeurs.
3. Le présent rapport doit être lu en parallèle avec les états financiers, qui sont au nombre de cinq et s'accompagnent de notes.

B. Cadre opérationnel et aperçu des activités

4. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) est chargé par l'Assemblée générale de diriger et de coordonner l'action de la communauté internationale au service de la protection des réfugiés et de trouver des solutions à leur situation tragique. Il est également chargé de la situation des apatrides en vertu de diverses résolutions et conventions de l'Assemblée générale. De plus, il apporte protection et assistance aux personnes déplacées, en coopération avec le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence et dans le cadre de l'action concertée du système des Nations Unies. Dans toutes ses activités, il accorde une attention particulière aux besoins des plus vulnérables et vise à promouvoir l'égalité des droits des femmes et des filles. Il s'efforce de prévenir les déplacements forcés en encourageant les États et d'autres institutions à instaurer des conditions favorables à la protection des droits humains et au règlement pacifique des conflits. Il travaille en partenariat avec les gouvernements, les organisations internationales et non gouvernementales, les autres organismes des Nations Unies et les personnes déplacées, ainsi qu'avec le secteur privé, les institutions financières internationales et la société civile, notamment les groupes de réflexion, les universitaires et les chefs religieux.
5. Le HCR estime qu'à la mi-2022, le nombre total de personnes déplacées de force était de 103 millions. En 2022, il a répondu à 52 situations d'urgence dans 32 pays, les conflits étant le principal facteur de déplacement forcé. Il a facilité le déploiement de personnel de sécurité aux fins de nombreuses missions d'urgence, notamment en Afghanistan, en Éthiopie, en Iraq, au Liban, en République arabe syrienne, en République de Moldova, en Somalie et en Ukraine. Dans ce contexte, en juin 2022, il avait apporté une protection à quelque 13 millions de personnes déplacées, dont plus de 5 millions d'enfants. Il s'est également attaché à fournir des services de base aux

populations vulnérables (par exemple, soins de santé, approvisionnement en eau, assainissement, logement, distribution d'articles non alimentaires, assistance pécuniaire et moyens de subsistance). Il a continué de plaider en faveur de l'inclusion des personnes déplacées de force dans les systèmes de protection nationaux et de suivre la situation à cet égard.

6. Le HCR a approfondi sa collaboration avec les partenaires de développement, le secteur privé et les institutions financières en vue de renforcer les moyens de subsistance et l'inclusion des personnes déplacées et de créer des conditions propices à leur retour dans leurs pays d'origine. Il a également continué de contribuer à la réalisation des objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Les partenariats du Haut-Commissariat étaient en phase avec ses orientations stratégiques⁶⁵ et visaient à répondre aux priorités fixées en matière de protection et à promouvoir l'inclusion et la recherche de solutions. Le HCR a dirigé l'élaboration de sept plans régionaux d'intervention en faveur des réfugiés prévoyant des interventions interinstitutions dans 53 pays accueillant des réfugiés. Il a tiré parti des compétences complémentaires d'organismes tels que le Programme alimentaire mondial, le Fonds des Nations Unies pour la population, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

7. Le Pacte mondial sur les réfugiés [A/73/12 (Part II)] a continué de servir de référence pour le partage de la charge et des responsabilités dans le traitement des questions de déplacement. L'année 2022 a été marquée par la révision et l'approbation du cadre d'indicateurs concernant le Pacte mondial⁶⁶, auxquelles l'Organisation de coopération et de développement économiques a contribué. Dans la perspective du Forum mondial sur les réfugiés qui se tiendra en décembre 2023, le HCR s'est associé au Bureau de la coordination des activités de développement et au Bureau de la coordination des affaires humanitaires pour établir une déclaration commune des Nations Unies qui reflétera les engagements des équipes de pays des Nations Unies et des entités des Nations Unies du monde entier en faveur de l'inclusion des réfugiés. Le HCR a continué d'œuvrer en faveur de la prévention et de la réduction des cas d'apatridie ainsi que de la protection des apatrides, aidant les États à faire en sorte que les apatrides puissent acquérir ou confirmer une nationalité.

8. Le HCR a continué de consolider l'Écosystème d'enregistrement des populations et de gestion de l'identité (PRIMES), une série d'outils et d'applications interopérables utilisés pour les activités d'enregistrement et de gestion des identités et des dossiers. Le nombre de personnes ayant un dossier dans PRIMES est passé de 22 millions en 2021 à 24,5 millions en 2022. Le HCR a lancé une nouvelle politique d'évaluation pour la période 2022-2027⁶⁷ et a publié sur sa page Web publique consacrée à l'évaluation⁶⁸ son plan de travail en la matière ainsi que les réponses de l'administration aux recommandations issues des évaluations précédentes et les rapports sur l'application de ces recommandations.

9. Quelque 10 millions de personnes déplacées dans 100 pays ont bénéficié de programmes d'assistance en espèces, dont 95 % ne prévoient pas de restriction. Dans 80 % des cas, l'argent a été versé aux bénéficiaires par voie numérique, dont environ 32 %, par compte bancaire personnel ou compte d'argent mobile, ce qui ouvre de

⁶⁵ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « UNHCR strategic directions 2022-2026 » (2022).

⁶⁶ HCR, *Global Compact on Refugees Indicator Framework*, 2^e édition (Genève, 2022).

⁶⁷ HCR, « Policy for evaluation in UNHCR: using evidence to drive results towards safeguarding rights and well-being of people we serve » (2022).

⁶⁸ Voir <https://www.unhcr.org/fr/recherche-et-valuation>.

grandes possibilités d'inclusion financière. Le HCR a lancé sa nouvelle politique d'assistance pécuniaire pour la période 2022-2026⁶⁹ et a distribué une aide en espèces dans des situations d'urgence comme dans le cadre de la crise en Ukraine, mais aussi en République démocratique du Congo, en Éthiopie, au Pakistan et dans d'autres contextes difficiles. En 2022, le HCR a été chargé de la coordination de l'assistance pécuniaire dans les zones d'installation de réfugiés et de codiriger le Groupe consultatif mondial de l'assistance en espèces⁷⁰ avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, tout en supervisant l'élaboration de normes mondiales sur la distribution d'aide en espèces.

C. Analyse financière

10. Le tableau IV.1 présente une vue d'ensemble de la situation financière du HCR au 31 décembre 2022 et de sa performance financière annuelle depuis 2018.

Tableau IV.1

Situation financière et performance financière (2018-2022)

(En millions de dollars des États-Unis)

	2018	2019	2020	2021	2022
Total de l'actif	3 305	3 376	4 004	4 594	5 340
Total du passif	986	1 269	1 524	1 771	1 466
Actif net	2 319	2 107	2 480	2 823	3 874
Produits	4 338	4 183	4 892	5 254	6 073
Charges ^a	4 083	4 258	4 337	4 790	5 484
Excédent/(déficit)	256	(75)	554	464	588

^a Écarts de change compris.

11. Au 31 décembre 2022, le total des soldes des fonds et réserves s'élevait à 3 873,7 millions de dollars (voir état I), soit 1 050,6 millions de dollars (37,2 %) de plus qu'au 31 décembre 2021. Cette augmentation s'explique par l'excédent de 588,2 millions de dollars (voir état II) dégagé en 2022 et par un gain de 462,4 millions de dollars découlant de l'évaluation actuarielle des avantages postérieurs à l'emploi (voir état III).

12. Le total des soldes des fonds et réserves est constitué du montant cumulé des soldes des fonds et réserves (3 854,1 millions de dollars) et des soldes du Fonds de roulement et de garantie (100,0 millions de dollars), du Régime d'assurance médicale des fonctionnaires recrutés localement (69,6 millions de dollars), du Fonds de financement des prestations dues au personnel (déficit net de 351,2 millions de dollars) et du Fonds d'autofinancement (201,2 millions de dollars).

13. Le montant cumulé des soldes des fonds et réserves comprend, outre le solde du Fonds du Programme annuel (3 792,7 millions de dollars), la réserve des opérations (10,0 millions de dollars), le Fonds du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies (42,2 millions de dollars) et le Fonds pour les administrateurs auxiliaires (9,2 millions de dollars), comme indiqué plus en détail dans la note 3.11.

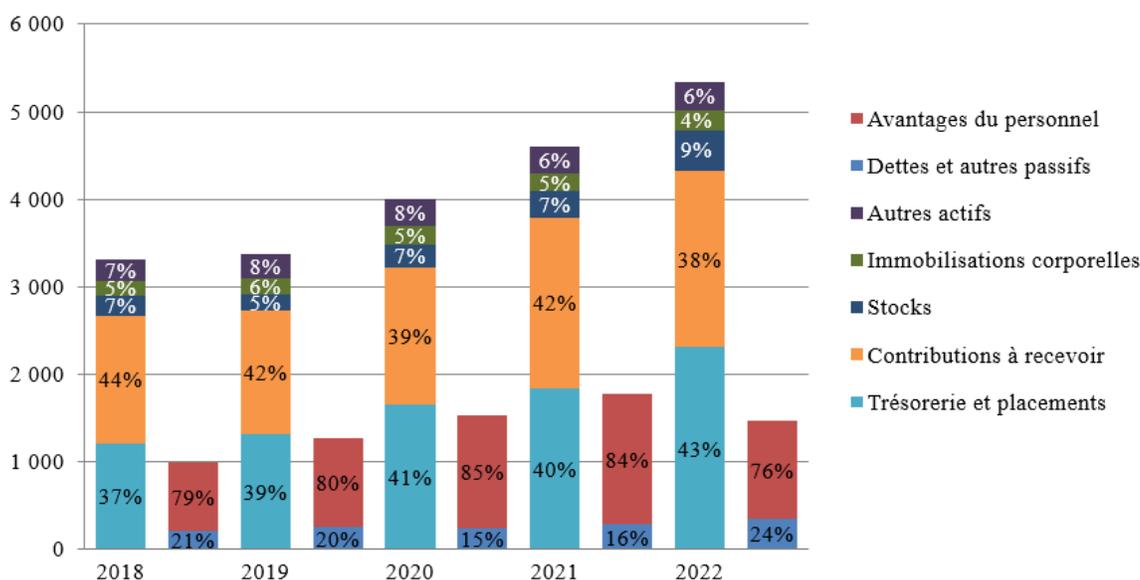
⁶⁹ Disponible à l'adresse <https://www.unhcr.org/protection/operations/61fbc91a4/unhcr-policy-cash-based-interventions-2022-2026.html>.

⁷⁰ Voir <https://interagencystandingcommittee.org/global-cash-advisory-group>.

14. La figure IV.I montre la répartition, par grandes catégories, de l'actif et du passif du HCR au 31 décembre pour les années 2018 à 2022.

Figure IV.I
Actif et passif (2018-2022)

(En millions de dollars des États-Unis)



15. Au 31 décembre 2022, les instruments financiers tels que la trésorerie, les placements et les créances représentaient 81 % du total de l'actif. Les engagements au titre des avantages du personnel représentaient 76 % du total du passif, qui était principalement constitué de passifs non courants.

16. Le tableau IV.2 présente, pour 2022 et 2021, certains des principaux ratios financiers au 31 décembre.

Tableau IV.2
Principaux ratios financiers au 31 décembre

	2022	2021
Actifs courants/passifs courants	8,35	8,01
Total de l'actif/total du passif	3,64	2,59
Trésorerie et équivalents de trésorerie/passifs courants	3,07	2,68

17. Le ratio de liquidité générale (actifs courants/passifs courants) correspond à la capacité d'une entité d'honorer ses engagements dans les 12 mois à venir en utilisant les actifs qui se matérialiseront sur la même période. À la fin de 2022, le ratio de liquidité générale du HCR était de 8,35, ce qui est relativement élevé et indique que le HCR est en bonne position pour faire face à ses passifs courants. Ce ratio élevé tient également à certains facteurs propres à l'organisation, comme décrit ci-après. Premièrement, les actifs courants comprennent des contributions à recevoir d'un montant de 1 036,8 millions de dollars qui sont dues une année ultérieure (voir tableau 3.2.2, note 3.2), ce qui s'explique essentiellement par les annonces de contribution pluriannuelles et la conférence annuelle d'annonce de contributions organisée juste avant la fin de l'année. Néanmoins, bien que les produits découlant

de ces annonces soient comptabilisés l'année où elles sont faites, les charges correspondantes sont constatées ultérieurement, d'où un décalage entre le moment où les produits et éléments d'actif, d'une part, et les charges et éléments de passif correspondants, d'autre part, sont comptabilisés. En raison de ce décalage, le ratio de liquidité générale au 31 décembre est supérieur à ce qu'il aurait été si l'intervalle entre l'annonce des contributions et l'engagement des dépenses relatives aux programmes correspondants était plus resserré. Deuxièmement, les actifs courants comprennent également un montant significatif investi dans des instruments à court terme, qui est destiné à financer l'assurance maladie après la cessation de service (584,8 millions de dollars, comme indiqué dans le tableau 3.14.2 de la note 3.14).

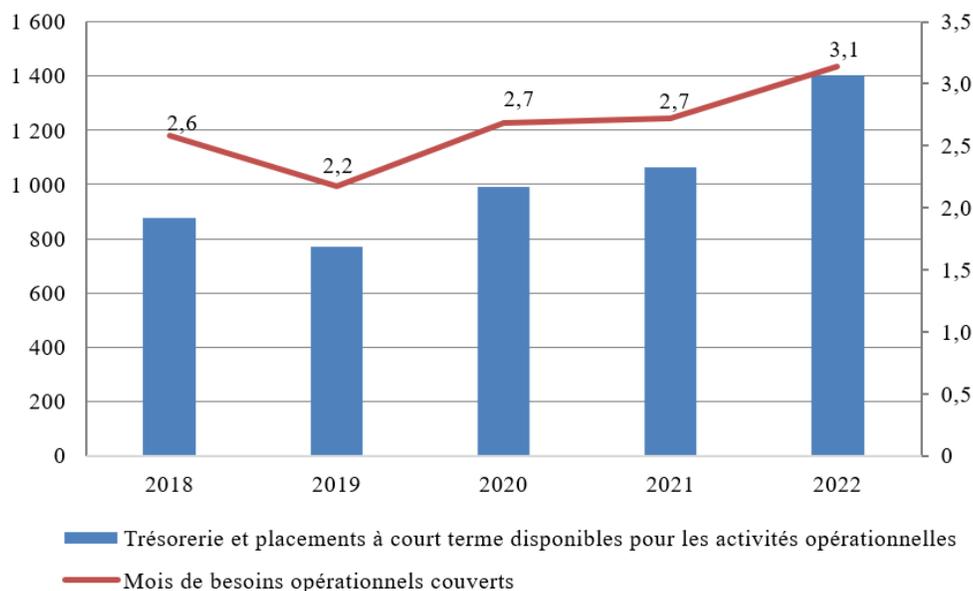
18. Au 31 décembre 2022, le montant total de la trésorerie et des placements à court terme s'élevait à 2 307,4 millions de dollars, soit 468,6 millions de dollars de plus qu'en 2021 (1 838,9 millions de dollars). De ce solde, 1 404,6 millions de dollars (1 063,9 millions de dollars en 2021) étaient disponibles pour les activités opérationnelles, si l'on exclut les montants relatifs au Fonds de roulement et de garantie, au Fonds de financement des prestations dues au personnel et au Régime d'assurance médicale des fonctionnaires recrutés localement. Ce montant couvre environ 3,1 mois de besoins opérationnels sur la base des charges mensuelles moyennes comptabilisées en 2022.

19. La figure IV.II présente l'évolution du montant total de la trésorerie et des placements à court terme disponibles pour les activités opérationnelles ainsi que le nombre de mois de besoins opérationnels couverts sur la base des charges mensuelles moyennes comptabilisées de 2018 à 2022. Elle montre que, si la situation de trésorerie du point de vue opérationnel en fin d'année était légèrement meilleure que les années précédentes, la réception en temps utile des contributions reste essentielle au bon fonctionnement du HCR.

Figure IV.II

Montant total de la trésorerie et des placements à court terme disponibles pour les activités opérationnelles/nombre de mois de besoins opérationnels couverts (2018-2022)

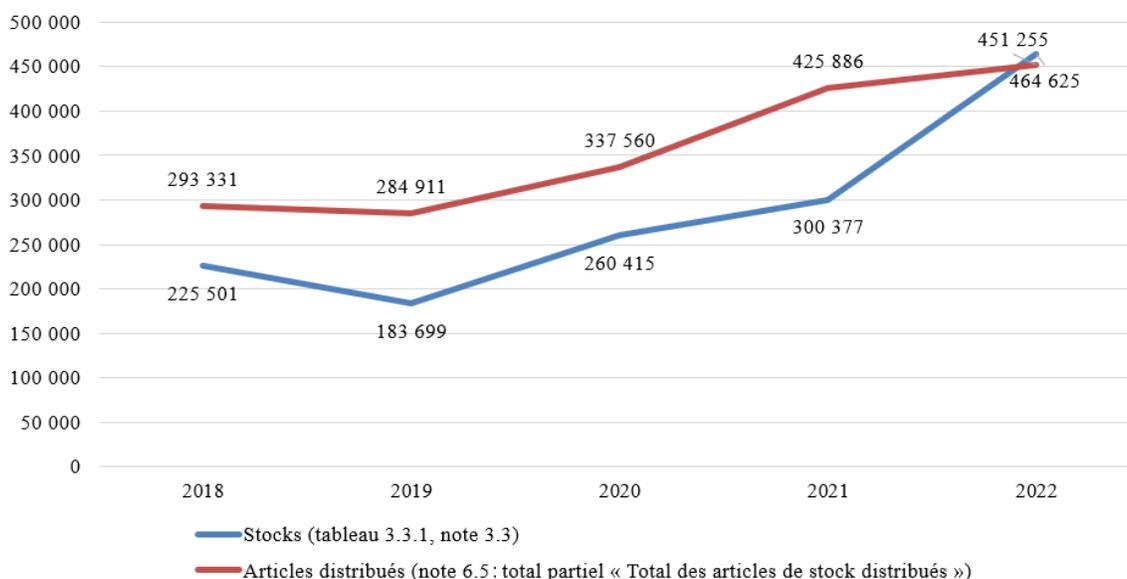
(En millions de dollars des États-Unis/nombre de mois)



20. La figure IV.III présente, pour les cinq dernières années, la valeur annuelle des articles distribués (voir note 6.5) ainsi que la valeur des articles en stock (voir tableau 3.3.1, note 3.3) en fin d'année. Sur les 451,3 millions de dollars d'articles distribués en 2022, 160,6 millions de dollars (36 %) se rapportaient à des produits d'hygiène et de soins et des vêtements.

Figure IV.III
Valeur des articles distribués et en stock en fin d'année (2018-2022)

(En milliers de dollars des États-Unis)



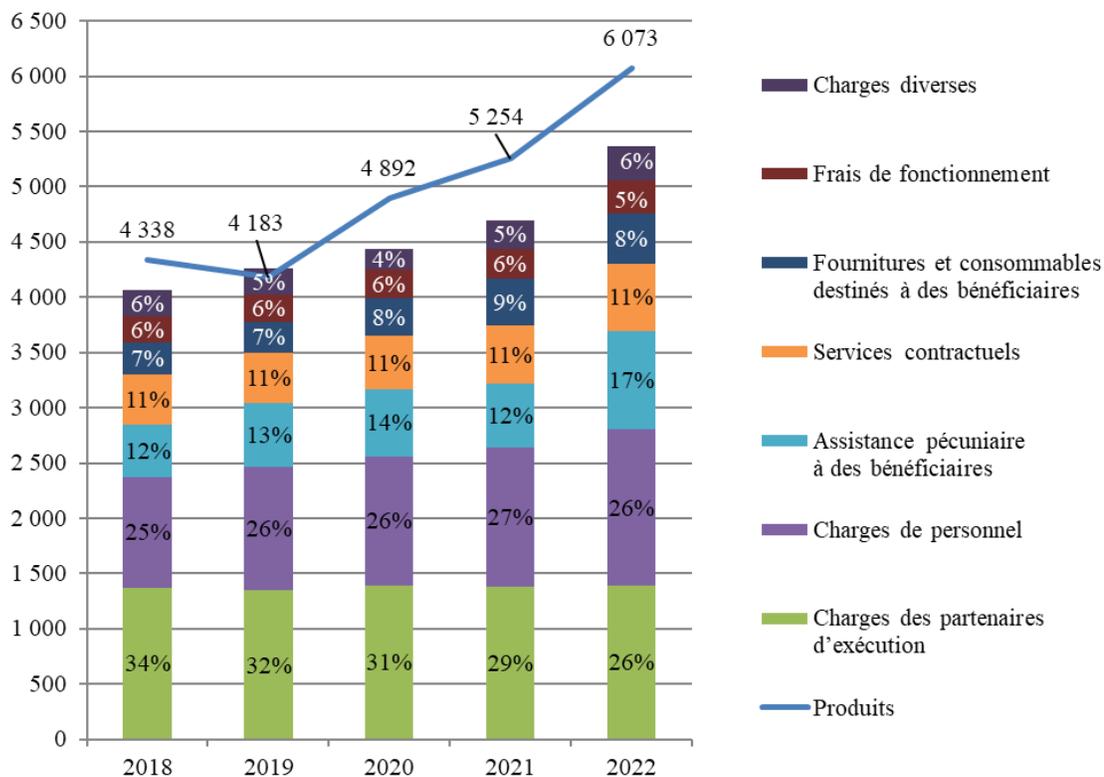
21. Pour ce qui est de sa performance financière (voir état II), le HCR a terminé l'année avec un excédent (produits moins charges, écarts de change compris) de 588,2 millions de dollars (contre un excédent de 464,5 millions de dollars en 2021).

22. L'évolution du résultat annuel de 2022 par rapport à 2021 s'explique principalement par une augmentation des produits provenant des contributions volontaires de 744,2 millions de dollars, contrebalancée par une augmentation des charges totales de seulement 669,3 millions de dollars. L'augmentation des charges se décompose comme suit : fournitures et consommables destinés à des bénéficiaires (20,4 millions de dollars), traitements et avantages du personnel (150,6 millions de dollars), services contractuels (16,7 millions de dollars) et matériel et fournitures (21,7 millions de dollars). L'excédent a été diminué d'un montant de 122,7 millions de dollars correspondant aux pertes de change constatées en 2022 (contre des pertes de change de 97,4 millions de dollars en 2021).

23. La figure IV.IV détaille les produits et les charges pour la période allant de 2018 à 2022.

Figure IV.IV
Produits et charges (2018-2022)

(En millions de dollars des États-Unis)



24. En 2022, le montant total des produits s'est élevé à 6 072,6 millions de dollars, en hausse de 818,4 millions de dollars (16 %) par rapport à 2021. Le montant des contributions volontaires versées par les donateurs, y compris les contributions en nature, a atteint 5 931,4 millions de dollars (soit 98 % du total des produits), dont 1 297,4 millions (voir tableau 5.1.2, note 5.1) étaient réservés à des activités devant être menées ultérieurement (2023 à 2027).

25. Le montant total des charges s'est élevé à 5 361,7 millions de dollars, en hausse de 14,3 % par rapport à 2021 (4 692,4 millions de dollars). Selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée, utilisée pour l'établissement du budget, le total des dépenses s'est établi à 5 607,1 millions de dollars en 2022 (état V). Un rapprochement de ces deux montants figure à la note 7. Les variations notables des charges annuelles constatées en 2022 par rapport à 2021 qui apparaissent dans l'état II sont expliquées ci-après.

26. Les charges afférentes aux accords signés avec des partenaires d'exécution (1 393,0 millions de dollars) ont augmenté de 6 % par rapport à 2021 (1 310,0 millions de dollars). Les augmentations substantielles concernaient principalement l'Ukraine, la Corne de l'Afrique et l'Afghanistan. Le HCR continue d'appuyer ses partenaires nationaux dans le cadre de son engagement à soutenir l'appropriation locale et à accroître les ressources qui leur sont allouées.

27. Le montant des traitements et avantages du personnel (1 411,3 millions de dollars) a augmenté de 12 % par rapport à 2021 (1 260,7 millions de dollars), ce qui s'explique par l'augmentation des effectifs découlant des situations d'urgence auxquelles il a fallu faire face au cours de l'exercice, par la hausse prévue des traitements et par la progression des frais d'assurance maladie après la cessation de

service, qui ont toutefois été contrebalancées par une baisse des charges liées aux congés annuels accumulés.

28. L'assistance pécuniaire à des bénéficiaires correspond à l'aide fournie directement par le HCR et ne tient pas compte des sommes versées par l'intermédiaire des partenaires, qui sont comptabilisées comme charges des partenaires d'exécution. Le montant de l'assistance pécuniaire administrée directement par le HCR (888,2 millions de dollars), a augmenté de 55 % par rapport à 2021 (573,2 millions de dollars). Cette augmentation tient essentiellement aux nouvelles situations d'urgence qui se sont déclarées en Ukraine (425 millions de dollars) et en Afghanistan (58,3 millions de dollars). L'augmentation liée à la situation en Ukraine correspond à l'assistance accrue fournie en Ukraine (225,1 millions de dollars), en Pologne (115,2 millions de dollars), en République de Moldova (60,6 millions de dollars), en Roumanie (15,4 millions de dollars) et en Slovaquie (8,7 millions de dollars). L'augmentation globale a été compensée par une diminution de l'assistance fournie en Grèce (54,6 millions de dollars) en raison de l'arrêt du programme d'assistance en espèces après qu'il a été transféré au Gouvernement, au Yémen (38,7 millions de dollars) et dans les opérations de pays touchées par la situation en République arabe syrienne, en particulier les opérations de pays en Jordanie (31,9 millions de dollars), en Iraq (27,2 millions de dollars), en Égypte (14,7 millions de dollars) et en Türkiye (14,2 millions de dollars), en raison de la diminution globale des fonds alloués en 2022.

29. Les charges afférentes aux services contractuels (615,1 millions de dollars) ont augmenté de 3 % par rapport à 2021 (598,4 millions de dollars). Cette augmentation a concerné les services professionnels, le traitement des données, les contrats de construction et les transports et a été compensée par de légères baisses dans plusieurs autres catégories.

30. En 2022, les taux d'intérêt sur le dollar des États-Unis ont été plus élevés qu'au cours des dernières années. En matière de gestion des placements, le HCR a pour objectif de privilégier la préservation du capital et la liquidité plutôt que le taux de rendement. Les intérêts créditeurs perçus pendant l'année se sont élevés à 26,1 millions de dollars (2,5 millions de dollars en 2021), cette augmentation s'expliquant principalement par la hausse des taux d'intérêt moyens sur le dollar des États-Unis (voir tableau 4.1, note 4).

31. L'état des variations de l'actif net (état III) montre les mouvements des soldes des fonds et des réserves. Le solde de l'actif net au 31 décembre 2022 s'élevait à 3 873,7 millions de dollars (2 823,1 millions de dollars en 2021), dont 1 789,5 millions de dollars de contributions à recevoir destinées à financer des activités devant être menées ultérieurement (2023-2027), comme indiqué dans le tableau 3.2.2 de la note 3.2. En outre, au 31 décembre 2022, le montant des commandes en cours se rapportant à des biens à recevoir et à des services devant être rendus en 2023 et les années suivantes jusqu'en 2026 s'élevait à 550,6 millions de dollars (voir tableau 9.2, note 9.2). De même, les charges correspondant à certains produits comptabilisés en 2022 ne seront constatées qu'en 2023 ou ultérieurement.

D. Aperçu de l'exécution du budget-programme

32. À la différence des états financiers, établis selon le principe de la comptabilité d'exercice, le budget-programme du HCR est encore élaboré et présenté suivant le principe de la comptabilité de caisse modifiée. Aux fins de la gestion du budget et de l'analyse de son exécution, les charges sont donc retraitées pour être comparables aux données budgétaires. L'état financier V présente un état comparatif des montants budgétés et des montants réels.

33. Tous les chiffres indiqués dans la présente section afférents aux dépenses, recettes ou fonds disponibles ont été calculés selon la comptabilité de caisse modifiée, de sorte qu'ils peuvent être comparés aux montants inscrits au budget (exception faite du Fonds de roulement et de garantie, du Fonds de financement des prestations dues au personnel, du Régime d'assurance médicale des fonctionnaires recrutés localement et des comptes spéciaux détenus pendant cette période).

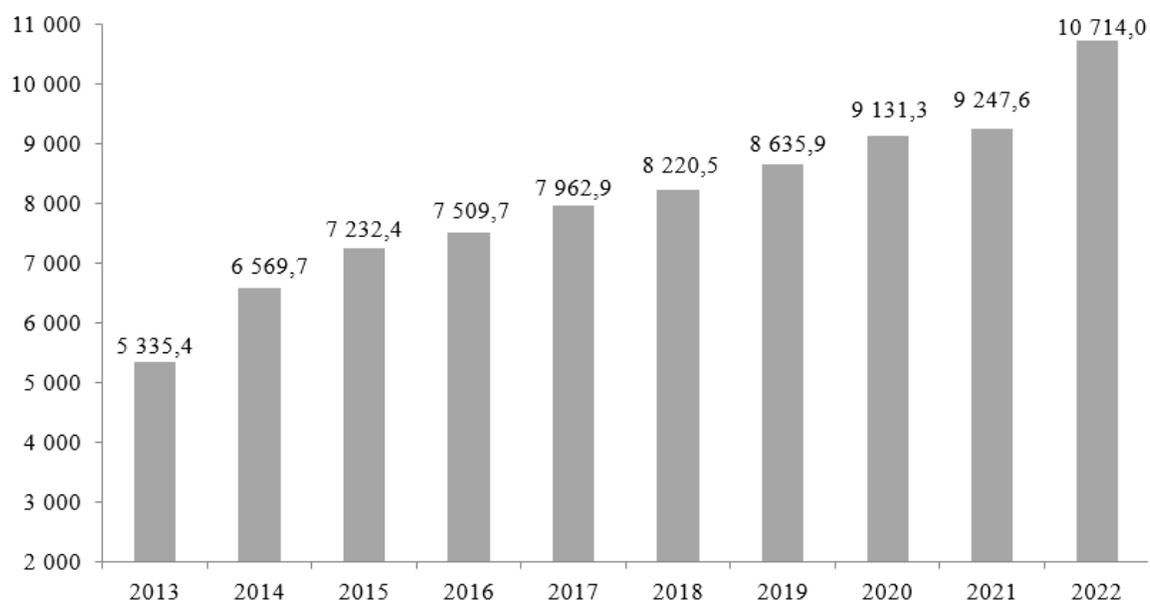
34. Le budget-programme du HCR est établi suivant une évaluation globale des besoins humanitaires et des besoins de protection des personnes au service desquelles œuvre l'organisation, qu'il s'agisse de réfugiés, de demandeurs d'asile, de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, d'apatrides, de rapatriés ou d'autres personnes.

35. Une fois le budget approuvé par le Comité exécutif, un appel mondial est lancé en vue de recueillir des fonds. Le Haut-Commissaire autorise l'affectation de fonds à l'exécution de programmes et de projets en fonction des montants disponibles. Conformément à l'article 7.4 du Règlement de gestion du HCR (A/AC.96/503/Rev.11), le Haut-Commissaire peut réviser le budget en cours en approuvant des budgets supplémentaires afin de répondre à l'évolution des besoins.

36. Le budget initial pour 2022, qui avait été approuvé par le Comité exécutif à sa soixante-douzième session (octobre 2021), était de 8 993,7 millions de dollars. Quatre budgets supplémentaires ont été établis en 2022, prévoyant l'ouverture des crédits suivants : 1 417,8 millions de dollars destinés à faire face à la situation en Ukraine ; 233,9 millions de dollars destinés à répondre aux besoins humanitaires essentiels des personnes déplacées en raison de la situation en Afghanistan ; 59,6 millions de dollars destinés à faire face à la situation d'urgence au Cameroun et au Tchad qui a découlé de la crise au Cameroun ; et 10,0 millions de dollars destinés à faire face aux inondations provoquées par la mousson au Pakistan. Le montant total des ressources nécessaires pour ces budgets supplémentaires s'élevant à 1 720,3 millions de dollars, le budget définitif s'est établi à 10 714,0 millions de dollars.

Figure IV.V
Besoins en ressources (2013-2022)

(En millions de dollars des États-Unis)



37. Les besoins en ressources du HCR sont répartis entre les quatre domaines d'impact établis dans son cadre de budgétisation axée sur les résultats, à savoir : le domaine d'impact 1 – mettre en place des conditions favorables à la protection ; le domaine d'impact 2 – réaliser les droits dans des environnements sûrs ; le domaine d'impact 3 – donner des moyens d'action aux populations et parvenir à l'égalité des genres ; le domaine d'impact 4 – trouver des solutions.

38. On trouvera dans le tableau IV.3 la répartition par domaine d'impact du budget définitif (fondé sur les besoins), des fonds disponibles, des dépenses et des reports pour les activités programmées, ainsi que pour le Fonds pour les administrateurs auxiliaires et la réserve des opérations. L'écart entre le budget définitif et les fonds disponibles correspond aux besoins des personnes avec lesquelles et pour lesquelles le HCR travaille que celui-ci n'a pas pu satisfaire faute de moyens. En 2022, cet écart s'est élevé à 4 533,7 millions de dollars, soit 42,3 % du montant total des besoins en ressources.

Tableau IV.3

Montant total à financer, fonds disponibles et dépenses (2022)^a

(En millions de dollars des États-Unis, sauf indication contraire)

	Budget définitif	Fonds disponibles ^b	Dépenses	Reports	Pourcentage	
					Dépenses par rapport au budget définitif	Dépenses par rapport aux fonds disponibles
Domaine d'impact 1	2 031,0	1 338,9	1 216,1	122,8	59,9	90,8
Domaine d'impact 2	5 758,8	3 396,4	3 084,7	311,7	53,6	90,8
Domaine d'impact 3	1 430,8	879,9	798,8	81,1	55,8	90,8
Domaine d'impact 4	1 053,9	552,2	499,8	52,4	47,4	90,5
Total partiel (activités programmées)	10 274,5	6 167,4	5 599,4	568,0	54,5	90,8

	Budget définitif	Fonds disponibles ^b	Dépenses	Reports	Pourcentage	
					Dépenses par rapport au budget définitif	Dépenses par rapport aux fonds disponibles
Fonds pour les administrateurs auxiliaires ^c	12,0	12,9	7,7	5,2	64,2	59,8
Réserve des opérations	427,5	–	–	–	–	–
Total	10 714,0	6 180,3	5 607,1	573,2	52,3	90,7

^a Les chiffres étant arrondis, les totaux ne correspondent pas nécessairement à la somme de leurs éléments.

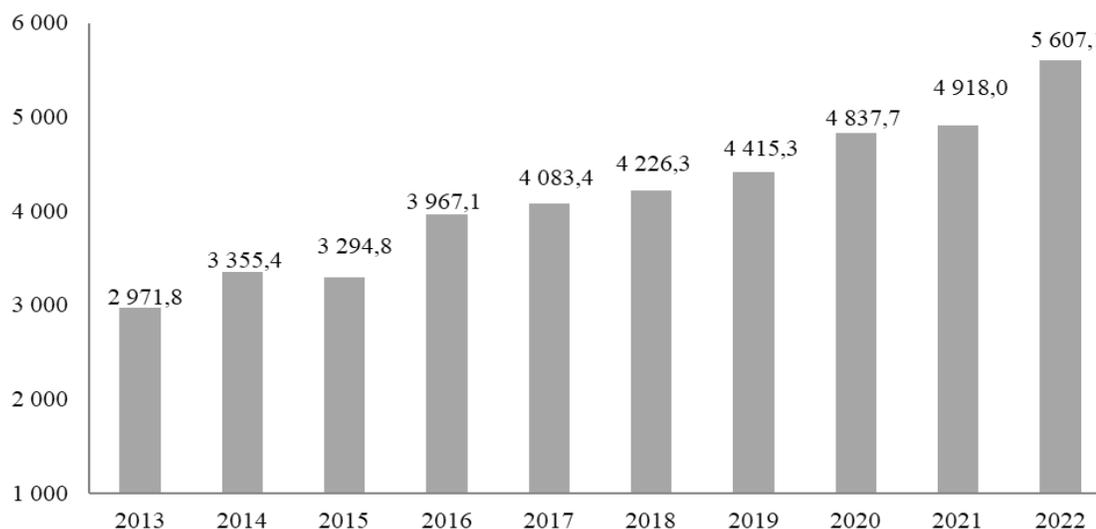
^b La répartition des fonds disponibles par domaine d'impact est indicative, toutes les ressources disponibles n'étant pas affectées à tel ou tel domaine d'impact.

^c Les fonds disponibles sont plus élevés que le budget définitif en raison principalement du moment où les donateurs ont versé leurs contributions.

39. Le montant des dépenses engagées en 2022 (5 607,1 millions de dollars) représente une augmentation de 689,1 millions de dollars (14 %) par rapport à 2021 (4 918,0 millions de dollars). La figure IV.VI présente les dépenses annuelles engagées sur la période 2013-2022.

Figure IV.VI
Dépenses (2013-2022)

(En millions de dollars des États-Unis)



40. Le tableau IV.4 présente les dépenses engagées en 2022 ventilées par catégorie (programmes, appui aux programmes, gestion et administration et Programme des administrateurs auxiliaires) ainsi que les chiffres correspondants de 2021.

Tableau IV.4
Dépenses de 2021 et 2022 ventilées par catégorie (programmes, appui aux programmes, gestion et administration et Programme des administrateurs auxiliaires)^a

(En millions de dollars des États-Unis)

	2022		2021	
	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage
Programmes	4 548,9	81,1	3 957,2	80,5
Appui aux programmes	856,9	15,3	755,9	15,4
Gestion et administration	193,5	3,5	196,5	4,0
Programme des administrateurs auxiliaires	7,7	0,1	8,4	0,2
Total des dépenses	5 607,1	100,0	4 918,0	100,0

^a Les chiffres étant arrondis, les totaux ne correspondent pas nécessairement à la somme de leurs éléments.

41. Les figures IV.VII et IV.VIII illustrent l'évolution en valeur et en pourcentage des dépenses engagées au titre des différentes catégories (à l'exception du Programme des administrateurs auxiliaires) pour la période 2013-2022. Les augmentations au titre des catégories Programmes et Appui aux programmes sont liées à l'expansion des activités dans le cadre des programmes de pays et des programmes régionaux, en raison notamment des crises qui ont éclaté ou qui se sont prolongées en 2022. La diminution au titre de la catégorie Gestion et administration est due à des transferts interdivisionnels entre le siège et les programmes globaux.

Figure IV.VII
Évolution des dépenses, par catégories de coût (2013-2022)

(En millions de dollars des États-Unis)

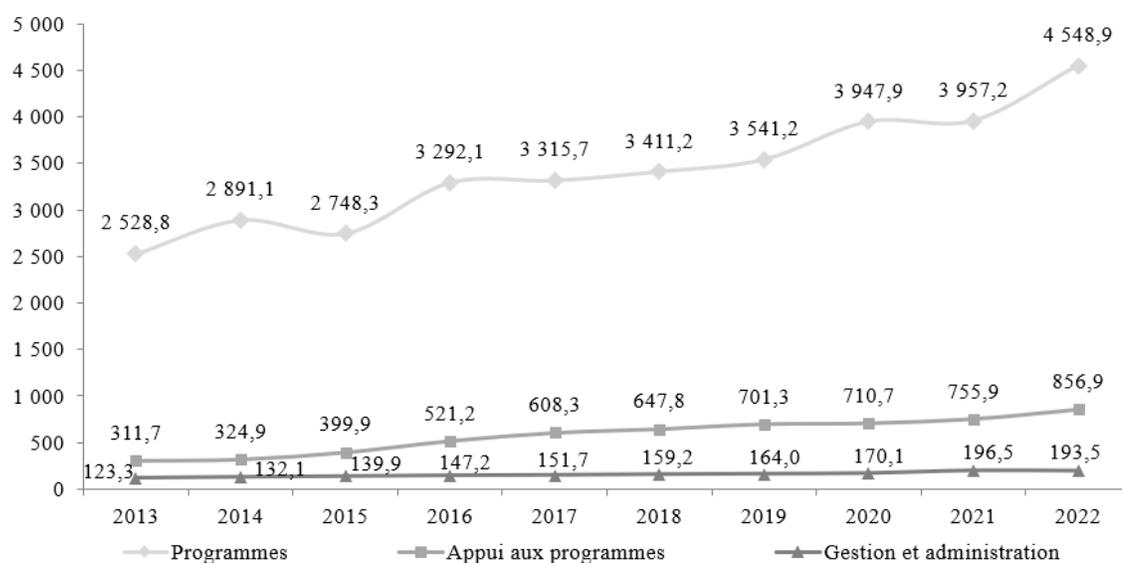
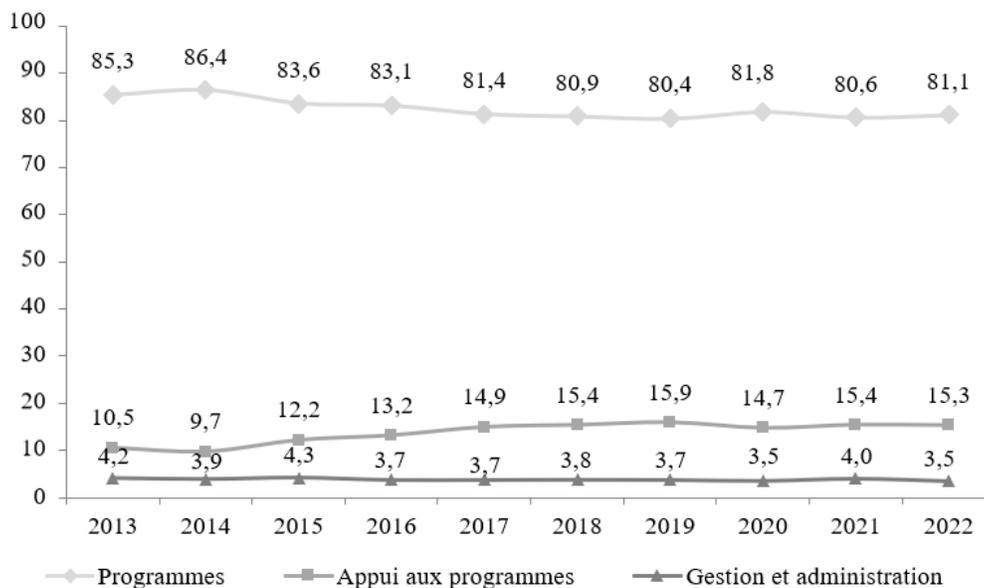


Figure IV.VIII
Évolution des dépenses, par catégories de coût (2013-2022)

(En pourcentage)



E. Continuité d'activité

42. La direction du HCR a évalué les conséquences que pourraient avoir des réductions, ou des retards ou défauts de paiement des contributions, compte tenu en particulier de la situation économique et financière mondiale qui prévaut actuellement. À la date d'élaboration du présent rapport (31 mars 2023), la direction estime que l'organisation dispose de suffisamment de ressources pour mener les activités prévues à moyen terme compte tenu du budget approuvé pour 2023 par le Comité exécutif et de la tendance observée au cours des dernières années en matière d'encaissement des contributions annoncées. C'est pourquoi le HCR a établi ses états financiers sur la base de la continuité d'activité.

F. Dispositif de contrôle interne

43. Aux termes de l'article 10.1 du Règlement de gestion du HCR, le Contrôleur est responsable devant le Haut-Commissaire de l'établissement de contrôles internes assurant : a) la régularité des opérations d'encaissement, de dépôt et d'emploi de tous les avoirs qui sont confiés au Haut-Commissaire ; b) la conformité des engagements et des charges, soit avec les directives du Comité exécutif, soit, le cas échéant, avec l'objet et les conditions d'emploi des fonds ou des comptes administrés par le HCR.

44. Les contrôles internes et les mécanismes d'application du principe de responsabilité qui sont mis en œuvre en permanence à tous les niveaux du HCR constituent un élément essentiel d'un système dynamique et un pilier de l'obligation de rendre des comptes. Le HCR met en place des contrôles internes pour s'assurer que les règles, directives et procédures établies sont respectées et qu'il s'acquitte de son mandat conformément au principe de bonne gestion des ressources. De nombreux contrôles sont intégrés sous diverses formes dans les opérations quotidiennes de toutes les unités administratives du HCR, soit dans le progiciel de gestion intégré qu'il utilise, soit au travers du respect des dispositions du Règlement financier et des

règles de gestion financière de l'ONU, du Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies ou des directives, instructions administratives et procédures internes du HCR.

45. En plus des contrôles effectués à tous les niveaux de l'organisation, les organes utilisent un système de surveillance robuste, qui repose sur les mécanismes décrits ci-dessous.

Bureau des services de contrôle interne

46. Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) procède à des audits internes du HCR conformément à l'article 12.1 du Règlement de gestion du HCR et à l'article 5.15 du Règlement financier de l'ONU. Un mémorandum d'accord conclu entre le HCR et le BSCI définit les modalités de prestation des services d'audit interne fournis par le Bureau. Le Service de vérification des comptes du HCR, qui fait partie de la Division de l'audit interne du BSCI, est basé à Genève et possède des bureaux à Nairobi et Budapest. Les auditeurs internes entreprennent régulièrement des audits des activités menées par le HCR dans les pays ou au niveau régional, ainsi que de ses unités administratives, fonctions et mécanismes au siège. Le BSCI conduit également des audits thématiques et des missions de conseil. Les résultats et les recommandations des audits sont communiqués au Haut-Commissaire et les rapports d'audit sont publiés sur le site Internet du BSCI. En 2022, le BSCI a publié 23 rapports : 17 audits des opérations sur le terrain, 2 audits des activités menées au siège et 4 avis. Les audits menés au siège ont porté sur le dispositif d'informatique en nuage et sur les achats effectués par les partenaires au moyen de fonds octroyés par le HCR. Les avis portaient sur le fonctionnement et l'efficacité de la gestion globale des risques, les dispositions prises en matière de protection des données et de la vie privée, la mise en œuvre du Pacte mondial sur les réfugiés et la vente aux enchères du parc de véhicules du HCR (examen limité).

Audit indépendant des projets exécutés par les partenaires

47. Le HCR mène une grande partie de ses activités par l'intermédiaire de partenaires d'exécution. En 2022, il a ainsi collaboré avec plus de 1 200 partenaires dans le cadre de ses opérations. L'audit des projets exécutés par les partenaires est un outil de gestion important pour les bureaux extérieurs et le siège, car il permet au HCR :

- a) d'acquiescer l'assurance raisonnable que le rapport final soumis par le partenaire est exempt d'anomalie significative et conforme à l'accord de partenariat ;
- b) de déterminer dans quelle mesure le partenaire a respecté les dispositions de cet accord ;
- c) d'évaluer les contrôles internes mis en place par le partenaire et ses pratiques de gestion financière.

48. Le HCR applique une stratégie d'audit axée sur les risques pour ce qui est des projets exécutés par ses partenaires. La méthode de sélection des projets s'appuie sur une estimation des risques associés au projet et au partenaire d'exécution. Les services d'audit ont fait l'objet d'un appel d'offres centralisé et des cabinets indépendants de renommée mondiale ont été choisis par le HCR. Le nombre de cabinets d'audit externe avec lesquels le HCR a conclu des accords-cadres est passé de quatre à huit. En collaborant avec un plus grand nombre de cabinets d'audit couvrant plus de pays, le HCR a pu plus facilement faire appel à des auditeurs établis dans les pays où les audits étaient menés. Il a ainsi multiplié ses chances de tirer parti de la concurrence pour choisir ses prestataires, de renforcer l'efficacité des processus de certification des audits des projets, de raccourcir les délais de remise des rapports

et d'améliorer la qualité de ceux-ci. La qualité des travaux d'audit réalisés dans le cadre de ces accords est suivie et évaluée en cours d'année sur la base d'indicateurs de résultats et du mandat défini de façon concertée.

Comité d'audit et de contrôle indépendant

49. Le Comité d'audit et de contrôle indépendant aide le Haut-Commissaire et le Comité exécutif à s'acquitter de leurs fonctions de contrôle conformément aux meilleures pratiques en la matière, aux normes applicables ainsi qu'aux règles et aux règlements relatifs à la gestion des ressources financières et humaines applicables au HCR. En 2022, il a tenu trois sessions, au cours desquelles il a examiné les structures de contrôle et d'intégrité de l'organisation, son programme de transformation et le processus de décentralisation et de régionalisation, et a formulé des observations à cet égard. Il a également examiné les plans de travail et les rapports des services d'audit interne et externe, d'enquête, d'évaluation et de contrôle stratégique. Il a fait des commentaires sur la gestion globale des risques, la gestion financière et la gestion des ressources humaines. Il a communiqué ses observations finales après chaque session et présenté son rapport annuel au Comité permanent en septembre 2022.

Bureau de l'Inspecteur général

50. Le Bureau de l'Inspecteur général est un organe de contrôle interne indépendant dirigé par l'Inspecteur général. Ses travaux favorisent une gestion efficace, responsable et rationnelle des opérations menées hors siège et au siège, et il tient le Haut-Commissaire informé des problèmes et faiblesses constatés lors de l'exécution du mandat du HCR. L'Inspecteur général facilite la cohérence entre les fonctions de contrôle afin d'éviter les chevauchements d'activités et les lacunes. Le Bureau comprend deux services : le Service des enquêtes et le Service du contrôle stratégique. Le Service des enquêtes mène des investigations sur toute faute qu'aurait commise des membres du personnel du HCR ou des personnes ayant une relation contractuelle avec celui-ci et enquête sur les attaques violentes dirigées contre le personnel, les opérations ou les locaux du HCR qui ont causé des pertes en vies humaines, des blessures graves ou des dommages importants ayant porté atteinte à la réputation de l'organisation ou entraîné des pertes financières ou matérielles majeures pour le HCR ou risquant d'avoir de telles répercussions. Le Service du contrôle stratégique analyse les conclusions des activités de contrôle, détermine les causes profondes des dysfonctionnements et les problèmes systémiques récurrents, porte à l'attention de la direction les questions importantes liées au contrôle et mène des enquêtes sur les questions ou événements susceptibles d'avoir des répercussions directes sur la réputation, les intérêts ou les activités de l'organisation, au regard des responsabilités qui sont les siennes, ou de poser des risques graves à cet égard. Afin de renforcer la cohésion entre les fonctions de contrôle, il administre également le mémorandum d'accord conclu avec le BSCI pour la prestation de services d'audit interne pour le compte du HCR, coordonne les questions liées aux travaux du Corps commun d'inspection du système des Nations Unies et assure le secrétariat du Comité d'audit et de contrôle indépendant.

Autres outils et mécanismes

51. Il convient de noter les mesures supplémentaires prises par le HCR en vue de renforcer son dispositif de contrôle interne et d'optimiser l'utilisation de ses ressources :

- a) appeler l'attention de la direction sur les suites effectivement données aux recommandations des organes de contrôle interne et externe et indiquer régulièrement

au Comité d'audit et de contrôle indépendant et au Comité exécutif le nombre et la nature des recommandations restant à appliquer ;

b) dresser et justifier, documents à l'appui, la liste de toutes les mesures à prendre pour donner suite aux recommandations du Comité des commissaires aux comptes ;

c) examiner et simplifier si nécessaire les règles, procédures et orientations internes destinées au personnel ;

d) organiser des réunions périodiques du Comité supérieur de gestion pour examiner divers aspects du renforcement des pratiques de gestion des risques et de la performance dans l'ensemble de l'organisation et en débattre.

52. Conformément à la pratique qu'il a instituée en 2019, le HCR publie pour 2022 sa quatrième déclaration relative au contrôle interne, qui est reproduite ci-dessous.

Déclaration relative au contrôle interne (2022)

Responsabilités

En ma qualité de Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, je suis responsable de l'administration de l'organisation et de l'exécution de son mandat. À ce titre, il m'incombe de maintenir un dispositif de contrôle interne solide pour garantir l'utilisation efficace et efficiente des ressources de l'organisation et la protection de ses actifs. Conformément aux cadres relatifs aux attributions, responsabilités et pouvoirs du HCR, j'ai délégué des pouvoirs et des responsabilités à la Haute-Commissaire adjointe, au Haut-Commissaire assistant chargé des opérations, à la Haute-Commissaire assistante chargée de la protection, au Contrôleur, aux directeurs des bureaux régionaux, aux représentants dans les pays, aux directeurs de division et à d'autres membres du personnel compétents. Les contrôles internes et les mécanismes d'application du principe de responsabilité sont mis en œuvre en permanence à tous les niveaux opérationnels, et chaque membre du personnel du HCR a un rôle à jouer dans le contrôle, avec des degrés de responsabilité variables.

Objet du dispositif de contrôle interne

Au HCR, les contrôles internes sont conçus de façon à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs relatifs aux opérations, au respect des règles et à la communication de l'information ; c'est moi qui en assume la responsabilité, avec le concours de l'équipe dirigeante qui m'entoure et de l'ensemble du personnel. Le dispositif de contrôle interne vise à ce que les risques soient gérés de manière à les maintenir à un niveau acceptable plutôt qu'à les éliminer complètement. Je considère que des contrôles internes efficaces sont essentiels pour atteindre les objectifs stratégiques du HCR ; protéger les actifs de l'organisation ; garantir la fiabilité de l'information financière et non financière ; respecter la législation, les politiques et les obligations contractuelles applicables ; promouvoir l'efficacité et l'efficacités des opérations. C'est pourquoi je compte sur la direction du HCR à tous les niveaux pour :

- a) instaurer un climat et une culture qui encouragent des contrôles internes efficaces ;
- b) cerner et évaluer les risques susceptibles d'entraver la réalisation des objectifs, notamment le risque de fraude et de corruption ;
- c) mettre au point et appliquer des plans, des directives, des procédures et des normes opérationnelles ainsi que des systèmes et d'autres mesures de contrôle afin d'atténuer et de gérer les risques identifiés ;
- d) assurer une bonne circulation de l'information et une communication efficace afin que chaque membre du personnel du HCR dispose des informations nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités ;
- e) veiller au bon fonctionnement des procédures de contrôle interne.

La présente déclaration est la quatrième déclaration relative au contrôle interne du HCR et porte sur l'exercice allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2022, ainsi que sur la période qui a suivi jusqu'à la date à laquelle j'ai approuvé les états financiers de 2022.

Attributions, responsabilités et pouvoirs en matière de gestion des risques et des contrôles dans l'ensemble de l'organisation

Dans la structure organisationnelle en place en 2022, issue du processus de régionalisation et de décentralisation lancé en 2020, les bureaux de pays se sont vus renforcés et ont pu obtenir un soutien accru de la part des divisions et bureaux régionaux compétents. Des cadres actualisés relatifs aux attributions, responsabilités et pouvoirs à l'intention des bureaux de pays, des bureaux régionaux et des divisions du siège ont été publiés en novembre 2022 à l'appui de cette structure sur la base de l'expérience acquise à ce jour. Avec les directives et instructions administratives, ces cadres constituent le dispositif d'application du principe de responsabilité du HCR et facilitent la prise de décision aux niveaux clés de l'organisation. Ils contiennent de nouveaux éléments sur des domaines de travail essentiels, notamment la préparation aux situations d'urgence, l'action climatique, les interventions visant à répondre aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles et le harcèlement sexuel, la gestion des mesures de sécurité, la communication, la mobilisation des ressources, la gestion des données, l'évaluation, les contrôles internes, la gestion des risques et le contrôle.

Les cadres actualisés tiennent également compte du modèle révisé des trois lignes. Ce modèle permet d'observer comment les risques sont gérés à différents niveaux de l'organisation. Il donne également des orientations de haut niveau sur la manière de recenser et de structurer les interactions et les responsabilités des principaux acteurs de l'organisation afin de renforcer la cohérence, la collaboration et l'application du principe de responsabilité tout en maintenant des contrôles et un suivi adéquats. Dans le cadre de la nouvelle structure et conformément à une politique de gestion globale des risques actualisée publiée en 2020, des activités de gestion et de contrôle des risques sont menées à tous les niveaux de l'organisation en fonction des attributions, des pouvoirs et des responsabilités largement définis comme décrit ci-dessous.

Acteurs opérationnels responsables des risques et de leur gestion au jour le jour, les bureaux de pays font appel aux bureaux régionaux et aux divisions du siège en cas de besoin. Ils recensent et gèrent les risques conformément au cadre de gestion globale des risques, procèdent à des contrôles internes pour atténuer les risques identifiés et mettent en place des mécanismes de suivi.

En plus de gérer leurs propres risques, les bureaux régionaux ont pour responsabilité de veiller à ce qu'un suivi régulier soit assuré, à ce que les risques soient déterminés et gérés, et à ce que des analyses politiques et situationnelles et des analyses des données soient effectuées dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre des opérations de pays menées dans la région. En outre, ils facilitent les fonctions d'assurance de la qualité, de gestion des risques et de conformité afin de contribuer à la mise en place ou au suivi des opérations de pays.

Les divisions du siège jouent un rôle essentiel dans la supervision de la mise en œuvre globale de la gestion des risques et des contrôles internes. En étroite collaboration avec les bureaux régionaux, elles veillent à l'application rapide et efficace des directives et des procédures dans les domaines thématiques correspondants, appelant l'attention de l'équipe des hauts dirigeants sur les risques importants ou nouveaux. Elles soutiennent les activités menées par les bureaux régionaux en élaborant des directives et procédures fondées sur les risques, qui permettent auxdits bureaux de mener des contrôles efficaces dans leurs domaines d'activité et contribuent au renforcement des capacités dans ces domaines.

Le HCR bénéficie également d'un système de contrôle indépendant et de fonctions d'assurance de la qualité solides fournis par le Service de vérification des

comptes du HCR du BSCI, le Bureau de l'Inspecteur général et le Service de l'évaluation.

Situation opérationnelle du HCR

Pour s'acquitter de sa mission première, qui est de préserver les droits et le bien-être des personnes déplacées de force et des apatrides, le HCR est présent dans quelque 135 pays et territoires, où il opère dans des circonstances parfois complexes, difficiles et imprévisibles. Il est par conséquent exposé à des situations présentant un haut niveau de risque, notamment pour ce qui est de la sécurité de son personnel et des personnes déplacées et apatrides. Tous les risques significatifs identifiés sont consignés dans des registres des risques, qui sont régulièrement examinés par les hauts responsables. Le nombre de personnes déplacées de force a malheureusement atteint un niveau historique de plus de 100 millions en 2022. Le HCR a répondu à des situations d'urgence complexes et à haut risque dans 32 pays, où il avait déclaré 52 situations d'urgence interne, dont 35 en 2022. Dans ce contexte, il s'est également attaché à fournir des services de base aux populations vulnérables (par exemple, soins de santé, approvisionnement en eau, assainissement, logement, distribution d'articles non alimentaires, assistance pécuniaire et moyens de subsistance). Il a continué de plaider en faveur de l'inclusion des personnes déplacées de force dans les systèmes de protection nationaux et de suivre la situation à cet égard. Le HCR a surmonté ces obstacles en cernant rapidement les besoins, en redéfinissant les priorités et en réaffectant les ressources, ainsi qu'en prenant des mesures visant une plus grande flexibilité eu égard aux environnements opérationnels difficiles, tout en assurant la sûreté et la sécurité de son personnel.

Dispositif de gestion des risques

Le HCR applique une politique de gestion globale des risques qui préconise une approche structurée de la gestion des risques à l'échelle de l'organisation et garantit ainsi que tous les risques, à tous les niveaux, sont répertoriés, évalués et atténués de façon complète et cohérente. Axée sur une approche à la fois descendante (registre des risques stratégiques) et ascendante (registre des risques opérationnels), cette politique permet de recenser et de gérer les principaux risques auxquels l'organisation est exposée et de déceler les possibilités qui s'offrent à elle.

Le HCR progresse sans cesse dans la mise en place d'une culture de gestion des risques plus forte au sein de l'organisation et met en œuvre une stratégie quinquennale de gestion des risques pour atteindre un niveau de maturité avancé d'ici à la fin de 2025. Selon un avis indépendant du BSCI sur le fonctionnement et l'efficacité de la gestion des risques au HCR, dont le texte définitif a été établi en novembre 2022, des progrès ont été accomplis dans tous les domaines de la gestion des risques depuis la précédente évaluation externe de référence, menée en 2019. Le rapport consultatif contenait un certain nombre de suggestions visant à accroître la maturité du HCR en matière de gestion des risques ; il était notamment recommandé d'établir des déclarations d'appétence pour le risque et d'intégrer davantage la gestion des risques dans les processus existants. Ces mesures sont à l'étude.

Principales conclusions de l'examen des risques pour 2022

Le registre des risques stratégiques a été actualisé en 2022 et la version définitive a été établie au début de 2023. Au total, 13 risques stratégiques ont été identifiés et, pour la première fois, des indicateurs clés de risque et de contrôle

assortis de niveaux d'appétence cibles ont été introduits pour chaque risque stratégique. Cela a permis au HCR de mieux évaluer si les mesures d'atténuation prises ramenaient les risques à des niveaux acceptables et de jeter les bases de discussions plus approfondies sur l'appétence pour le risque. On a estimé que les risques stratégiques liés à l'exercice du mandat du HCR dans un environnement mondial polarisé, à la préparation aux situations d'urgence et aux interventions en cas d'urgence, au financement, au changement organisationnel et à la cybersécurité se sont accrues en 2022. Le risque stratégique relatif aux répercussions des perturbations mondiales, comme la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), a été supprimé du registre des risques stratégiques, l'organisation ayant fait preuve de souplesse et de résilience face à des chocs externes importants. Cela étant, certains éléments de ce risque et les mesures d'atténuation prévues continuent de faire l'objet d'un suivi au moyen du registre des risques opérationnels.

Les principales activités de protection menées par le HCR étaient toujours à haut risque en 2022. La nouveauté a été la plus grande attention accordée aux difficultés socioéconomiques qui faisaient qu'il était d'autant plus complexe de maintenir des espaces de protection. Fait plus encourageant, le domaine de la protection était également celui où le plus de possibilités ont été recensées, dont une grande partie en lien avec le Pacte mondial sur les réfugiés et l'inclusion des réfugiés dans les systèmes et programmes nationaux. La préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas d'urgence reste le deuxième domaine dans lequel les risques sont les plus importants. Gérer ces risques et possibilités a été une priorité pour le HCR tout au long de 2022, aux trois niveaux de l'organisation.

Une attention particulière a été accordée à la prévention de la fraude, du détournement de l'aide et d'autres risques d'intégrité, y compris les risques d'exploitation et d'atteintes sexuelles. Les mesures prises pour éviter que ces risques ne se concrétisent ont consisté en priorité à adapter et à améliorer les processus opérationnels et les contrôles connexes, à renforcer la formation et la sensibilisation, ainsi qu'à mobiliser davantage la population et à consolider les mécanismes de remontée de l'information et de suivi.

Je suis conforté par les retours positifs des responsables de la gestion des risques, qui m'assurent que les procédures et les plans d'action nécessaires sont en place et fournissent des éléments suffisants à donner l'assurance que le HCR prend des mesures raisonnables pour gérer les principaux risques et mettre en place des mesures d'atténuation.

Examen de l'efficacité des procédures de contrôle interne

En ma qualité de Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, je suis chargé d'examiner l'efficacité du dispositif de contrôle interne de l'organisation. Mon examen est éclairé par le travail des directeurs et des représentants au sein de l'organisation, qui sont responsables de l'élaboration et de la tenue à jour du dispositif.

Aux fins de l'examen, je me suis appuyé sur les mécanismes ci-après ainsi que sur d'autres éléments disponibles lorsqu'il y avait lieu :

a) Les déclarations annuelles de certification ainsi que les questionnaires d'auto-évaluation relatifs au contrôle interne remplis et communiqués par tous les représentants du HCR et les directeurs des bureaux régionaux et des divisions d'appui administratif. Chaque entité se sert du questionnaire pour examiner et évaluer à quel point elle se conforme aux contrôles clés dans différents domaines, notamment la gouvernance organisationnelle et certains aspects de la gestion, les domaines

opérationnels et administratifs, l'appui, ainsi que la préparation aux situations d'urgence et la résilience institutionnelle. Les bureaux sont invités à recenser les domaines dans lesquels ils ne sont pas en pleine conformité, à donner des explications à cet égard et à indiquer les mesures qu'ils prennent pour renforcer les contrôles dans ces domaines. C'est au moyen des déclarations de certification qu'ils confirment être responsables au quotidien de la mise en place et du maintien de contrôles internes adéquats dans leurs domaines de compétence respectifs. Compte tenu de l'évolution des circonstances opérationnelles, certaines des questions figurant dans le questionnaire ont été révisées pour tenir compte des particularités du cycle annuel d'établissement des rapports de 2022 ;

b) Les rapports publiés par le BSCI à la suite des audits réalisés dans le cadre du plan d'audit pour 2022. J'ai trouvé dans ces rapports des informations objectives sur la conformité et l'efficacité des contrôles pour ce qui est de la gestion des risques liés aux opérations et aux activités du HCR, ainsi que des suggestions d'amélioration. Tous les rapports d'audit sont publiés sur le site Web du BSCI⁷¹ ;

c) Les rapports issus d'audits indépendants des projets exécutés par les partenaires. Les partenaires du HCR sont contrôlés dans le cadre d'une stratégie d'audit axée sur le risque. Chaque rapport comporte un examen du respect de l'accord de partenariat par le partenaire et une évaluation des pratiques dudit partenaire en matière de contrôle interne et de gestion financière ;

d) Les résultats des activités menées par le Bureau de l'Inspecteur général ;

e) Les rapports et recommandations du Comité des commissaires aux comptes, du Corps commun d'inspection et du Comité d'audit et de contrôle indépendant du HCR. Les observations et recommandations de ces organes de contrôle donnent des informations objectives sur la conformité et l'efficacité des contrôles.

Problèmes en matière de contrôle interne rencontrés en 2022

Sur la base du questionnaire d'auto-évaluation, la plupart des représentants et des directeurs ont donné leur assurance quant à l'efficacité des contrôles internes du HCR pour l'année terminée le 31 décembre 2022, ce qui s'inscrit dans le droit fil d'un dispositif contrôle interne bien établi et opérationnel. Dans le cadre des mécanismes décrits ci-dessus, on a constaté que plusieurs problèmes en matière de contrôle interne qui avaient déjà été recensés les années précédentes persistaient en 2022 et que d'autres problèmes étaient venus s'y ajouter, ce qui compromettait la solidité du dispositif de contrôle du HCR. On trouvera ci-après un résumé des problèmes recensés et des progrès accomplis dans leur résolution :

a) **Des problèmes de planification des achats persistants.** Le HCR continue de s'efforcer de renforcer la planification des achats dans les opérations de pays et les bureaux régionaux. Une instruction administrative révisée sur les achats a été publiée au cours de l'année à la suite d'un examen des principaux problèmes et de leurs causes profondes en vue de simplifier les procédures d'achat et de les rendre plus efficaces. En application de l'instruction, toutes les opérations et tous les bureaux régionaux feront état de leurs besoins en matière d'achats dans les plans consolidés de gestion des marchés les concernant. Cette démarche est facilitée par des plans standard et par une répartition claire des responsabilités en matière de planification de la gestion des marchés entre les fonctions et les zones géographiques ;

⁷¹ Voir <https://oios.un.org/fr/audit-reports>.

b) Un suivi des capacités et des performances des partenaires chargés des achats ou de la gestion des stocks du HCR devant être encore plus systématique.

Bien que le HCR ait introduit en 2021 des modèles améliorés pour l'évaluation de la capacité des partenaires d'effectuer des achats, ainsi qu'une procédure d'analyse trimestrielle des budgets liés aux partenariats, notamment des chiffres relatifs aux activités d'achat, il a été observé que les décisions tendant à déléguer les fonctions d'achat n'étaient pas toujours fondées sur des évaluations comparatives. Dans le cadre du programme de transformation institutionnelle, la solution PROMS (Project Reporting, Oversight and Monitoring Solution) simplifiera la mise au point, le suivi et la supervision des projets ainsi que la communication des informations à leur sujet. Le lancement de PROMS, de même que les versions révisées de la procédure sur la gestion des partenariats et du manuel relatif aux programmes, devrait permettre au HCR de mieux gérer les partenariats. La mise en place et la négociation des partenariats – notamment les plans financiers – et les différentes formes de suivi et de communication de l'information qui ont lieu pendant et à la fin des projets seront simplifiés, ce qui accélérera l'établissement des documents. Le HCR compte tirer pleinement parti de ces réformes en 2024 ;

c) Un suivi des programmes qui doit être encore amélioré, notamment à l'aide de meilleures orientations et d'un outil COMPASS plus convivial et doté de meilleures fonctionnalités et capacités opérationnelles.

Les efforts visant à renforcer le suivi des programmes se poursuivront, notamment dans le cadre de la nouvelle approche adoptée par le HCR tendant à mettre en œuvre la gestion axée sur les résultats à l'aide de COMPASS, qui aide les membres du personnel à faire systématiquement état des progrès accomplis au regard des incidences, des résultats et des produits. Un outil d'informatique décisionnelle doté de capacités de communication de l'information plus avancées (Power BI) accompagne désormais COMPASS, ce qui permet d'analyser de façon globale et détaillée des données saisies dans COMPASS et d'établir des rapports à la fois liés entre eux et adaptés aux besoins particuliers, notamment sur les progrès accomplis par rapport aux indicateurs ;

d) Une gestion des données de base sur l'entretien des véhicules qui doit encore être optimisée afin que les informations utiles à la gestion du parc automobile soient plus fiables.

On continuera de s'efforcer à enregistrer systématiquement et en temps utile l'intégralité des frais liés aux carburants et à l'entretien et la réparation des véhicules dans FleetWave pour tous les véhicules du HCR de sorte que les informations communiquées au niveau des bureaux, des opérations de pays, des bureaux régionaux et de l'organisation soient plus précises. En outre, on s'attachera tout particulièrement à collecter des données plus précises générées par le système de suivi des véhicules par satellite installé dans les véhicules du HCR, qui permettront une meilleure analyse du taux d'utilisation et, partant, une optimisation de la taille du parc automobile du HCR ;

e) Des directives relatives au suivi en continu et à l'analyse des risques de crise et de la préparation aux situations d'urgence ainsi que de la planification de la continuité des opérations qui doivent être encore mieux respectées.

Le HCR a pour priorité de veiller à l'efficacité de la préparation aux situations d'urgence et des interventions en cas d'urgence. Initialement prévues pour 2022, de nouvelles directives sur la préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas d'urgence ont été publiées au début de 2023. Elles sont le fruit d'un travail et de consultations approfondies, dans le cadre desquels les conclusions et les recommandations tirées de l'expérience récente du HCR, qui a fait face à de nouveaux problèmes mondiaux et à un accroissement des déplacements forcés, ont été examinées. Elles renforcent notamment l'obligation qui incombe aux opérations de pays d'entreprendre une analyse des risques que des situations d'urgence surviennent ou s'aggravent au moins une fois par an et de suivre constamment les risques

identifiés. L'analyse des risques de crise fait désormais partie de la procédure habituelle d'examen des risques conformément à la politique de gestion globale des risques du HCR. La planification de la continuité des activités est au cœur du système de gestion de la résilience institutionnelle et fait partie du processus de préparation aux situations d'urgence ;

f) **Des outils de gestion des ressources humaines qui doivent être davantage utilisés dans les opérations, notamment en ce qui concerne la gestion prévisionnelle des besoins en personnel et les indicateurs relatifs aux effectifs.** Le HCR tient à établir une stratégie globale en matière de gestion prévisionnelle des besoins en personnel afin qu'il puisse continuer à attirer, former et retenir les personnes dont il a besoin, au bon endroit et au bon moment, et s'acquitter ainsi efficacement de son mandat. L'un des risques stratégiques du HCR est le risque de décalage entre les compétences actuelles du personnel et les compétences dont l'organisation aura besoin pour résoudre les problèmes auxquels il se heurte. Depuis 2021, le HCR préconise une démarche fondée sur la gestion prévisionnelle des besoins en personnel et un certain nombre d'outils dans ses instructions relatives à la planification afin de faciliter l'analyse et l'évaluation des besoins en compétences de l'organisation dans son ensemble. En 2022, on s'est avant tout employé à renforcer la capacité du personnel chargé de la gestion des ressources humaines de mettre en œuvre la démarche stratégique fondée sur la gestion prévisionnelle des besoins en personnel et à exploiter les données et connaissances aux fins de la prise de décisions de gestion prévisionnelle des besoins en personnel et de l'élaboration de plans d'action en matière de ressources humaines. Certains bureaux régionaux, divisions et opérations ont commencé à recenser leurs lacunes actuelles et prévues en ce qui concerne notamment les compétences, les effectifs, les lieux d'affectation et les emplois, et ont entamé l'établissement de plans d'action en matière de ressources humaines. En 2023, le HCR publiera un manuel sur la gestion prévisionnelle des besoins en personnel et une panoplie d'outils pour la mise en œuvre du plan d'action en matière de ressources humaines, continuera à dispenser des formations sur les ressources humaines dans les opérations et les bureaux, et intégrera la démarche fondée sur la gestion prévisionnelle des besoins en personnel dans le manuel relatif aux programmes et dans son répertoire mondial des programmes. Il étudiera également les moyens de développer un outil stratégique de gestion prévisionnelle des besoins en personnel dans Workday, la nouvelle plateforme de gestion des ressources humaines tout-en-un de l'organisation, hébergée dans le cloud.

Le nombre de personnes déplacées et d'apatrides ayant atteint des sommets historiques, le HCR continue de miser sur la transformation pour répondre aux attentes croissantes quant aux opérations et à la responsabilité d'une organisation agile, efficace et innovatrice. Alors que le HCR entreprend une vaste transformation organisationnelle de son mode de fonctionnement (notamment en ajustant, mettant à jour et modifiant ses procédures et outils), il adopte actuellement plusieurs nouveaux systèmes hébergés sur le cloud afin d'être mieux à même de protéger les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les apatrides, de leur donner les moyens de se prendre en charge et de trouver des solutions pour eux. Le programme de transformation institutionnelle englobe six projets ayant pour objet de transformer la manière dont le HCR accomplit sa mission en tirant parti de technologies de pointe qui facilitent divers processus, comme la planification, l'établissement des budgets, la communication de l'information, la gestion des finances et de la chaîne d'approvisionnement, les ressources humaines, la mobilisation et la gestion des ressources, les relations extérieures et la gestion des projets exécutés par les partenaires. Le Haut-Commissariat continuera d'affiner les éléments qui composent sa transformation organisationnelle afin de renforcer l'efficacité de ses interventions en cas de crise humanitaire. En outre, parallèlement

à la mise en œuvre du progiciel de gestion intégré hébergé sur le cloud, le HCR prévoit de continuer à définir des indicateurs de performance calculés sur la base des données enregistrées dans le système qui peuvent être pertinents pour évaluer plus objectivement le fonctionnement des différents contrôles. Ces indicateurs pourraient compléter les informations recueillies au moyen du questionnaire d'autocertification relatif au contrôle interne, qui sert à l'établissement de la déclaration relative au contrôle interne.

Afin que des mesures permettant de consolider le dispositif de contrôle interne puissent être prises en temps voulu, l'équipe dirigeante suit en permanence l'état d'application des recommandations formulées à l'issue des audits internes et externes, en collaboration avec les responsables de la gestion des risques concernés. Elle accorde une attention accrue aux recommandations d'audit jugées critiques ou dont le délai d'application est dépassé. Elle examine systématiquement les rapports sur les mesures prises pour donner suite aux recommandations d'audit, qui sont soumis périodiquement aux organes directeurs de l'organisation.

Déclaration

Même lorsqu'ils sont efficaces, les contrôles internes ont des limites inhérentes, qui tiennent notamment à la possibilité de les contourner, aussi bien conçus soient-ils, et ne peuvent donc fournir qu'une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs liés aux opérations, à la communication de l'information et à la conformité. De plus, la situation évoluant, leur efficacité peut varier au fil du temps. Je suis résolu à améliorer en permanence le dispositif de contrôle interne et à remédier aux insuffisances constatées au cours de l'année ou portées à mon attention par les mécanismes de surveillance.

Compte tenu de ce qui précède, je conclus qu'à ma connaissance et selon les informations dont je dispose, le HCR a mené ses activités dans le cadre d'un dispositif de contrôle interne efficace et qu'aucune défaillance significative n'a été relevée pour l'année 2022 et pour la période allant jusqu'à la date d'approbation des états financiers de l'organisation.

Le Haut-Commissaire des Nations Unies
pour les réfugiés
(Signé) Filippo **Grandi**

Le 28 avril 2023

Chapitre V

États financiers pour l'année terminée le 31 décembre 2022

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

I. État de la situation financière au 31 décembre 2022

(En milliers de dollars des États-Unis)

		<i>Complément d'information Au 31 décembre 2022 Au 31 décembre 2021</i>	
Actif			
Actifs courants			
Trésorerie et équivalents de trésorerie	Note 3.1	1 592 447	1 183 891
Placements	Note 3.1	715 000	655 000
Contributions à recevoir	Note 3.2	1 257 631	1 133 262
Stocks	Note 3.3	464 625	300 376
Autres actifs courants	Note 3.4	298 897	264 571
Total des actifs courants		4 328 601	3 537 100
Actifs non courants			
Contributions à recevoir	Note 3.2	752 760	814 170
Immobilisations corporelles	Note 3.5	234 248	213 926
Immobilisations incorporelles	Note 3.6	24 096	28 457
Total des actifs non courants		1 011 104	1 056 553
Total de l'actif		5 339 704	4 593 653
Passif			
Passifs courants			
Dettes et charges à payer	Note 3.7	328 401	258 746
Avantages du personnel	Note 3.8	173 574	160 219
Total des passifs courants	Note 3.9	10 702	17 044
Provisions	Note 3.10	5 526	5 638
Total des passifs courants		518 202	441 646
Passifs non courants			
Avantages du personnel	Note 3.8	947 720	1 328 789
Provisions	Note 3.10	94	94
Total des passifs non courants		947 814	1 328 883
Total du passif		1 466 015	1 770 529
Actif net		3 873 689	2 823 124
Soldes des fonds et réserves			
Soldes cumulés des fonds et réserves	Note 3.11	3 854 100	3 357 443
Fonds de roulement et de garantie	Note 3.12	100 000	100 000
Régime d'assurance médicale des fonctionnaires recrutés localement	Note 3.13	69 581	60 673
Fonds de financement des prestations dues au personnel	Note 3.14	(351 238)	(850 784)
Fonds d'autofinancement	Note 3.15	201 246	155 792
Total des soldes des fonds et réserves		3 873 689	2 823 124

Les notes explicatives font partie intégrante des présents états financiers.

Les montants figurant dans les états et dans les tableaux des notes étant arrondis au millier le plus proche, les totaux ne correspondent pas nécessairement à la somme de leurs éléments.

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

II. État de la performance financière pour l'année terminée le 31 décembre 2022

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Complément d'information</i>	2022	2021 <i>(après reclassement)</i>
Produits			
Contributions volontaires	Note 5.1	5 931 369	5 187 214
Budget ordinaire de l'ONU	Note 5.2	84 378	43 177
Intérêts créditeurs	Note 5.3	26 060	2 476
Produits divers	Note 5.4	30 750	21 339
Total des produits		6 072 558	5 254 206
Charges			
Charges des partenaires d'exécution	Note 6.1	1 393 025	1 310 037
Traitements et avantages du personnel	Note 6.2	1 411 292	1 260 716
Assistance pécuniaire à des bénéficiaires	Note 6.3	888 168	573 186
Services contractuels	Note 6.4	615 075	598 392
Fournitures et consommables destinés à des bénéficiaires	Note 6.5	449 974	429 545
Frais de fonctionnement	Note 6.6	294 335	269 498
Matériel et fournitures	Note 6.7	153 784	132 045
Voyages	Note 6.8	77 937	42 112
Amortissements et dépréciations	Note 6.9	47 204	53 586
Charges diverses	Note 6.10	30 896	23 234
Total des charges		5 361 689	4 692 352
(Gains)/pertes de change	Note 6.11	122 712	97 386
Excédent pour l'année		588 157	464 468

Les notes explicatives font partie intégrante des présents états financiers.

Les montants figurant dans les états et dans les tableaux des notes étant arrondis au millier le plus proche, les totaux ne correspondent pas nécessairement à la somme de leurs éléments.

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

III. État des variations de l'actif net pour l'année terminée le 31 décembre 2022

(En milliers de dollars des États-Unis)

	Complément d'information	Soldes cumulés des fonds et réserves	Fonds de roulement et de garantie	Régime d'assurance médicale des fonctionnaires recrutés localement	Fonds de financement des prestations dues au personnel	Fonds d'auto- financement	Total
Actif net au 1^{er} janvier 2021		3 082 073	100 000	53 929	(756 153)	–	2 479 849
Variation des soldes des fonds et des réserves en 2021							
Excédent/(déficit) pour l'année	Notes 3.11, 3.12, 3.13, 3.14 et 3.15	595 594	(101 532)	6 744	(69 199)	32 861	464 468
Gain/perte actuariel(le) découlant de l'évaluation des avantages postérieurs à l'emploi	Note 3.8	–	–	–	(121 193)	–	(121 193)
Transferts	Notes 3.8, 3.11, 3.12 et 3.14	(320 224)	101 532	–	95 762	122 931	–
Total des variations en 2021		275 370	–	6 744	(94 631)	155 792	343 275
Total de l'actif net au 31 décembre 2021		3 357 443	100 000	60 673	(850 784)	155 792	2 823 124
Variation des soldes des fonds et des réserves en 2022							
Excédent/(déficit) pour l'année	Notes 3.11, 3.12, 3.13, 3.14 et 3.15	731 213	(115 408)	8 908	(77 942)	41 386	588 157
Gain/(perte) actuariel(le) découlant de l'évaluation de l'assurance maladie après la cessation de service	Notes 3.8 et 3.14	–	–	–	462 408	–	462 408
Transferts	Notes 3.8, 3.11, 3.12 et 3.14	(234 556)	115 408	–	115 080	4 069	–
Total des variations en 2022		496 657	–	8 908	499 546	45 454	1 050 565
Total de l'actif net au 31 décembre 2022		3 854 100	100 000	69 581	(351 238)	201 246	3 873 689

Les notes explicatives font partie intégrante des présents états financiers.

Les montants figurant dans les états et dans les tableaux des notes étant arrondis au millier le plus proche, les totaux ne correspondent pas nécessairement à la somme de leurs éléments.

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

IV. État des flux de trésorerie pour l'année terminée le 31 décembre 2022

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Complément d'information</i>	2022	2021
Flux de trésorerie provenant du fonctionnement			
Excédent pour l'année		588 157	464 468
Ajustements :			
Amortissements et dépréciations	Notes 3.5 et 3.6	47 204	53 586
(Gains)/pertes de change sur la trésorerie et les équivalents de trésorerie		36 926	26 797
Produits provenant de contributions en nature (immobilisations corporelles et incorporelles)		(1 971)	(133)
(Gain)/perte sur sortie d'immobilisations corporelles et incorporelles		(3 279)	2 692
Changements :			
(Augmentation)/diminution des contributions à recevoir	Note 3.2	(62 958)	(384 477)
(Augmentation)/diminution des stocks	Note 3.3	(164 249)	(39 962)
(Augmentation)/diminution des autres éléments d'actif	Note 3.4	(34 326)	5 321
Augmentation/(diminution) des dettes et charges à payer	Note 3.7	69 655	38 257
Augmentation/(diminution) des engagements au titre des avantages du personnel, nette des gains/pertes actuariel(e)s	Note 3.8	94 694	77 628
Augmentation/(diminution) des provisions	Note 3.10	(112)	152
Augmentation/(diminution) des autres éléments de passif	Note 3.9	(6 342)	8 890
Flux nets de trésorerie provenant du fonctionnement		563 399	253 219
Flux de trésorerie provenant des activités d'investissement			
Achat d'immobilisations corporelles	Note 3.5	(68 948)	(52 648)
Achat d'immobilisations incorporelles	Note 3.6	(4 716)	(1 845)
Produits de la vente d'actifs	Note 5.4	15 747	7 707
Achat de placements à court terme		(1 405 000)	(1 316 000)
Placements arrivés à échéance et vente de placements à court terme		1 345 000	1 195 000
Flux nets de trésorerie provenant des activités d'investissement		(117 917)	(167 786)
Flux de trésorerie provenant des activités de financement			
Flux nets de trésorerie provenant des activités de financement		–	–
Augmentation/(diminution) nette de la trésorerie et des équivalents de trésorerie		445 482	85 433
Effet des fluctuations des taux de change sur la trésorerie et les équivalents de trésorerie		(36 926)	(26 797)
Trésorerie et équivalents de trésorerie en début d'année		1 183 891	1 125 255
Trésorerie et équivalents de trésorerie en fin d'année		1 592 447	1 183 891

Les notes explicatives font partie intégrante des présents états financiers.

Les montants figurant dans les états et dans les tableaux des notes étant arrondis au millier le plus proche, les totaux ne correspondent pas nécessairement à la somme de leurs éléments.

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

V. État comparatif des montants budgétés et des montants réels pour l'année terminée le 31 décembre 2022^a

(En milliers de dollars des États-Unis)

	Complément d'information	Budget-programme approuvé		Montants réels calculés sur une base comparable	Différence entre le budget définitif et les montants réels
		Budget initial ^b	Budget définitif ^c		
Fonds disponibles^d				6 180 279	
Opérations sur le terrain					
Afrique de l'Ouest et Afrique centrale		824 260	884 066	432 313	451 754
Afrique de l'Est, Corne de l'Afrique et région des Grands Lacs		1 880 186	1 880 186	947 405	932 780
Afrique australe		436 508	436 508	213 903	222 606
Moyen-Orient et Afrique du Nord		2 432 453	2 432 670	1 153 664	1 279 007
Asie et Pacifique		848 124	1 091 604	702 124	389 480
Europe		591 261	1 991 070	1 106 810	884 260
Amériques		779 374	779 583	363 744	415 840
Total des opérations sur le terrain		7 792 167	9 495 687	4 919 962	4 575 725
Programmes globaux		520 803	531 549	441 134	90 415
Siège		241 038	247 264	238 283	8 981
Réserve des opérations et réserve pour les activités nouvelles ou supplémentaires liées au mandat		427 700	427 502	–	427 502
Fonds des administrateurs auxiliaires		12 000	12 000	7 704	4 296
Total	Note 7	8 993 708	10 714 003	5 607 083	5 106 919
Solde des fonds disponibles^d	Note 7			573 196	

^a Les principes comptables applicables au budget diffèrent de ceux qui régissent les états financiers. La méthode de comptabilité repose sur les Normes comptables internationales du secteur public, mais le présent état comparatif a été établi selon la méthode de comptabilité de caisse modifiée (pour plus de détails, voir la note 7).

^b Le budget-programme de 2022, d'un montant de 8 993,7 millions de dollars, a été approuvé par le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire à sa soixante-douzième session (4-8 octobre 2021) (A/76/12/Add.1, par. 13).

^c Le budget définitif correspond à la somme du budget-programme initialement approuvé (8 993,7 millions de dollars) et des budgets supplémentaires définitifs établis par le Haut-Commissaire en 2022 (1 720,3 millions de dollars) conformément à l'article 7.5 du Règlement de gestion du Haut-Commissariat (A/AC.96/503/Rev.11).

^d Estimation la plus récente émanant de la direction. Le solde représente les fonds disponibles non employés au 31 décembre. Dans le tableau 7.2 de la note 7, un rapprochement a été fait entre ce solde et la variation des soldes de trésorerie dont il est rendu compte dans l'état IV.

Les notes explicatives font partie intégrante des présents états financiers.

Les montants figurant dans les états et dans les tableaux des notes étant arrondis au millier le plus proche, les totaux ne correspondent pas nécessairement à la somme de leurs éléments.

Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

Notes relatives aux états financiers

Note 1

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ses objectifs et ses activités

1. L'Assemblée générale a créé le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) par sa résolution 319 A (IV) et en a énoncé le mandat dans le Statut figurant dans l'annexe de sa résolution 428 (V). Le mandat prévoit que le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, agissant sous l'autorité de l'Assemblée, assume les fonctions de protection internationale, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, en ce qui concerne les réfugiés qui entrent dans le cadre du Statut, et de recherche de solutions permanentes au problème des réfugiés.

2. L'Assemblée générale a également prié le Haut-Commissaire de porter assistance aux rapatriés et de veiller à leur sécurité et à leur bien-être à leur retour (résolution 40/118). En outre, comme demandé par l'Assemblée dans sa résolution 48/116, le Haut-Commissaire fournit, à la demande expresse du Secrétaire général ou des principaux organes compétents de l'Organisation des Nations Unies et avec l'accord de l'État intéressé, une assistance et une protection humanitaires aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Dans sa résolution 832 (IX), l'Assemblée a étoffé les dispositions fondamentales du Statut relatives aux activités d'assistance du Haut-Commissaire.

3. L'Assemblée générale a confié au HCR la mission d'assurer la protection internationale des réfugiés et de rechercher des solutions à leur situation. S'il incombe au premier chef aux États de protéger les réfugiés sur leur territoire, le HCR a été créé pour assurer cette protection au nom de l'Organisation des Nations Unies et pour promouvoir l'adhésion à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés et superviser l'application de ces instruments. Dans des résolutions ultérieures, l'Assemblée a reconnu d'autres catégories de personnes déplacées, notamment les réfugiés de retour dans leur pays d'origine (rapatriés), les apatrides et, dans certains cas, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Elle a également autorisé le HCR à développer la gamme de ses activités, par exemple en fournissant une aide humanitaire et un appui à la réinsertion, selon les besoins, dans le cadre de son mandat de protection internationale et de recherche de solutions. Le mandat du HCR en matière d'apatridie a été renforcé par l'entrée en vigueur, en 1975, de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. En 2003, l'Assemblée a décidé de lever la restriction touchant la durée du mandat du Haut-Commissariat et de proroger ce mandat jusqu'à ce que le problème des réfugiés ait été résolu (résolution 58/153).

4. Le Haut-Commissaire fait rapport chaque année à l'Assemblée générale, par l'entremise du Conseil économique et social. Le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire a été créé en application de la résolution 1166 (XII) de l'Assemblée en vue de conseiller le Haut-Commissaire dans l'accomplissement de ses fonctions et d'approuver l'utilisation des contributions volontaires mises à la disposition de ce dernier. Son programme annuel de réunions comprend une session plénière et plusieurs réunions intersessions de son organe subsidiaire, le Comité permanent. Au 31 décembre 2022, le Comité exécutif se composait de 107 membres. Le rapport sur les travaux de sa session est soumis chaque année à l'Assemblée sous forme d'additif au rapport annuel du Haut-Commissaire.

5. Le HCR a son siège à Genève et dispose de centres de services mondiaux à Budapest et à Copenhague et de bureaux de liaison à New York et à Bruxelles. Au 31 décembre 2022, il était présent dans 135 pays ou territoires, ses principales

opérations étant gérées par un ensemble de bureaux régionaux, de bureaux de pays ou de bureaux multipays, de bureaux secondaires et de bureaux extérieurs implantés dans les sept grandes régions suivantes : Afrique de l'Ouest et Afrique centrale ; Afrique de l'Est, Corne de l'Afrique et région des Grands Lacs ; Afrique australe ; Moyen-Orient et Afrique du Nord ; Asie et Pacifique ; Europe ; Amériques. Les programmes mondiaux sont gérés par des divisions au siège.

Note 2

Méthodes comptables

Référentiel comptable

6. Les états financiers du HCR ont été établis selon la méthode de la comptabilité d'exercice, conformément aux Normes comptables internationales du secteur public (normes IPSAS) publiées par le Conseil des normes comptables internationales du secteur public. Conformément au paragraphe 31 de la norme IPSAS 1 (Présentation des états financiers), dans laquelle sont énoncées les exigences générales en matière de présentation des états financiers, et pour se conformer à son règlement de gestion, le HCR s'écarte des normes IPSAS en présentant le solde net du Fonds de financement des prestations dues au personnel dans la section de l'état de la situation financière relative aux actifs nets. Le montant net de la part non financée présenté correspond au solde cumulé des engagements pour avantages du personnel moins le montant des fonds approuvés pour ceux-ci. Ce mode de présentation, qui donne plus de visibilité à la part non financée du Fonds de financement des prestations dues au personnel, est systématiquement utilisé pour l'établissement des états financiers depuis 2007. Toutes les informations requises au titre des exigences de présentation énoncées dans les normes IPSAS sont néanmoins fournies dans la note 3.14.

7. Les présents états financiers ont été établis sur la base de la continuité d'activité, compte tenu du fait que le Comité exécutif du HCR a approuvé à sa soixante-treizième session, du 10 au 14 octobre 2022, le budget complet de 2023, et de la tendance observée ces dernières années dans le versement des contributions annoncées. Les méthodes comptables ont été appliquées uniformément pendant toute la période financière. Les montants figurant dans les états financiers et dans les notes y relatives étant arrondis au millier le plus proche, les totaux ne correspondent pas nécessairement à la somme de leurs éléments.

Opérations et soldes

8. Conformément au Règlement de gestion par le Haut-Commissaire pour les réfugiés des fonds constitués au moyen de contributions volontaires (A/AC.96/503/Rev.11), le dollar des États-Unis est la monnaie de fonctionnement et la monnaie de présentation de l'information financière du HCR.

9. Les sommes afférentes aux opérations en monnaies autres que le dollar des États-Unis sont converties en dollars au taux de change opérationnel de l'ONU, qui se rapproche du taux de change en vigueur à la date de l'opération. La valeur des actifs et passifs monétaires détenus dans d'autres monnaies est convertie en dollars au taux de change opérationnel de l'ONU en vigueur à la date de clôture annuelle.

10. Les écarts de change, réalisés ou non, qui résultent du règlement d'opérations en devises et de la conversion en dollars de la valeur des actifs et passifs détenus dans d'autres monnaies sont comptabilisés en résultat.

État des flux de trésorerie

11. L'état des flux de trésorerie est établi selon la méthode indirecte.

Changements apportés à la présentation

12. Les catégories de stocks utilisées dans les tableaux 3.3.1 et 6.5 ont été revues afin de mieux rendre compte des éléments de stock sous-jacents et des charges connexes.

13. Les dépenses engagées pour soutenir les entités nationales de collecte de fonds ont été reclassées de la catégorie des charges des partenaires d'exécution (tableau 6.1) à celle de la publicité, de la promotion et de l'information (tableau 6.4) afin de mieux rendre compte de la nature des coûts correspondants.

14. Lorsqu'il y avait lieu, les chiffres ont été retraités en conséquence.

Principe de l'importance relative et recours à des appréciations et à des estimations

15. Les états financiers incluent nécessairement des montants estimatifs établis à partir des connaissances, des appréciations et des hypothèses de la direction au sujet des événements et activités concernés. Les estimations sont notamment fondées sur la juste valeur des biens et services fournis gracieusement, les charges et engagements au titre des prestations dues au personnel après la cessation de service, le degré de dépréciation des créances, des stocks et des immobilisations corporelles, et les actifs et passifs éventuels.

16. L'importance relative est un principe essentiel qui régit la conception des méthodes comptables et l'établissement des états financiers.

Produits

Produits d'opérations sans contrepartie directe

17. Les contributions volontaires et les contributions en espèces non réservées à des fins particulières versées par des donateurs pour lesquelles aucun accord officiel contraignant n'est nécessaire sont constatées en produits dès réception.

18. Les produits constitués par les crédits du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies et les contributions volontaires confirmées par écrit sont comptabilisés comme opérations sans contrepartie directe, conformément à la norme IPSAS 23 (Produits des opérations sans contrepartie directe). Compte tenu du principe de la primauté de la substance sur la forme, le HCR estime que les stipulations apportées à l'utilisation de certaines contributions représentent des restrictions mais ne constituent pas des conditions au sens de la norme 23.

19. Le remboursement de contributions volontaires qui avaient été constatées en produits au cours d'années antérieures est comptabilisé comme un ajustement pour l'année au cours de laquelle il intervient.

Contributions en nature

20. Les contributions en nature (biens et certains services) directement affectées aux opérations et activités et pouvant être mesurées de façon fiable sont comptabilisées en produits à leur juste valeur, laquelle est généralement mesurée par référence au prix d'articles identiques ou analogues sur un marché actif. Il s'agit notamment de biens à distribuer à des bénéficiaires et de la mise à disposition de locaux, de services collectifs de distribution, de prestations de transport et de personnel. Les contributions en nature sous forme de biens sont constatées en produits et inscrites à l'actif soit lorsque les annonces de contributions sont confirmées par écrit soit à la réception des marchandises, si elle est antérieure. Les contributions en nature relatives à certains services sont constatées simultanément en produits et en charges dès que les services ont été rendus.

Produits d'opérations avec contrepartie directe

21. Les produits découlant de la prestation de services, de la vente de biens ou de l'utilisation d'actifs du HCR par des tiers sont constatés en tant que produits d'opérations avec contrepartie directe conformément à la norme IPSAS 9 (Produits des opérations avec contrepartie directe).

Intérêts créditeurs

22. Les intérêts créditeurs sont comptabilisés au titre de la période pendant laquelle ils sont acquis.

Charges

23. Conformément à la méthode de la comptabilité d'exercice, les charges sont constatées au moment de la livraison des biens ou de la prestation des services et de l'acceptation des biens ou des services fournis et sont comptabilisées dans les comptes de la période à laquelle elles se rapportent.

Instrument financiers

24. Les instruments financiers sont des engagements contractuels qui constituent un actif financier pour une entité et un passif financier ou des instruments de capitaux propres pour une autre entité. Les instruments financiers détenus par le HCR comprennent la trésorerie et les équivalents de trésorerie, les placements, les créances et les dettes et charges à payer. Tous les actifs financiers sont actuellement classés dans la catégorie des créances. Les créances à long terme provenant de produits d'opérations sans contrepartie directe enregistrés sur la base d'accords signés mais non encore mis en œuvre ne sont pas traitées comme des actifs financiers et ne font pas l'objet d'une actualisation. Le classement des instruments financiers est revu tous les ans. Lorsque, en raison de leur ancienneté, de la monnaie ou du profil de risque du portefeuille de créances, les effets de l'actualisation ne sont pas significatifs, les créances sont comptabilisées à leur valeur nominale.

Actif*Trésorerie et équivalents de trésorerie*

25. La trésorerie et les équivalents de trésorerie sont comptabilisés à la juste valeur et comprennent les fonds en caisse, les fonds en banque et les titres de dépôts à court terme dont l'échéance est inférieure à trois mois.

Placements

26. Les placements sont des dépôts à court terme dont l'échéance est comprise entre 3 et 12 mois. Le produit des placements est constaté dans les comptes de la période au cours de laquelle il est acquis et inscrit parmi les intérêts créditeurs.

Contributions et créances diverses

27. Les contributions à recevoir pour la période considérée sont comptabilisées à leur valeur nominale, déduction faite des dépréciations pour créances douteuses. Une provision pour créances douteuses est constituée lorsque des informations objectives montrent qu'une somme à recevoir est dépréciée. Son montant est déterminé en fonction des recouvrements passés ou d'éléments indiquant que le recouvrement d'une créance est mis en doute. Les dépréciations sont constatées en charges dans les comptes de l'année durant laquelle elles se produisent. La valeur des contributions

non courantes à recevoir désignées comme actifs financiers est actualisée lorsque l'effet de la valeur temporelle de l'argent est significatif.

Stocks

28. Les stocks se composent principalement d'articles distribués à des bénéficiaires. Il s'agit notamment d'articles non alimentaires : tentes, literie, articles ménagers, articles médicaux et articles d'hygiène, vêtements et matériaux et matériel de construction.

29. Les stocks sont comptabilisés à la juste valeur, c'est-à-dire au coût historique ou au coût de remplacement, si celui-ci est inférieur. Les stocks reçus comme contributions en nature sont estimés à leur juste valeur à la date de leur première comptabilisation.

30. Le coût des stocks comprend le prix d'acquisition (ou la juste valeur pour les contributions en nature) et tous les autres coûts (transport, assurance et inspection, notamment) imputables au transfert de ces actifs jusqu'au premier site de réception contrôlé par le HCR dans le pays de destination.

31. Le coût des stocks est calculé sur la base du coût réel de chaque article, lorsque cela est possible, ou en utilisant une moyenne pondérée.

32. Les stocks sont passés en charges lorsqu'ils sont distribués directement par le HCR à des bénéficiaires, transférés à des partenaires d'exécution aux fins de leur distribution, utilisés en interne ou fournis à d'autres entités pour qu'elles assurent des secours.

33. Le HCR contrôle périodiquement ses stocks afin de s'assurer qu'ils ne sont pas devenus obsolètes et constate une dépréciation, s'il y a lieu, sur la base de ses données d'expérience.

Autres éléments d'actif

34. Les autres éléments d'actifs sont d'autres créances financières comprenant les charges comptabilisées d'avance, les montants à recevoir et les avances versées, et sont constatés quand le HCR prévoit de recevoir des espèces ou des avantages financiers dans le futur.

Immobilisations corporelles

Évaluation du coût au moment de la comptabilisation

35. Les immobilisations corporelles sont considérées comme des actifs non générateurs de trésorerie : elles ne sont pas détenues à des fins commerciales et sont comptabilisées au coût historique minoré du cumul des amortissements et de toute dépréciation.

36. Les biens meubles (autres que les bâtiments) sont portés en immobilisations lorsque leur prix d'acquisition initial est égal ou supérieur à 10 000 dollars par unité.

37. Les bâtiments sont portés en immobilisations lorsque leur prix d'acquisition initial ou leurs coûts de construction, y compris les coûts internes amortissables, sont égaux ou supérieurs à 250 000 dollars, et uniquement s'ils sont situés dans des villes où le HCR a son siège, un bureau régional ou une représentation.

38. Les coûts d'acquisition ou de construction de tous les autres bâtiments sont passés en charges au moment de l'acquisition ou de la construction. Les droits du HCR sur les bâtiments utilisés principalement aux fins d'activités d'appui direct à des

bénéficiaires sont généralement limités et ne sont pas pleinement assimilables à un titre de propriété.

Amortissement et durée d'utilité

39. Les actifs sont amortis afin de répartir leur coût sur leur durée d'utilité estimée. L'amortissement des immobilisations corporelles est opéré selon la méthode de l'amortissement linéaire, sauf dans le cas des terrains, dont la valeur n'est pas amortissable. La durée d'utilité estimée des différentes catégories d'immobilisations corporelles, qui est révisée chaque année, est présentée dans le tableau ci-dessous.

<i>Catégorie</i>	<i>Durée d'utilité estimée (années)</i>
Bâtiments permanents – siège	40
Bâtiments permanents – autres lieux d'affectation	20
Locaux pris à bail – modifications et améliorations majeures	Durée du bail restant à courir (option de renouvellement comprise, s'il y a lieu) ou durée d'utilité de l'immobilisation, la plus courte étant retenue
Droits d'usage cédés sans contrepartie – modifications et améliorations majeures	Période pendant laquelle le HCR compte utiliser l'immobilisation ou durée d'utilité de celle-ci, la plus courte étant retenue
Véhicules lourds	10
Véhicules blindés	10
Véhicules légers	8
Matériel divers (groupes électrogènes, matériel de télécommunications, de sécurité et sûreté ou de stockage, ordinateurs, mobilier et agencements de bureau)	5

40. Les modifications de durée d'utilité sont prises en compte de façon prospective en tant que changements d'estimation comptable. Les actifs amortissables sont soumis chaque année à des tests de dépréciation consistant à comparer leur valeur recouvrable à leur valeur comptable.

41. La durée d'utilité estimée des véhicules légers a été étendue de six à huit ans en 2022, compte tenu des dernières tendances constatées et afin de minimiser les probables gains ou pertes futurs lors des cessions planifiées avant la fin de la période de durée d'utilité. Aucun autre réexamen de la durée d'utilité des principales catégories d'actifs n'a été nécessaire en 2022.

Immobilisations incorporelles

42. Les immobilisations corporelles sont considérées comme des actifs non générateurs de trésorerie : elles ne sont pas détenues à des fins commerciales et sont comptabilisées au coût historique minoré du cumul des amortissements et de toute dépréciation. Les immobilisations incorporelles reçues sous forme de dons sont comptabilisées à la juste valeur à la date d'acquisition. Celles qui sont en cours de développement sont comptabilisées au coût lorsque celui-ci peut être mesuré de

manière fiable. Les dépenses de recherche-développement liées aux étapes restantes de la mise au point sont considérées comme non significatives.

43. Seuls sont portés en immobilisations les biens incorporels dont le coût d'acquisition initial est égal ou supérieur à 30 000 dollars exception faite des logiciels conçus en interne, pour lesquels le seuil est fixé à 250 000 dollars et le coût d'acquisition comprend tous les frais de personnel internes engendrés par le développement et pouvant être mesurés de façon fiable. Le coût d'entrée des logiciels conçus en interne ne comprend pas les coûts de recherche et de maintenance.

44. L'amortissement est constaté sur la durée d'utilité estimée selon la méthode linéaire. Le tableau ci-dessous indique la durée d'utilité estimée des différentes catégories d'immobilisations incorporelles :

<i>Catégorie</i>	<i>Durée d'utilité estimée (années)</i>
Logiciels acquis à l'extérieur	3 ans
Logiciels développés en interne	5 ans
Licences et droits, droits d'auteur, propriété intellectuelle et autres immobilisations incorporelles	Durée de la licence ou des droits ou durée d'utilité de 3 ans, la plus courte étant retenue

Logiciel en tant que service

45. Les dépenses engagées pour configurer ou adapter un logiciel en tant que service hébergé dans le cloud ou s'y abonner sont comptabilisées comme frais de fonctionnement lorsque les services sont reçus, si les systèmes utilisés ne peuvent pas être comptabilisés comme actifs contrôlés parce qu'ils ne répondent pas aux critères. Les frais d'abonnement engagés pendant la période précédant le déploiement, qui sont à distinguer des frais de configuration, sont amortis sur le reste de la période minimale d'abonnement, à partir de la date du déploiement initial.

46. Les frais afférents au développement du code visant à améliorer ou modifier les fonctions existantes ou à en créer de nouvelles pour les systèmes non hébergés dans le cloud sont comptabilisés en immobilisations incorporelles, pourvu que les critères de comptabilisation en immobilisations incorporelles soient satisfaits, et ils sont amortis selon la méthode linéaire sur la durée d'utilité restante du logiciel. La durée d'utilité de ces logiciels (immobilisations incorporelles) est réexaminée au moins une fois par an. Toute modification de la durée d'utilité, y compris toute modification due à de telles améliorations, est prise en compte de façon prospective en tant que changement d'estimation comptable.

47. Afin de décider si les dépenses engagées pour intégrer des logiciels contrôlés à des logiciels en tant que service répondent aux critères de comptabilisation en immobilisations incorporelles, il peut être nécessaire d'évaluer précisément leur nature, notamment pour déterminer de manière fiable s'il s'agit ou non d'actifs distincts.

Passif

Passifs financiers

48. Les passifs financiers comprennent les dettes et charges à payer, les avantages du personnel, les provisions et d'autres éléments.

Dettes et charges à payer

49. Les dettes sont des passifs financiers se rapportant à des biens ou services qui ont été acquis et reçus par le HCR et pour lesquels une facture a été reçue du fournisseur ou prestataire, ou à des versements devant être faits à des partenaires d'exécution dans le cadre d'accords conclus avec ceux-ci. Elles sont initialement comptabilisées à la juste valeur, puis, le cas échéant, évaluées au coût amorti selon la méthode du taux d'intérêt effectif. Comme elles doivent généralement être réglées dans les 12 mois, les effets de l'actualisation ne sont guère significatifs et les valeurs nominales sont retenues aux fins de la comptabilisation initiale et des évaluations suivantes.

50. Les charges à payer sont des passifs se rapportant à des biens ou services qui ont été reçus ou obtenus par le HCR au cours de l'année, mais pour lesquels la facture du fournisseur ou du prestataire n'a pas été reçue à la date de clôture.

Autres éléments de passif

51. Les autres éléments de passif comprennent principalement des engagements relatifs à des remboursements à effectuer et des éléments divers tels que des entrées de trésorerie qui n'ont pas encore été affectées. Ils sont enregistrés de la même façon que les dettes et charges à payer et sont comptabilisés à la valeur nominale, car les effets de l'actualisation ne sont pas significatifs.

Avantages du personnel

52. Le HCR comptabilise les catégories suivantes d'avantages du personnel :

- a) Les avantages du personnel payables à court terme, c'est-à-dire dans les 12 mois qui suivent la fin de l'année financière pendant laquelle les membres du personnel ont fourni les services y ouvrant droit ;
- b) Les avantages postérieurs à l'emploi ;
- c) Les autres avantages à long terme du personnel ;
- d) Les indemnités de fin de contrat de travail.

Avantages à court terme du personnel

53. Au HCR, les avantages à court terme du personnel comprennent principalement les traitements, les autres rémunérations et indemnités connexes, les prestations liées à une première affectation, les indemnités pour frais d'études et d'autres avantages, tels que les congés payés. Ils sont comptabilisés à leur valeur nominale.

Avantages postérieurs à l'emploi

54. Au HCR, les avantages postérieurs à l'emploi comprennent des régimes de prévoyance à prestations définies, notamment celui de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, l'assurance maladie après la cessation de service et la prime de rapatriement.

55. Le montant comptabilisé au titre de ces avantages (exception faite des prestations servies par la Caisse commune des pensions) correspond à la valeur actuelle des engagements au titre des régimes à prestations définies à la date de clôture. Les engagements au titre des régimes à prestations définies sont calculés par des actuaires indépendants selon la méthode des unités de crédit projetées. Les gains et pertes actuariels découlant de changements intervenus dans les hypothèses actuarielles sont comptabilisés directement en situation nette.

Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies

56. Le HCR est affilié à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, qui a été créée par l'Assemblée générale des Nations Unies pour servir des prestations de retraite, de décès ou d'invalidité et des prestations connexes aux employés. Le régime de la Caisse des pensions est un régime multiemployeur à prestations définies financé par capitalisation. L'alinéa b) de l'article 3 des Statuts de la Caisse précise que peuvent s'affilier à cette dernière les institutions spécialisées et toute autre organisation intergouvernementale internationale qui applique le régime commun de traitements, indemnités et autres conditions d'emploi de l'ONU et des institutions spécialisées.

57. Le régime expose les organisations affiliées à la Caisse aux risques actuariels associés au personnel, présent et passé, d'autres organisations, ce qui fait qu'il n'existe pas de base cohérente et fiable pour imputer à telle ou telle organisation la part qui lui revient dans les engagements, les actifs et les coûts du régime. Le HCR, comme les autres organisations affiliées et la Caisse des pensions, est dans l'incapacité de déterminer la part qui lui revient dans les engagements au titre des prestations définies, les actifs et les coûts du régime d'une manière suffisamment fiable pour pouvoir la comptabiliser, si bien que ce régime a été traité comme un régime à cotisations définies, conformément aux dispositions de la norme IPSAS 39 (Avantages du personnel). Les cotisations versées par le HCR à la Caisse pendant l'exercice sont constatées en charges.

Autres avantages à long terme du personnel

58. Les autres avantages à long terme comprennent les primes de fin de service.

Provisions et passifs éventuels

59. Une provision est constatée lorsque, par suite d'un événement passé, le HCR a une obligation actuelle (juridique ou implicite) dont le montant peut être estimé de manière fiable et qu'il devra probablement éteindre. Elle correspond à l'estimation la plus fiable de la sortie de ressources jugée nécessaire pour éteindre l'obligation actuelle à la date de clôture. Le montant est actualisé lorsque l'effet de la valeur temporelle de l'argent est significatif.

60. D'autres engagements, ne répondant pas aux critères d'inscription au passif, sont présentés dans les notes relatives aux états financiers comme des passifs éventuels lorsque leur existence n'est confirmée que par la survenance ou la non-survenance d'un ou de plusieurs événements futurs incertains partiellement indépendants de la volonté du HCR.

Comparaison avec le budget

61. Le budget du HCR est établi selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée. Dans l'état de la performance financière (état II), les charges sont classées en fonction de leur nature, tandis que, dans l'état comparatif des montants budgétés et des montants réels (état V), les dépenses sont classées suivant les opérations auxquelles elles doivent être imputées.

62. Le budget du HCR repose sur une évaluation des besoins globaux et représente un état exhaustif des ressources nécessaires pour répondre aux besoins des personnes déplacées. Dans les cas où la réserve des opérations ne suffirait pas à financer intégralement de nouveaux besoins, le Haut-Commissaire est autorisé à approuver des budgets supplémentaires dans le cadre du budget-programme annuel, ces ajustements étant ensuite soumis au Comité permanent, à sa réunion suivante. Le Haut-Commissaire est autorisé à exécuter les budgets dans la mesure où les montants

nécessaires deviennent disponibles dans le cadre des fonds de contributions volontaires qu'il administre.

63. L'état comparatif des montants budgétés et des montants réels (état V) présente le budget initial et compare le budget définitif aux montants réels, comptabilisés selon la même méthode comptable que celle appliquée au budget. Dans la mesure où la méthode comptable servant à l'établissement du budget n'est pas la même que celle servant à l'établissement des états financiers, la note 7 présente un rapprochement entre les montants réels présentés dans l'état V et ceux présentés dans l'état de la performance financière (état II).

Information sectorielle

64. L'information financière est également présentée par secteur, conformément à la norme IPSAS 18 (Information sectorielle). Un secteur est une activité ou un groupe d'activités pour lequel il convient de présenter séparément l'information financière afin d'évaluer les résultats obtenus antérieurement par l'entité au regard de ses objectifs et de décider de l'attribution future des ressources.

65. Le HCR rend compte des opérations effectuées par chaque secteur au cours de l'année et des soldes correspondants à la fin de l'année.

66. En 2019, le HCR a amorcé une réorganisation officielle de ses opérations, qui était en vigueur durant toute l'année 2021 et toute l'année 2022. Dans le cadre de cette réorganisation, des équipes de gestion ont été mises en place dans sept bureaux régionaux, à l'intérieur de chaque région. En parallèle, la présentation de l'information financière du HCR est structurée selon une division correspondant à sept régions et au siège et aux programmes mondiaux, l'objectif étant d'évaluer les résultats obtenus au regard des objectifs du HCR et de décider de l'attribution future des ressources. En conséquence, dans les états financiers, les secteurs sont présentés selon l'approche régionale (voir la note 8).

67. Au 31 décembre 2022, les fonds et comptes spéciaux comprenaient le Fonds de roulement et de garantie, le Fonds de financement des prestations dues au personnel, le régime d'assurance médicale des fonctionnaires recrutés localement et le Fonds d'autofinancement.

Opérations conjointes

68. En septembre 2022, le HCR et le Programme alimentaire mondial ont signé un mémorandum d'accord en vue de créer et d'exploiter conjointement un service baptisé UN Fleet, qui propose des solutions de mobilité aux entités du système des Nations Unies. UN Fleet n'a pas été établi en tant qu'entité distincte dotée d'une forme juridique. La part de l'actif et du passif de ce service et des résultats obtenus qui revient au HCR fait partie intégrante des états financiers de celui-ci. En 2022, première année civile d'activité d'UN Fleet, les services fournis par ce dernier n'ont pas été suffisamment importants pour nécessiter que des informations les concernant soient communiquées au titre des normes IPSAS 37 (Partenariats) et 38 (Informations à fournir sur les intérêts détenus dans d'autres entités).

Nouvelles normes comptables

69. La norme IPSAS 41 (Instruments financiers) a été publiée en 2018 et devait initialement prendre effet le 1^{er} janvier 2022 ; son entrée en vigueur a ensuite été repoussée d'un an et reportée au 1^{er} janvier 2023 par la déclaration finale intitulée « COVID-19: Deferral of Effective Date » (COVID-19 : report de la date de prise d'effet), publiée en 2020. Le HCR évalue actuellement l'incidence qu'elle aura sur

ses états financiers, celle-ci devant être mise en œuvre pour l'exercice commençant le 1^{er} janvier 2023.

70. La norme IPSAS 42 (Prestations sociales) a été publiée en 2019 et devait initialement prendre effet le 1^{er} janvier 2022 ; son entrée en vigueur a ensuite été repoussée d'un an et reportée au 1^{er} janvier 2023 par la déclaration finale intitulée « COVID-19: Deferral of Effective Date » (COVID-19 : report de la date de prise d'effet), publiée en 2020. Elle ne devrait pas être applicable au HCR dans un avenir prévisible.

71. La norme IPSAS 43 (Contrats de location) a été publiée en janvier 2022 et devrait prendre effet le 1^{er} janvier 2025. Elle remplace la norme IPSAS 13 (Contrats de location) et institue le modèle du droit d'utilisation pour les preneurs à bail. Le HCR évalue l'incidence de l'adoption de cette norme sur sa situation financière, y compris les conséquences que pourraient avoir les modifications connexes d'autres normes. Conformément au modèle du droit d'utilisation, à compter de l'adoption de la nouvelle norme et après l'expiration des dispositions transitoires qui pourraient avoir été prises, la plupart des contrats de location devront être portés à l'actif, ce qui entraînera une augmentation du montant des actifs immobilisés et la comptabilisation de passifs connexes au titre des contrats de location.

72. Les dispositions de l'exposé-sondage 68, intitulé « Improvements to IPSAS, 2019 » (améliorations des normes IPSAS – 2019), devaient prendre effet en 2021 ; leur entrée en vigueur a ensuite été reportée au 1^{er} janvier 2023 par la déclaration finale intitulée « COVID-19: Deferral of Effective Date », publiée en 2020. Elles ne devraient pas avoir d'effet significatif sur les états financiers du HCR.

73. En mars 2023, le Conseil des normes IPSAS a publié les normes IPSAS 47 (Produits) et 48 (Charges de transfert), qui devraient toutes deux prendre effet au 1^{er} janvier 2026. La norme IPSAS 47 remplacera les normes IPSAS 9 (Produits des opérations avec contrepartie directe) et 23 [Produits des opérations sans contrepartie directe (impôts et transferts)] pour créer une norme unique et consolidée sur les produits. Quant à la norme IPSAS 48, celle-ci s'appliquera à la comptabilisation de la quasi-totalité des dépenses du HCR encourues par l'intermédiaire des partenaires d'exécution.

74. L'incidence des normes IPSAS 47 et 48 est en cours d'évaluation.

75. D'après de premières évaluations, l'incidence de la norme IPSAS 47 sur la comptabilisation par le HCR des contributions volontaires préaffectées sera probablement significative. En application de la norme IPSAS 23 actuellement en vigueur, le HCR comptabilise la quasi-totalité des produits provenant des contributions volontaires en produits d'opérations sans contrepartie directe à la signature de l'accord relatif aux contributions. Au titre de la norme IPSAS 47, il sera dorénavant tenu de comptabiliser les produits provenant de contributions volontaires préaffectées lorsque (ou au fur et à mesure que) les obligations de conformité fixées dans le cadre d'accords contraignants et les obligations exécutoires découlant d'autres contributions préaffectées seront dûment satisfaites. Les obligations de conformité et les obligations exécutoires définies dans la norme IPSAS 47 sont des concepts répondant largement aux attentes et aux droits des donateurs définis dans de nombreux accords ayant trait à des contributions volontaires présentant chacune une grande importance. La modification de la méthode de comptabilisation des produits lors de l'application de la norme IPSAS 47 entraînera probablement un changement significatif dans les délais de comptabilisation d'une part importante des produits du HCR provenant des contributions volontaires préaffectées entre l'année de la signature de l'accord relatif aux contributions et l'année ou les années pendant

laquelle (lesquelles) les fonds sont destinés à être utilisés et le moment auquel le HCR remplit les obligations correspondantes.

76. L'incidence de la norme IPSAS 48 sur la comptabilisation des charges des partenaires d'exécution du HCR ne devrait pas être significative, puisqu'il a été estimé que, en l'absence de directives spécifiques sur la question avant la publication de ladite norme, la méthode de comptabilisation de ces dépenses suivies par le HCR est sensiblement semblable à celle prévue dans la norme.

Note 3

Actif et passif

3.1 Trésorerie, équivalents de trésorerie et placements

Tableau 3.1.1

Trésorerie et équivalents de trésorerie : récapitulatif

(En milliers de dollars des États-Unis)

	31 décembre 2022	31 décembre 2021
Trésorerie et équivalents de trésorerie		
Siège	684 618	287 287
Bureaux extérieurs	290 251	235 573
Dépôts à court terme	617 578	661 031
Total de la trésorerie et des équivalents de trésorerie	1 592 447	1 183 891

77. La trésorerie disponible pour décaissement immédiat comprend les espèces en caisse et les fonds en banque. Les dépôts à court terme sont disponibles à bref délai.

78. Le tableau 3.1.2 présente la ventilation par destination des montants des rubriques « Trésorerie et équivalents de trésorerie » et « Placements ».

Tableau 3.1.2

Trésorerie, équivalents de trésorerie et placements préaffectés

(En milliers de dollars des États-Unis)

	31 décembre 2022	31 décembre 2021
Trésorerie et équivalents de trésorerie		
Opérations	1 327 776	1 020 657
Fonds d'autofinancement	67 592	16 898
Fonds pour les administrateurs auxiliaires	9 208	9 459
Trésorerie et équivalents de trésorerie servant aux opérations	1 404 576	1 047 014
Fonds de financement des prestations dues au personnel	92 261	36 943
Fonds de roulement et de garantie	95 610	99 933
Trésorerie et équivalents de trésorerie affectés à d'autres utilisations	187 871	136 876
Total de la trésorerie et des équivalents de trésorerie	1 592 447	1 183 891

	31 décembre 2022	31 décembre 2021
Placements		
Fonds de financement des prestations dues au personnel	645 419	577 146
Régime d'assurance maladie	69 581	60 955
Fonds d'autofinancement	–	16 898
Total des placements	715 000	655 000
Dont :		
Opérations	1 404 576	1 063 913
Autres utilisations	902 871	774 978
Total de la trésorerie, des équivalents de trésorerie et des placements	2 307 447	1 838 891

79. Les placements concernent le Fonds de financement des prestations dues au personnel, le Régime d'assurance médicale des fonctionnaires recrutés localement et le Fonds d'autofinancement. Ils portent sur des titres du marché monétaire dont l'échéance est comprise entre 3 et 12 mois.

Tableau 3.1.3

Position en monnaie de la trésorerie, des équivalents de trésorerie et des placements

(En milliers de dollars des États-Unis)

Monnaie considérée	Position au 31 décembre 2022	Appréciation du dollar des États-Unis de 10 %	Dépréciation du dollar des États-Unis de 10 %
Dollar des États-Unis	2 073 982	–	–
Euro	85 607	(7 782)	8 561
Roupie pakistanaise	27 685	(2 517)	2 768
Shilling ougandais	10 824	(984)	1 082
Autres monnaies	109 349	(9 941)	10 935
Total de la trésorerie, des équivalents de trésorerie et des placements	2 307 447	(21 224)	23 346

80. La trésorerie, les équivalents de trésorerie et les placements sont essentiellement libellés en dollar des États-Unis. Le tableau 3.1.3 montre les effets d'une appréciation ou d'une dépréciation de 10 % sur l'excédent ou le déficit, sur une base asymétrique conservant toutes les autres variables constantes, par rapport aux taux de change en vigueur au 31 décembre 2022.

Tableau 3.1.4

Notation de la trésorerie, des équivalents de trésorerie et des placements

(En milliers de dollars des États-Unis)

	Notation ^a	31 décembre 2022	31 décembre 2021
Fonds du marché monétaire	Aaa	90 050	89 031
Dépôts à court terme	Prime-1	527 529	572 000

	Notation ^a	31 décembre 2022	31 décembre 2021
Trésorerie diverse		974 868	522 860
Dont :	Prime-1	814 140	397 257
	Prime-2	36 985	20 620
	Prime-3	1 213	1 380
	Non notés/inconnus	122 530	103 603
Total de la trésorerie et des équivalents de trésorerie		1 592 447	1 183 891
Placements à court terme			
Dépôts à terme	Prime-1	715 000	655 000
Total des placements à court terme		715 000	655 000
Total de la trésorerie, des équivalents de trésorerie et des placements		2 307 447	1 838 891

^a Les notations à long terme pour les fonds du marché monétaire et les dépôts à court terme allaient de Aa3 à A1 en 2022 et 2021. Pour la trésorerie diverse, les notations sont basées sur les notations des groupes bancaires et les notations à long terme cumulées, qui allaient de Aa1 à Baa3 en 2021 et 2022. D'après le barème de notation à court terme de l'agence Moody's, les notations Prime-1, Prime-2 ou Prime-3 correspondent respectivement à une capacité de remboursement de la dette à court terme supérieure, forte ou acceptable.

81. Le risque de crédit pour la trésorerie et les équivalents de trésorerie est atténué par le fait que les montants sont détenus par un nombre important de contrepartistes.

3.2 Contributions à recevoir

82. Les tableaux ci-après présentent la ventilation par type de donateur (tableau 3.2.1) et par date d'échéance (tableau 3.2.2) des contributions à recevoir.

Tableau 3.2.1

Analyse des contributions à recevoir (montant net) par type de donateurs

(En milliers de dollars des États-Unis)

	31 décembre 2022	31 décembre 2021
Contributions courantes à recevoir		
Gouvernements	933 205	773 145
Organismes et fonds des Nations Unies	63 742	18 384
Autres organisations intergouvernementales	169 073	254 309
Donateurs privés	97 959	95 144
Contributions courantes à recevoir (avant dépréciation)	1 263 979	1 140 982
Dépréciation des créances douteuses	(6 348)	(7 720)
Total des contributions courantes à recevoir	1 257 631	1 133 262
Contributions non courantes à recevoir		
Gouvernements	678 630	776 844
Organismes et fonds des Nations Unies	15 074	2 154

	31 décembre 2022	31 décembre 2021
Autres organisations intergouvernementales	51 580	28 239
Donateurs privés	7 475	6 933
Total des contributions non courantes à recevoir	752 760	814 170
Contributions à recevoir (montant net)	2 010 391	1 947 432

Tableau 3.2.2
Contributions à recevoir par date d'échéance : récapitulatif

(En milliers de dollars des États-Unis)

Échéance	31 décembre 2022	Pourcentage	Échéance	31 décembre 2021	Pourcentage
2021 et années antérieures	9 346	0,5	2020 et années antérieures	3 872	0,2
2022	211 532	10,5	2021	137 373	7,1
2023	1 036 753	51,6	2022	992 017	50,9
Total des contributions courantes à recevoir	1 257 631	62,6		1 133 262	58,2
2024	338 381	16,8	2023	284 519	14,6
2025	323 181	16,1	2024	200 625	10,3
2026	90 925	4,5	2025	251 187	12,9
2027	272	0,0	2026	77 839	4,0
Total des contributions non courantes à recevoir	752 760	37,4		814 170	41,8
Total des contributions à recevoir	2 010 391	100,0		1 947 432	100,0

83. Les contributions non courantes à recevoir ne sont pas considérées comme des actifs financiers et ne sont pas actualisées, du fait qu'elles ne représentent pas encore des créances financières résultant de la satisfaction préalable des exigences des donateurs en matière d'affectation des crédits. Pour 2022, leur actualisation aurait pour effet de réduire leur montant et celui des produits d'environ 43,5 millions de dollars. En 2021, leur actualisation aurait eu un effet négligeable.

84. Les variations du compte de dépréciation pour créances douteuses intervenues en 2022 se décomposent comme suit :

Tableau 3.2.3
Variation des dépréciations pour créances douteuses

(En milliers de dollars des États-Unis)

	31 décembre 2021	Comptabilisation en pertes	Augmentation	(Diminution)	31 décembre 2022
Dépréciation des créances douteuses	7 720	(3 589)	3 033	(816)	6 348

85. Les contributions à recevoir sont présentées déduction faite de la provision pour créances douteuses. Une provision pour créances douteuses est constituée lorsque des informations objectives montrent qu'une somme à recevoir est dépréciée. Son

montant est déterminé en fonction des recouvrements passés et d'éléments indiquant que le recouvrement de certaines créances est mis en doute.

Tableau 3.2.4

Ancienneté des contributions à recevoir (montant net)

(En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Contributions à recevoir</i>	<i>Montant nominal brut</i>	<i>Dépréciation</i>	<i>Montant nominal net</i>
Total de l'actif au 31 décembre 2022	1 789 619	(107)	1 789 513
Moins de 12 mois de retard	214 665	(3 134)	211 532
Plus de 12 mois de retard	12 454	(3 108)	9 346
Total	2 016 738	(6 348)	2 010 391

Tableau 3.2.5

Total des contributions à recevoir (par monnaie)

(En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Contributions à recevoir (par monnaie)</i>	<i>31 décembre 2022</i>	<i>Appréciation du dollar des États-Unis de 10 %</i>	<i>Dépréciation du dollar des États-Unis de 10 %</i>
Euro	659 234	(59 930)	65 923
Dollar des États-Unis	476 066	–	–
Couronne danoise	306 894	(27 899)	30 689
Couronne suédoise	271 748	(24 704)	27 175
Autres monnaies	296 448	(26 950)	29 645
Total	2 010 391	(139 484)	153 432

86. Les contributions à recevoir sont essentiellement libellées en dollar des États-Unis, en euro, en couronne suédoise et en couronne danoise. Le tableau 3.2.5 montre les effets des variations de la valeur (équivalent en dollar) des contributions sur l'excédent/(déficit) en cas d'appréciation ou de dépréciation de 10 % du dollar, sur une base asymétrique conservant toutes les autres variables constantes, par rapport aux taux de change en vigueur au 31 décembre 2022.

Tableau 3.2.6

Total des contributions à recevoir (par exposition au risque de change)

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>31 décembre 2022</i>	<i>31 décembre 2021</i>
Notations des gouvernements^a		
Aaa-Aa3	1 435 415	1 489 247
A1-A3	159 625	39 823
Baa1-Baa3	9 798	16 743
Ba1-B3	743	2 600
Caa-Ca	2 000	530
Non notés	4 399	1 044
Total des contributions à recevoir de la part de gouvernements	1 611 981	1 549 988

	31 décembre 2022	31 décembre 2021
Organisations intergouvernementales	220 600	282 548
Organismes et fonds des Nations Unies	78 724	20 538
Donateurs privés	105 434	102 078
Contributions à recevoir (avant dépréciation)	2 016 739	1 955 152
Dépréciation des créances douteuses	(6 348)	(7 720)
Total des contributions à recevoir	2 010 391	1 947 432

^a Notations de l'agence Moody's.

87. Les contributions à recevoir sont principalement comptabilisées sur la base des annonces de contribution reçues et acceptées de la part de gouvernements et d'organisations intergouvernementales. Le tableau 3.2.6 montre l'exposition des contributions à recevoir (montant net) de la part de gouvernements, par notation. Aucune information n'est disponible sur des systèmes de notation comparables applicables à d'autres contributions à recevoir. Le risque de crédit associé aux contributions à recevoir est atténué par le fait que, dans le cadre d'accords relatifs aux contributions, les engagements financiers sont généralement pris après réception du financement desdites contributions.

3.3 Stocks

88. Le HCR détient en stock des articles à distribuer aux bénéficiaires dans 225 entrepôts (203 entrepôts en 2021) dans le monde entier et dans 8 entrepôts centraux situés à Accra, Amman, Copenhague, Douala (Cameroun), Doubaï (Émirats arabes unis) (deux sites), Nairobi et Panama. En 2022, la valeur des articles distribués s'est établie à 451,2 millions de dollars (425,9 millions en 2021) et ce montant a été comptabilisé en charges (voir note 6.5).

89. On trouvera dans les tableaux ci-après la composition des stocks en fin d'année (tableau 3.3.1) et un rapprochement des variations intervenues au cours de l'année (tableau 3.3.2).

Tableau 3.3.1
Analyse des stocks, par catégorie

(En milliers de dollars des États-Unis)

Catégorie de stock	31 décembre 2021	
	31 décembre 2022	(après retraitement)
Fournitures d'hygiène et de soins et vêtements	143 350	112 489
Articles ménagers	122 625	51 041
Tentes	77 891	58 281
Literie	62 390	31 182
Matériaux et matériel de construction	50 019	41 236
Aliments de base	1 321	702
Fournitures et matériels divers	23 597	17 947
Actifs destinés à être distribués	2 021	575
Total partiel	483 214	313 454

Catégorie de stock	31 décembre 2022	31 décembre 2021 (après retraitement)
À déduire : dépréciation des stocks	(18 589)	(13 077)
Total des stocks	464 625	300 376

90. Des consommables d'une valeur significative de 20,0 millions de dollars comptabilisés en stocks en 2022 (2021 : 16,0 millions de dollars) sont présentés dans la catégorie « Fournitures et matériel divers » dans le tableau 3.3.1. À des fins de comparaison, les montants correspondants de 2021 ont été reclassés dans la même catégorie dans le tableau 3.3.1 et pris en compte aux rubriques « coût des biens acquis » et « coût des biens distribués » dans le tableau 3.3.2.

91. Les quantités indiquées par le système de suivi des stocks du HCR sont validées par des inventaires physiques et ajustées s'il y a lieu. Les mécanismes de contrôle formels relatifs aux articles consommables étant encore en cours d'élaboration, la valeur attribuée à cette catégorie de stocks est estimée sur la base des informations disponibles les plus fiables.

92. En fin d'année, le HCR détenait des stocks d'une valeur totale de 464,6 millions de dollars (après dépréciation), ce qui correspond à 12 mois environ de distribution en 2022 (contre environ 8 mois en 2021).

93. Avant leur cession, les actifs destinés à être distribués à des partenaires sont reclassés de « Immobilisations corporelles » à « Stocks » (voir tableau 3.5.1).

Tableau 3.3.2

Variation des stocks

(En milliers de dollars des États-Unis)

Rapprochement des stocks	2022	2021 (après retraitement)
Stocks d'ouverture au 1 ^{er} janvier	300 376	260 415
Coût des biens acquis ^a	598 214	464 432
Coût des biens distribués	(451 255)	(425 886)
Autres ajustements	22 802	7 088
Variation de la provision pour dépréciation des stocks	(5 513)	(5 672)
Stocks de clôture au 31 décembre	464 625	300 376

^a Comprend les contributions en nature et les articles consommables.

Tableau 3.3.3

Variation de la provision pour dépréciation des stocks

(En milliers de dollars des États-Unis)

	31 décembre 2021	Augmentation/(diminution)	31 décembre 2022
Dépréciation des stocks	13 077	5 513	18 589

94. Le montant de la provision pour dépréciation des stocks au 31 décembre 2022 tient compte des ajustements de la valeur des articles dont la durée de conservation est dépassée (12,2 millions de dollars), des articles en souffrance chez les fournisseurs

(2,6 millions de dollars) et des articles qui demeurent en transit entre des entrepôts pendant de longues périodes (3,8 millions de dollars).

3.4 Autres actifs courants

Tableau 3.4

Autres actifs courants : récapitulatif

(En milliers de dollars des États-Unis)

	31 décembre 2022	31 décembre 2021
Charges comptabilisées d'avance	190 103	167 658
Montants à recevoir des partenaires d'exécution	47 729	50 662
Montants à recevoir au titre de la taxe sur la valeur ajoutée	41 482	39 306
Avances versées au personnel	18 309	17 159
Dépôts auprès de fournisseurs	16 100	6 801
Autres éléments d'actif	8 865	6 675
Total partiel	322 588	288 262
<i>À déduire</i> : dépréciation des autres actifs courants	(23 691)	(23 690)
Total des autres actifs courants	298 897	264 571

95. Les charges comptabilisées d'avance sont des paiements effectués avant le début de la période à laquelle ils se rapportent. Elles comprennent des sommes versées en application d'accords avec des partenaires d'exécution, des avances au titre de l'assistance en espèces remises aux prestataires de services financiers et des loyers. Le montant de 113,7 millions de dollars (87,3 millions en 2021) versé aux partenaires d'exécution se décompose comme suit : 43,2 millions de dollars correspondant à 96 projets pour lesquels la prestation de services a été prolongée jusqu'en 2023 (40,0 millions de dollars pour 107 projets en 2021) et 70,5 millions de dollars pour la première tranche de financement de 267 projets prévus en 2023 (47,3 millions de dollars pour 116 nouveaux projets en 2021).

96. Les avances au titre de l'assistance en espèces fournie aux prestataires de services financiers qui n'avaient pas encore été versées aux bénéficiaires finals (déduction faite du montant estimatif des versements non encore déclarés par les prestataires de services financiers) s'élevaient à 29,1 millions de dollars. Les autres charges d'un montant de 47,3 millions de dollars comptabilisées d'avance concernent principalement les fournisseurs.

97. Les montants à recevoir des partenaires d'exécution représentent les paiements versés à ceux-ci en contrepartie d'activités menées au cours de l'exercice ou d'exercices antérieurs. À la clôture des comptes, le HCR n'avait pas encore reçu les justificatifs correspondant à des paiements d'un montant de 163,5 millions de dollars (114,3 millions de dollars en 2021) versés aux partenaires d'exécution pour ces activités (voir note 6.1). Sur la base de l'expérience passée, il est estimé que les rapports en attente devraient confirmer que les partenaires d'exécution ont engagé en 2022 des charges d'un montant d'environ 159,4 millions de dollars (138,3 millions de dollars en 2021). La différence entre ces deux montants, qui s'élève à 4,1 millions de dollars (5,0 millions de dollars en 2021), correspond à des remboursements attendus pour cause de sous-utilisation des crédits ou de non-respect des conditions, et représente donc une estimation des montants à recevoir des partenaires d'exécution. La créance restante, qui s'élève à 43,6 millions de dollars (45,7 millions de dollars en 2021), correspond à des remboursements, dont la validité a été confirmée, dus par les

partenaires d'exécution en raison de la sous-utilisation des fonds ou du non-respect des conditions.

98. Les avances versées au personnel portent principalement sur les indemnités pour frais d'études, l'allocation-logement, les voyages, les frais médicaux, les traitements et diverses prestations.

99. La dépréciation des autres actifs courants porte principalement sur les montants à encaisser au titre de la taxe sur la valeur ajoutée auprès d'un nombre limité de pays hôtes où le recouvrement est activement recherché mais n'est pas attendu prochainement.

3.5 Immobilisations corporelles

100. Les principales catégories d'immobilisations corporelles sont les terrains et les bâtiments, les modifications et améliorations majeures des locaux, les véhicules, les groupes électrogènes et le matériel informatique et de communication.

101. Les actifs détenus au 31 décembre 2022 et destinés à être distribués aux partenaires ont été reclassés en tant que stocks (voir tableau 3.3.1).

Tableau 3.5.1
Immobilisations corporelles en 2022

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Terrains et bâtiments</i>	<i>Modifications et améliorations majeures</i>	<i>Véhicules à moteur</i>	<i>Groupes électrogènes</i>	<i>Matériel informatique et de télécommunication</i>	<i>Matériel divers</i>	<i>Total</i>
Coût/évaluation							
Solde d'ouverture au 1 ^{er} janvier 2022	8 647	18 366	332 956	42 966	20 887	23 237	447 058
Entrées – achats	–	4 626	49 436	10 695	1 804	3 615	70 176
Entrées – contributions en nature	–	–	–	126	74	–	200
Actifs destinés à être distribués	–	–	(1 932)	(303)	15	109	(2 111)
Sorties ^a	–	–	(35 239)	(4 604)	(1 506)	(779)	(42 128)
Solde de clôture au 31 décembre 2022	8 647	22 992	345 221	48 880	21 274	26 182	473 195
Cumul des amortissements							
Solde d'ouverture au 1 ^{er} janvier 2022	(4 718)	(6 349)	(156 285)	(33 470)	(16 055)	(16 255)	(233 133)
Actifs destinés à être distribués	–	–	747	87	(6)	55	883
Sorties ^a	–	–	24 845	3 126	1 154	535	29 660
Dotation aux amortissements de l'année	(405)	(1 072)	(25 898)	(3 935)	(1 584)	(2 464)	(35 358)
Dépréciation	–	175	(1 174)	–	–	–	(999)
Solde de clôture au 31 décembre 2022	(5 123)	(7 246)	(157 765)	(34 193)	(16 490)	(18 130)	(238 947)
Valeur nette comptable							
Solde d'ouverture au 1 ^{er} janvier 2022	3 928	12 017	176 671	9 496	4 833	6 981	213 926
Solde de clôture au 31 décembre 2022	3 523	15 746	187 456	14 687	4 784	8 052	234 248

^a Les sorties comprennent les actifs transférés à des partenaires pour une valeur nette comptable de 9,3 millions de dollars.

Tableau 3.5.2
Immobilisations corporelles en 2021

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Terrains et bâtiments</i>	<i>Modifications et améliorations majeures</i>	<i>Véhicules à moteur</i>	<i>Groupes électrogènes</i>	<i>Matériel informatique et de télécommunication</i>	<i>Matériel divers</i>	<i>Total</i>
Coût/évaluation							
Solde d'ouverture au 1 ^{er} janvier 2021	8 647	12 833	320 189	40 717	19 174	24 132	425 692
Entrées – achats	–	5 533	38 237	3 702	2 547	3 205	53 223
Entrées – contributions en nature	–	–	–	–	133	–	133
Actifs destinés à être distribués	–	–	(625)	(68)	(15)	(52)	(761)
Sorties ^a	–	–	(24 844)	(1 385)	(951)	(4 048)	(31 228)
Solde de clôture au 31 décembre 2021	8 647	18 366	332 956	42 966	20 887	23 237	447 058
Cumul des amortissements							
Solde d'ouverture au 1 ^{er} janvier 2021	(4 313)	(4 929)	(143 123)	(30 105)	(15 351)	(14 249)	(212 071)
Actifs destinés à être distribués	–	–	133	14	6	33	186
Sorties ^a	–	–	18 543	939	683	664	20 829
Dotation aux amortissements de l'année	(405)	(620)	(31 838)	(4 318)	(1 392)	(2 704)	(41 277)
Dépréciation	–	(801)	–	–	–	–	(801)
Solde de clôture au 31 décembre 2021	(4 718)	(6 349)	(156 285)	(33 470)	(16 055)	(16 255)	(233 133)
Valeur nette comptable							
Solde d'ouverture au 1 ^{er} janvier 2021	4 333	7 904	177 066	10 612	3 823	9 883	213 621
Solde de clôture au 31 décembre 2021	3 928	12 017	176 671	9 496	4 833	6 981	213 926

^a Les sorties comprennent les actifs transférés à des partenaires pour une valeur nette comptable de 5,3 millions de dollars.

3.6 Immobilisations incorporelles

Tableau 3.6.1

Variation des immobilisations incorporelles en 2022

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Immobilisations incorporelles en cours de développement</i>	<i>Licences, logiciels et autres</i>	<i>Total pour 2022</i>
Coût			
Solde d'ouverture au 1 ^{er} janvier 2022	–	59 475	59 475
Entrées – achats	4 716	–	4 716
Entrées – contributions en nature	–	1 771	1 771
Sorties	–	–	–
Mises en service	(4 716)	4 716	–
Solde de clôture au 31 décembre 2022	–	65 961	65 961
Cumul des amortissements			
Solde d'ouverture au 1 ^{er} janvier 2022	–	(31 018)	(31 018)
Sorties	–	–	–
Dotations aux amortissements de l'année	–	(10 847)	(10 847)
Solde de clôture au 31 décembre 2022	–	(41 865)	(41 865)
Valeur nette comptable			
Solde d'ouverture au 1 ^{er} janvier 2022	–	28 457	28 457
Solde de clôture au 31 décembre 2022	–	24 096	24 096

Tableau 3.6.2

Variation des immobilisations incorporelles en 2021

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Immobilisations incorporelles en cours de développement</i>	<i>Licences, logiciels et autres</i>	<i>Total pour 2022</i>
Coût			
Solde d'ouverture au 1 ^{er} janvier 2021	624	60 030	60 654
Entrées – achats	4 558	61	4 619
Sorties	–	(3 024)	(3 024)
Autres ajustements	–	(2 774)	(2 774)
Mises en service	(5 181)	5 181	–
Solde de clôture au 31 décembre 2021	–	59 475	59 475
Cumul des amortissements			
Solde d'ouverture au 1 ^{er} janvier 2021	–	(22 534)	(22 534)
Sorties	–	3 024	3 024
Dotations aux amortissements de l'année	–	(11 508)	(11 508)
Solde de clôture au 31 décembre 2021	–	(31 018)	(31 018)

	<i>Immobilisations incorporelles en cours de développement</i>	<i>Licences, logiciels et autres</i>	<i>Total pour 2022</i>
Valeur nette comptable			
Solde d'ouverture au 1 ^{er} janvier 2021	624	37 496	38 120
Solde de clôture au 31 décembre 2021	–	28 457	28 457

102. La rubrique « Licences, logiciels et autres » représente principalement des licences d'utilisation de logiciels acquises à l'extérieur et des frais de développement engagés pour l'utilisation de logiciels déjà utilisés. Le coût des licences et des logiciels est amorti sur la durée de la licence ou des droits ou sur une période de trois ans, la plus courte étant retenue. Le coût des logiciels développés en interne est amorti sur une période de cinq ans à compter de la date de mise en service. En 2022, un montant total de 4,7 millions de dollars a été inscrit à la rubrique « Mises en service » et porté en immobilisations pour des projets de développement interne de logiciels achevés au cours de l'année. Ces projets concernaient principalement les fonctionnalités de l'Écosystème d'enregistrement des populations et de gestion de l'identité (PRIMES).

3.7 Dettes et charges à payer

Tableau 3.7.1

Analyse des dettes et charges à payer

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>31 décembre 2022</i>	<i>31 décembre 2021</i>
Dettes		
Fournisseurs	106 966	77 079
Partenariats d'exécution	75 965	56 124
Entités des Nations Unies	35 270	5 157
Total des dettes	218 202	138 360
Charges à payer	110 199	120 385
Total des dettes et charges à payer	328 401	258 745

103. Les dettes fournisseurs correspondent principalement aux montants dus au titre de biens et de services pour lesquels des factures ont été reçues.

104. Les montants dus aux partenaires d'exécution représentent des paiements à effectuer en application des accords conclus avec ces partenaires, après que ceux-ci ont fourni les prestations prévues.

105. La quasi-totalité des charges à payer sont des passifs se rapportant à des biens ou services qui ont été reçus ou obtenus par le HCR au cours de l'année, mais pour lesquels la facture du fournisseur ou du prestataire n'a pas été reçue à la date de clôture.

Tableau 3.7.2
Position en monnaie des dettes et charges à payer

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Position au 31 décembre 2022</i>	<i>Appréciation du dollar des États-Unis de 10 %</i>	<i>Dépréciation du dollar des États-Unis de 10 %</i>
Dollar des États-Unis	181 605	–	–
Euro	32 789	(2 981)	3 279
Dinar jordanien	13 261	(1 206)	1 326
Leu roumain	10 117	(920)	1 012
Autres monnaies	90 628	(8 239)	9 063
Total des dettes et charges à payer	328 401	(13 345)	14 680

106. Les dettes et charges à payer sont pour l'essentiel libellées en dollars des États-Unis. Le tableau 3.7.2 montre les effets d'une appréciation ou d'une dépréciation de 10 % du dollar sur l'excédent/(déficit), sur une base asymétrique conservant toutes les autres variables constantes, par rapport aux taux de change en vigueur au 31 décembre 2022.

3.8 Avantages du personnel

Tableau 3.8.1
Analyse des avantages du personnel

(En milliers de dollars des États-Unis)

	2022	2021
Avantages du personnel		
Assurance maladie après la cessation de service	833 927	1 200 464
Prestations liées au rapatriement	131 577	144 640
Congé annuel	120 740	117 332
Traitements et prestations connexes	32 376	24 135
Autres prestations liées à la cessation de service	2 674	2 437
Total des avantages du personnel	1 121 294	1 489 008
Répartition		
Passifs courants	173 574	160 219
Passifs non courants	947 720	1 328 789
Total des avantages du personnel	1 121 294	1 489 008

107. Une assurance maladie après la cessation de service est disponible sous la forme du maintien de la couverture de l'Assurance mutuelle du personnel des Nations Unies (régime d'assurance médicale géré par l'Office des Nations Unies à Genève) ou dans le cadre du Régime d'assurance médicale des fonctionnaires recrutés localement dans certains lieux d'affectation hors siège, pour les anciens fonctionnaires, les fonctionnaires retraités et les personnes à leur charge remplissant les conditions fixées.

108. Les engagements au titre des congés annuels ont été calculés sur la base des jours de congé accumulés. À la cessation de service, les fonctionnaires ont droit au paiement des jours de congé annuel qu'ils ont accumulés, à concurrence d'un nombre maximal préétabli. Les fonctionnaires en activité peuvent également reporter les congés non utilisés sur l'année suivante, dans la même limite. Toutefois, à la fin de l'année 2021, le plafond concernant le nombre de jours de congé annuel pouvant être reportés a été temporairement levé afin d'atténuer les effets des restrictions imposées aux voyages en raison de la COVID-19 sur le personnel. Le passif lié aux congés accumulés du fait de la levée temporaire du plafond était estimé à 10,0 millions de dollars à la fin 2021. Le plafond standard a de nouveau été appliqué en 2022, une fois éteints tous soldes de congés excédant la limite réimposée.

109. Outre les augmentations périodiques de traitement ou de salaire qui découlent de la révision des barèmes des traitements, la rubrique « Traitements et prestations connexes » comprend des avantages à court terme tels que le congé dans les foyers et l'indemnité pour frais d'études. Le passif lié au congé dans les foyers (13,8 millions de dollars) constaté à la fin de 2021 comprend un montant de 2,2 millions de dollars attribuable à la levée temporaire du nombre maximal de jours de congé non utilisés qui pouvaient être reportés. Le plafond standard a de nouveau été appliqué en 2022, une fois éteints tous soldes de congés excédant la limite réimposée.

Évaluation actuarielle des engagements au titre des avantages postérieurs à l'emploi

110. Les engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service et des prestations liées au rapatriement ont été évalués par un actuaire indépendant, dont les calculs reposaient sur les hypothèses récapitulées ci-après :

Hypothèses utilisées pour l'évaluation des engagements au titre des avantages postérieurs à l'emploi

Taux d'actualisation	3,41 % (1,61 % en 2021) – Les sorties de trésorerie projetées à ce titre sont actualisées au taux au comptant applicable aux obligations de premier rang émises par des sociétés, libellées dans chacune des principales monnaies, aux échéances correspondantes. Ce taux est une moyenne pondérée des taux d'actualisation de trois grandes monnaies, à savoir le dollar des États-Unis, l'euro et le franc suisse. Les taux d'actualisation de référence sous-jacents sont conformes à ceux que les experts recommandent et que les entités des Nations Unies ont convenu d'utiliser. La durée moyenne des engagements est estimée à 33 ans pour les participants au régime de l'Assurance mutuelle contre la maladie et les accidents du personnel des Nations Unies et à 22 ans pour les participants au régime d'assurance maladie.
Taux d'inflation du coût des soins de santé	1,84 % (1,79 % en 2021) – Moyenne pondérée des taux tendanciels de la hausse du coût des soins de santé estimés pour le remboursement des frais médicaux en dollars des États-Unis, en euros et en francs suisses. Les hypothèses retenues pour le taux d'inflation propre à chaque monnaie sont conformes à celles que les experts recommandent et que les entités des Nations Unies ont convenu d'utiliser.

*Hypothèses utilisées pour l'évaluation des engagements
au titre des avantages postérieurs à l'emploi*

Facteur d'âge appliqué au coût des soins de santé établi à 65 ans	<p>4 915 dollars (4 745 dollars en 2021) – Le facteur d'âge à 65 ans indique le coût relatif des soins de santé pour un retraité moyen du HCR par rapport à chaque tranche de 1 000 dollars dépensée pour un fonctionnaire en activité. Les facteurs d'âge appliqués pour chaque cohorte d'âge sont déterminés par la quantité de soins consommés et les différences de coûts constatées entre les lieux d'affectation, et la période d'activité et la retraite. La majorité des dépenses au titre des prestations d'assurance maladie après la cessation de service devraient être engagées en Europe (principalement en francs suisses et en euros).</p> <p>En combinant les hypothèses retenues pour le taux d'inflation du coût des soins de santé et les facteurs d'âge qui le concernent, le HCR a pu évaluer les engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service de façon à tenir compte des caractéristiques de son personnel et des tendances constatées dans les demandes de remboursement de frais médicaux des retraités.</p>
Incidence de la COVID-19 sur les facteurs d'âge appliqués au coût des soins de santé	<p>On se base sur les niveaux moyens de remboursements des frais médicaux constatés par le passé pour estimer les futurs montants des engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service. L'incidence de la COVID-19 sur les demandes de remboursement et sur l'accès aux soins de santé, ainsi que d'autres facteurs liés à la pandémie en 2022, n'a pas pu être établie avec certitude. Ainsi, les hypothèses actuarielles utilisées pour calculer les engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service ne tiennent pas compte des effets à long terme potentiels de la COVID-19.</p>
Taux d'actualisation	<p>5,16 % (2,41 % en 2021) – Les droits aux prestations liées au rapatriement sont calculés en dollars des États-Unis. Les flux de trésorerie projetés sont actualisés pour chaque année au taux au comptant applicable aux obligations de premier rang émises par des sociétés, libellées en dollars des États-Unis, aux échéances correspondantes. Le taux d'actualisation est le taux équivalent unique qui produit la même valeur actuelle que le calcul annuel au taux au comptant. La durée moyenne des engagements est estimée à 4 ans pour les primes de rapatriement et à 8 ans pour les frais de voyage et de déménagement.</p>
Taux d'augmentation prévu des traitements	<p>2,2 % (2,50 % en 2021)</p>

Engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service

Tableau 3.8.2

Comparaison entre les montants brut et net des engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service

(En milliers de dollars des États-Unis)

	2022	2021
Montant brut des charges à payer	1 220 811	1 755 862
À déduire : cotisations à la charge des retraités	(386 884)	(555 397)
Passif net au 31 décembre	833 927	1 200 464

111. Les charges à payer représentent la part de la valeur actuelle des prestations auxquelles auront droit les fonctionnaires qu'ils ont déjà acquise entre la date de début de la période de service ouvrant droit aux prestations et la date de l'évaluation actuarielle. Des périodes antérieures de service non continu pourront être prises en compte dans le calcul de la période de service ouvrant droit aux prestations. Les avantages des fonctionnaires en activité leur sont totalement acquis à la date à laquelle ils peuvent faire valoir la totalité de leurs droits aux prestations dues après la cessation de service. Les engagements sont calculés à l'aide de la méthode des unités de crédit projetées, selon laquelle les droits à prestations de chaque participant au titre du régime sont portés en charges par régularisation, compte tenu de la formule appliquée pour le calcul des prestations. Les retraités continuant de cotiser au régime, le montant brut des engagements est réduit de la valeur actuelle des cotisations attendues des participants après leur départ à la retraite, afin d'obtenir le montant net de ceux-ci.

112. Le tableau qui suit présente un rapprochement des soldes d'ouverture et de clôture des engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service.

Tableau 3.8.3

Variation des engagements au titre des prestations définies

(En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Assurance maladie après la cessation de service</i>	2022	2021
Engagements au 1 ^{er} janvier au titre des prestations définies	1 200 464	1 021 858
Coût des services rendus au cours de l'année	64 403	54 223
Coût financier de l'année	19 292	13 735
Prestations versées (déduction faite des cotisations des participants)	(6 676)	(6 172)
(Gains)/pertes actuariel(le)s	(443 556)	116 820
Engagements au 31 décembre au titre des prestations définies	833 927	1 200 464

113. Le coût des services rendus et le coût financier sont portés en charges (état II). Pour 2022, la charge constatée s'élève à 83,7 millions de dollars (68,0 millions en 2021), comme indiqué à la note 6.2.

114. Les écarts actuariels sont directement imputés aux réserves. Le gain actuariel net de 443,6 millions de dollars en 2022 est attribuable à la modification des hypothèses financières utilisées depuis 2021, en particulier à des taux d'actualisation plus élevés (492,0 millions de dollars), compensés par des pertes actuarielles

découlant principalement de changements des taux tendanciels des dépenses de santé (22,7 millions de dollars) ainsi que par des ajustements liés à l'expérience (24,2 millions de dollars). L'analyse de sensibilité ci-dessous montre les effets que peuvent entraîner de faibles variations en pourcentage des principales hypothèses sur les charges et le passif.

115. Le HCR réserve des fonds pour les engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service correspondant aux services passés en appliquant une retenue de 3 % sur le traitement de base net de l'ensemble des administrateurs et des agents des services généraux, ainsi que pour couvrir les coûts de l'année considérée (services rendus et coût financier). Au 31 décembre 2022, le montant total ainsi financé s'élevait à 584,8 millions de dollars (468,3 millions en 2021) (voir également la note 3.14). Les montants financés ne sont pas détenus par une fiducie juridiquement autonome par rapport au HCR et ne sont donc pas considérés comme des actifs d'un régime de prévoyance aux fins de l'application de la norme IPSAS 39.

Tableau 3.8.4

Part non provisionnée des engagements au titre des prestations définies

(En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Assurance maladie après la cessation de service</i>	<i>31 décembre 2022</i>	<i>31 décembre 2021</i>
Engagements au titre des prestations définies	833 927	1 200 464
Part provisionnée	(584 836)	(468 300)
Part non provisionnée des engagements au titre des prestations définies	249 091	732 165

116. Pour 2023, la contribution à verser par le HCR au titre des primes d'assurance maladie après la cessation de service est estimée à 97,8 millions de dollars.

Analyse de sensibilité

117. Le tableau 3.8.5 indique quel serait, au vu des hypothèses actuarielles utilisées, l'effet d'une hausse ou d'une baisse d'un point de pourcentage du taux tendanciel de l'évolution des frais médicaux retenu comme hypothèse et du taux d'actualisation sur : a) le niveau global du coût des services rendus et du coût financier pour 2022 ; b) le montant des engagements cumulés au titre des avantages postérieurs à l'emploi au 31 décembre 2022.

Tableau 3.8.5

Analyse de sensibilité relative aux engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Coût des services rendus et coût financier</i>	<i>Engagements cumulés au titre des avantages postérieurs à l'emploi</i>
Effet de la modification des principales hypothèses		
Taux d'actualisation :		
Hausse de 1 point de pourcentage	(17 802)	(171 833)
Baisse de 1 point de pourcentage	21 075	220 140

	<i>Coût des services rendus et coût financier</i>	<i>Engagements cumulés au titre des avantages postérieurs à l'emploi</i>
Montant net des frais médicaux périodiques postérieurs à l'emploi :		
Hausse de 1 point de pourcentage	23 427	220 779
Baisse de 1 point de pourcentage	(16 413)	(174 974)
Facteur lié à l'âge :		
Hausse de 1 point de pourcentage par an après 65 ans	22 487	228 928
Baisse de 1 point de pourcentage par an après 65 ans	(16 683)	(172 653)

Prestations liées au rapatriement

118. Conformément au Statut et au Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, certains fonctionnaires, notamment de la catégorie des administrateurs, ont droit, lorsqu'ils cessent leurs fonctions, à une prime de rapatriement et au remboursement de certains frais de réinstallation, en fonction du nombre d'années d'ancienneté. Comme l'indique le tableau 3.8.6, les engagements cumulés au titre des prestations de rapatriement s'établissaient à 131,6 millions de dollars au 31 décembre 2022 (144,6 millions de dollars en 2021).

Tableau 3.8.6

Engagements cumulés au titre des prestations de rapatriement, par catégorie

(En milliers de dollars des États-Unis)

	2022	2021
Prime de rapatriement	78 738	80 073
Voyage et déménagement	52 839	64 567
Engagements au 31 décembre	131 577	144 640

119. Les charges à payer représentent la part déjà acquise de la valeur actuelle des prestations liées au rapatriement.

120. Le tableau 3.8.7 présente un rapprochement des soldes d'ouverture et de clôture des engagements au titre des prestations de rapatriement.

Tableau 3.8.7

Engagements au titre des prestations de rapatriement (extrapolation de l'évaluation actuarielle)

(En milliers de dollars des États-Unis)

	2022	2021
<i>Prime de rapatriement et remboursement des frais de voyage</i>		
Montant net des engagements au 1 ^{er} janvier	144 640	134 810
Coût des services rendus au cours de l'année	7 324	7 097
Coût financier de l'année	3 333	2 396
Prestations versées	(4 867)	(4 036)
(Gains)/pertes actuariel(le)s	(18 852)	4 373
Montant total des engagements au 31 décembre	131 577	144 640

121. Le total du coût des services rendus au cours de l'année et du coût financier de l'année sont portés en charges (état II). Pour 2022, la charge constatée s'élevait à 10,7 millions de dollars (9,5 millions en 2021). L'analyse de sensibilité ci-dessous montre les effets que peuvent entraîner de faibles variations en pourcentage des principales hypothèses sur les charges et le passif.

122. Les écarts actuariels sont directement imputés aux réserves. Le gain actuariel net de 18,9 millions de dollars en 2022 est attribuable à la modification des hypothèses financières, en particulier à l'augmentation du taux équivalent unique d'actualisation (30,2 millions de dollars), compensée par des pertes actuarielles dues à la modification des hypothèses démographiques (5,5 millions de dollars) et à des ajustements liés à l'expérience (7,0 millions de dollars).

Tableau 3.8.8

État du financement des engagements au titre des prestations de rapatriement

(En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Prime de rapatriement et remboursement des frais de voyage</i>	<i>31 décembre 2022</i>	<i>31 décembre 2021</i>
Montant total des engagements	131 577	144 640
Part provisionnée	(29 430)	(26 021)
Part non provisionnée des engagements	102 147	118 619

123. Pour 2023, la contribution à verser par le HCR au titre des prestations liées au rapatriement est estimée à 3,0 millions de dollars.

Analyse de sensibilité

124. Le tableau 3.8.9 indique quel serait, au vu des hypothèses actuarielles utilisées, l'effet d'une hausse ou d'une baisse d'un point de pourcentage de l'augmentation des traitements et du taux d'actualisation sur : a) le niveau global du coût des services rendus et du coût financier pour 2022 ; b) le montant des engagements cumulés au titre des avantages postérieurs à l'emploi au 31 décembre 2022.

Tableau 3.8.9

Analyse de sensibilité relative à la prime de rapatriement et au remboursement des frais de voyage

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Total du coût des services rendus et du coût financier</i>	<i>Engagements cumulés au titre des avantages postérieurs à l'emploi</i>
Augmentation des traitements :		
Hausse de 1 point de pourcentage	1 224	5 878
Baisse de 1 point de pourcentage	(1 055)	(5 237)
Taux d'actualisation :		
Hausse de 1 point de pourcentage	(1 109)	(6 709)
Baisse de 1 point de pourcentage	1 290	11 989

Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies

125. Le HCR est affilié à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, qui a été créée par l'Assemblée générale des Nations Unies pour servir des

prestations de retraite, de décès ou d'invalidité et des prestations connexes aux employés. Le régime de la Caisse des pensions est un régime multiemployeur à prestations définies financé par capitalisation. L'alinéa b) de l'article 3 des Statuts de la Caisse précise que peuvent s'affilier à cette dernière les institutions spécialisées et toute autre organisation intergouvernementale internationale qui applique le régime commun de traitements, indemnités et autres conditions d'emploi de l'ONU et des institutions spécialisées.

126. Le régime expose les organisations affiliées à la Caisse aux risques actuariels associés au personnel, présent et passé, d'autres organisations, ce qui fait qu'il n'existe pas de base cohérente et fiable pour imputer à telle ou telle organisation la part qui lui revient dans les engagements, les actifs et les coûts du régime. Le HCR, comme les autres organisations affiliées et la Caisse des pensions, est dans l'incapacité de déterminer la part qui lui revient dans les engagements au titre des prestations définies, les actifs et les coûts du régime d'une manière suffisamment fiable pour pouvoir la comptabiliser, si bien que ce régime a été traité comme un régime à cotisations définies, conformément aux dispositions de la norme IPSAS 39 (Avantages du personnel). Les cotisations versées par l'Organisation à la Caisse au cours de l'année financière sont comptabilisées en charges.

127. En vertu des Statuts de la Caisse des pensions, le Comité mixte fait procéder par l'Actuaire-conseil à une évaluation actuarielle de la Caisse au moins une fois tous les trois ans. Le Comité mixte a pour pratique de faire réaliser cette évaluation tous les deux ans selon la méthode actuarielle des groupes avec entrants. Cette évaluation a essentiellement pour objectif de déterminer si ses avoirs actuels et le montant estimatif de ses avoirs futurs permettront à la Caisse de faire face à ses engagements.

128. Le HCR est tenu de verser des cotisations à la Caisse, au taux fixé par l'Assemblée générale, qui est actuellement de 7,9 % de la rémunération considérée aux fins de la pension pour les participants et de 15,8 % pour l'organisation affiliée. En vertu de l'article 26 des Statuts de la Caisse, il doit également lui verser sa part du montant qui pourrait être nécessaire pour combler un déficit actuariel. Pour que cette dernière obligation prenne effet, il faut qu'un déficit ait été constaté à la date de la dernière évaluation actuarielle et que l'Assemblée générale ait invoqué les dispositions de l'article 26. Chacune des organisations affiliées contribue à le combler en proportion du montant total des cotisations qu'elle a versées pendant les trois années précédant l'évaluation.

129. La dernière évaluation actuarielle de la Caisse a été arrêtée au 31 décembre 2021, et, aux fins de l'établissement des états financiers de 2022, les données sur la participation arrêtées à cette date s'appliqueront également au 31 décembre 2022.

130. L'évaluation actuarielle au 31 décembre 2021 a donné un taux de couverture des engagements de 117,0 % (contre 107,1 % en 2019). Lorsque le système actuel d'ajustement des pensions n'était pas pris en considération, le taux de couverture était de 158,2 % (contre 144,4 % en 2019).

131. Ayant examiné l'équilibre actuariel de la Caisse, l'Actuaire-conseil a conclu qu'il n'était pas nécessaire, au 31 décembre 2021, d'effectuer les versements prévus en cas de déficit à l'article 26 des Statuts de la Caisse, car la valeur actuarielle des avoirs était supérieure à celle de la totalité des obligations de la Caisse. Qui plus est, la valeur de marché des actifs était elle aussi supérieure à la valeur actuarielle de la totalité du passif à la date de l'évaluation. Au moment de l'établissement du présent rapport, l'Assemblée générale n'avait pas invoqué les dispositions de l'article 26.

132. Si l'article 26 devait être invoqué en raison d'un déficit actuariel constaté soit lors de l'évaluation en cours, soit parce que la Caisse viendrait à cesser son activité, le montant que chaque organisation affiliée devrait verser pour combler un déficit

actuariel serait calculé en proportion de ses cotisations par rapport au total des cotisations versées à la Caisse pendant les trois années précédant l'évaluation. Le montant total des cotisations versées à la Caisse pendant les trois années précédant l'évaluation actuarielle (2019, 2020 et 2021) s'élevait à 8 505,27 millions de dollars, dont 12,7 % provenant du HCR.

133. Les cotisations que le FNUAP a versées à la Caisse en 2022 se sont élevées à 267,3 millions de dollars (contre 241,2 millions de dollars en 2021). En 2023, elles devraient atteindre environ 300 millions de dollars.

134. Il peut être mis fin à l'affiliation d'une organisation par décision de l'Assemblée générale, prise sur recommandation en ce sens du Comité mixte. Une part proportionnelle des avoirs de la Caisse à la date où l'affiliation prend fin est versée à ladite organisation pour être utilisée au bénéfice exclusif de ses fonctionnaires qui étaient participants à la Caisse, selon des modalités arrêtées d'un commun accord entre l'organisation et la Caisse. Le montant de cette part proportionnelle est fixé par le Comité mixte après une évaluation actuarielle des avoirs et des engagements de la Caisse à la date où l'affiliation prend fin ; toutefois, ladite part ne comprend aucune fraction de l'excédent des avoirs sur les engagements.

135. Le Comité des commissaires aux comptes audite chaque année les comptes de la Caisse et en rend compte au Comité mixte et à l'Assemblée générale. La Caisse publie des rapports trimestriels sur ses investissements, qui peuvent être consultés sur son site Web (www.unjspf.org).

3.9 Autres passifs courants

136. Les autres passifs courants comprennent divers prélèvements sur la rémunération pour le compte de tiers et les contributions reçues par le HCR avant la signature de l'accord correspondant avec le donateur. Une fois l'accord signé, le montant des contributions est comptabilisé en produits.

Tableau 3.9

Autres passifs courants

(En milliers de dollars des États-Unis)

	31 décembre 2022	31 décembre 2021
Dettes diverses	9 704	16 671
Contributions en attente de la signature d'un accord	998	373
Total des autres passifs courants	10 702	17 044

3.10 Provisions

Tableau 3.10

Provisions

(En milliers de dollars des États-Unis)

	31 décembre 2022	31 décembre 2021
Type de provisions		
Remboursement de contributions	–	214
Actions en justice	5 526	5 424

	31 décembre 2022	31 décembre 2021
Autres	94	94
Total des provisions	5 620	5 732
Dont :		
Passifs courants	5 526	5 638
Passifs non courants	94	94
Total des provisions	5 620	5 732

137. Les provisions pour actions en justice concernent des affaires dans lesquelles un dédommagement, qui peut être estimé de façon fiable, devra probablement être versé. Le HCR est actuellement partie à des différends commerciaux avec quelques fournisseurs au sujet des quantités livrées et des prix facturés. Ces différends font l'objet de négociations et pourraient finalement être réglés par voie d'arbitrage ; leur issue est donc incertaine. Le montant estimé des dépenses supplémentaires à prévoir au titre des frais d'arbitrage est inclus dans les dotations aux provisions pour actions en justice.

3.11 Soldes cumulés des fonds et réserves

Tableau 3.11

Soldes cumulés des fonds et réserves

(En milliers de dollars des États-Unis)

	31 décembre 2021	Excédent/(déficit)	Entrées/(Sorties)	31 décembre 2022
Fonds du Programme annuel				
Fonds du Programme annuel hors réserves	3 317 882	689 383	(214 556)	3 792 709
Réserve des opérations	10 000	–	–	10 000
Réserve pour les activités nouvelles ou supplémentaires liées au mandat	20 000	–	(20 000)	–
Total du Fonds du Programme annuel	3 347 882	689 383	(234 556)	3 802 709
Fonds du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies	22	42 161	–	42 183
Fonds pour les administrateurs auxiliaires	9 539	(331)	–	9 208
Total (montant cumulé des soldes des fonds et des réserves)	3 357 443	731 213	(234 556)	3 854 100

138. Les soldes des fonds représentent la portion inutilisée des contributions qui ont été comptabilisées en produits et qu'il est prévu d'employer pour faire face aux besoins opérationnels futurs du HCR. Le Fonds des projets, qui était auparavant traité individuellement, est désormais inclus dans le Fonds du programme annuel. Les soldes d'ouverture ont été retraités en conséquence.

139. La réserve des opérations sert à assurer une assistance à des réfugiés, rapatriés et déplacés pour lesquels rien n'est prévu dans les programmes et projets approuvés par le Comité exécutif. Cette réserve, reconstituée par prélèvement sur le Fonds de roulement et de garantie, est maintenue à un minimum de 10 millions de dollars.

140. La réserve pour les activités nouvelles ou supplémentaires liées au mandat sert à doter le HCR des moyens financiers de réaliser des activités non budgétisées

conformes aux activités et stratégies prévues dans le budget-programme annuel approuvé et au mandat du Haut-Commissariat. Pour 2021, celui-ci avait approuvé un montant de 20,0 millions de dollars. Toutefois, en 2021, il a décidé qu'à compter de 2022, cette réserve ne serait plus nécessaire. Ainsi, en 2022, le solde restant a été transféré sur le Fonds du Programme annuel.

3.12 Fonds de roulement et de garantie

141. Le Fonds de roulement et de garantie est alimenté par les intérêts des placements, par les économies réalisées sur les programmes des années précédentes, par des contributions volontaires et par des produits accessoires. Il sert à reconstituer la réserve des opérations et à effectuer des paiements indispensables ou à faire face à des obligations au titre des garanties en attendant la réception des contributions annoncées.

Tableau 3.12

Fonds de roulement et de garantie

(En milliers de dollars des États-Unis)

	31 décembre 2021	Excédent/(déficit)	Entrées/(Sorties)	31 décembre 2022
Fonds de roulement et de garantie	100 000	(115 408)	115 408	100 000

3.13 Régime d'assurance maladie

Tableau 3.13

Régime d'assurance médicale des fonctionnaires recrutés localement : variation

(En milliers de dollars des États-Unis)

	31 décembre 2021	Excédent/(déficit)	Entrées/(Sorties)	31 décembre 2022
Régime d'assurance maladie	60 673	8 908	–	69 581

142. Le Régime d'assurance médicale des fonctionnaires recrutés localement dans certains lieux d'affectation hors siège a été créé par l'Assemblée générale à sa quarante et unième session, en application de l'article 6.2 du Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies. Il est alimenté par les primes versées par le personnel, par des contributions proportionnelles du HCR et par des intérêts créditeurs. Les charges qui s'y rapportent correspondent aux demandes de remboursement traitées dans l'année et aux dépenses d'administration connexes. Ce régime d'assurance médicale est réservé aux agents des services généraux et aux administrateurs recrutés sur le plan national et aux retraités qui avaient été recrutés initialement dans certains lieux d'affectation hors siège.

3.14 Fonds de financement des prestations dues au personnel

Tableau 3.14.1

Fonds de financement des prestations dues au personnel : variation

(En milliers de dollars des États-Unis)

	31 décembre 2021	Excédent/(déficit)	Gains/(pertes) actuariel(le)s	Entrées/(Sorties)	31 décembre 2022
Fonds de financement des prestations dues au personnel	(850 784)	(77 942)	462 408	115 080	(351 238)

Tableau 3.14.2

Fonds de financement des prestations dues au personnel : analyse

(En milliers de dollars des États-Unis)

	31 décembre 2022			31 décembre 2021		
	Passif	Financement	Solde net du fonds	Passif	Financement	Solde net du fonds
Assurance maladie après la cessation de service	(833 927)	584 836	(249 091)	(1 200 464)	468 300	(732 165)
Rapatriement	(131 577)	29 430	(102 147)	(144 640)	26 020	(118 619)
Congé annuel	(120 740)	120 740	–	(117 332)	117 332	–
Autres prestations liées à la cessation de service	(2 674)	2 674	–	(2 437)	2 437	–
Total	(1 088 918)	737 680	(351 238)	(1 464 873)	614 089	(850 784)

143. Le Fonds de financement des prestations dues au personnel a été établi pour comptabiliser les opérations afférentes aux prestations dues à la cessation de service et aux prestations dues après le départ à la retraite. Conformément au Règlement de gestion par le Haut-Commissaire pour les réfugiés des fonds constitués au moyen de contributions volontaires, le passif afférent aux prestations dues à la cessation de service et aux prestations dues après le départ à la retraite doit être enregistré dans le Fonds de financement des prestations dues au personnel, accompagné de son financement. Par conséquent, le déficit de financement par rapport au passif correspondant de 351,2 millions de dollars (2021 : 850,8 millions de dollars) est présenté comme le solde net (déficit) du Fonds de financement des prestations dues au personnel dans le corps de l'état de la situation financière. La direction du HCR considère que cette présentation, qui s'écarte des dispositions énoncées au paragraphe 95 de la norme IPSAS 1 (Présentation des états financiers), est nécessaire et répond aux critères de circonstances exceptionnelles fixés dans le paragraphe 31 de la norme IPSAS 1. On trouve dans le tableau 3.14.2 toutes les informations requises au titre des paragraphes 32 et 95 de la norme IPSAS 1 s'agissant de la présentation des états financiers ; y sont effet montrés séparément le financement, d'un montant de 737,7 millions de dollars (2021 : 614,1 millions de dollars), et le passif correspondant, d'un montant de 1 088,9 millions de dollars (2021 : 1 464,9 millions de dollars). Bien que le solde net du fonds représente le déficit du financement par rapport au passif correspondant, les actifs ne sont pas légalement protégés (« cantonnés ») pour faire face à cette obligation.

144. Le HRC inscrit les coûts de l'assurance maladie après la cessation de service (coût des services rendus et coût financier) pour l'année en cours au budget annuel alloué aux dépenses de personnel, et applique une retenue de 3 % sur le traitement de base net de l'ensemble des administrateurs et des agents des services généraux. Au 31 décembre 2022, le montant ainsi financé s'élevait à 584,8 millions de dollars (468,3 millions en 2021) (voir également la note 3.8 ci-dessus).

145. De plus, également en application de la décision prise par le Comité permanent, le HCR provisionne des fonds afin de financer les prestations liées au rapatriement depuis 2012.

146. Tous les fonds et réserves précités ont été constitués par le Comité exécutif ou par le Haut-Commissaire avec l'assentiment du Comité exécutif.

3.15 Fonds d'autofinancement

147. Le Fonds d'autofinancement, établi le 1^{er} janvier 2021, dispose d'un financement sur fonds propres afin de gérer les activités du parc de véhicules du HCR, activités autrefois gérées dans le cadre du Fonds du Programme annuel. Il est alimenté par les produits issus des frais interfonds associés à la location et l'assurance de véhicules, et de la vente aux enchères de véhicules. Les charges incluent les dépenses de personnel, l'équipement et les fournitures connexes, l'amortissement des véhicules, les assurances et d'autres coûts accessoires.

Tableau 3.15

Fonds d'autofinancement

(En milliers de dollars des États-Unis)

	31 décembre 2021	Excédent/(déficit)	Entrées/(Sorties)	31 décembre 2022
Fonds d'autofinancement	155 792	41 386	4 069	201 246

Note 4

Analyse des risques

Risque de crédit

148. Le risque de crédit correspond au risque de subir une perte financière si une contrepartie à un instrument financier manque à ses obligations contractuelles. Il concerne la trésorerie et les équivalents de trésorerie, les placements et les impayés. L'exposition maximale au risque de crédit correspond à la valeur comptable des instruments financiers.

Trésorerie et placements

149. Les principes que suit le HCR en matière de gestion du risque limitent le montant de la trésorerie et des placements pouvant être confiés à une banque donnée. La liste des banques dépositaires approuvées est établie et tenue à jour sur la base d'évaluations de la gestion des risques et des notes de crédit des établissements bancaires, l'objectif étant d'atténuer les risques de perte en capital due à la défaillance d'une contrepartie. Les fonds excédentaires sont placés dans des institutions financières du monde entier ayant la plus grande solidité financière, mesurée en fonction du niveau de leurs fonds propres et réserves. Le HCR veille à maintenir une répartition géographique équilibrée et fixe des plafonds pour chaque contrepartie. Tous les placements de fonds excédentaires sont effectués auprès d'institutions classées parmi les plus solvables par les grandes agences de notation.

150. Le HCR analyse la concentration du risque de crédit en se fondant sur les notes de crédit des dépôts à terme et des fonds du marché monétaire qu'il détient. Il applique le système de notation de Moody's. Les notes de crédit à court terme s'appliquent aux dépôts à terme, ceux-ci ayant tous une durée inférieure à un an. Au 31 décembre 2022, le HCR détenait des fonds du marché monétaire d'un montant de 90,0 millions de dollars, tous notés Aaa par S&P Global Ratings, soit la note la plus élevée pour cette catégorie. Au 31 décembre 2022, il détenait des dépôts à court terme de 527,5 millions de dollars, tous notés Prime-1, la note à court terme la plus élevée.

151. Les sommes requises pour les opérations courantes sont réparties dans de multiples régions et maintenues uniquement au niveau nécessaire à la bonne conduite des opérations, ce qui limite le risque de crédit auquel elles sont exposées.

152. Il est fait état du risque de crédit concernant la trésorerie et les placements dans le tableau 3.1.4.

Créances

153. Les contributions à recevoir comprennent essentiellement les contributions volontaires dues par les États Membres. Il n'y a pas eu, jusqu'à présent, de problèmes de non-recouvrement de montants significatifs. Le risque de non-recouvrement a été évalué et provisionné, comme indiqué dans le tableau 3.2.3. On trouvera dans le tableau 3.2.6 des informations sur l'exposition des contributions à recevoir au risque de crédit.

Risque de liquidité

154. Au 31 décembre 2022, le montant total de la trésorerie et des équivalents de trésorerie du HCR était de 2 307,4 millions de dollars, contre 1 183,9 millions de dollars au 31 décembre 2021.

155. La trésorerie et les équivalents de trésorerie se composent de montants non affectés servant aux opérations (1 404,6 millions de dollars) et de montants affectés à des fins autres que les opérations (902,8 millions de dollars) (voir note 3.1).

156. Le montant moyen de la trésorerie non affectée servant aux opérations en 2022 représentait l'équivalent de 3,1 mois de charges, contre 2,7 mois en 2021.

157. L'exécution des activités relatives aux programmes et des interventions d'urgence du HCR est planifiée en fonction des prévisions de trésorerie relatives aux contributions annoncées et aux contributions effectivement versées, y compris les sommes annoncées et effectivement versées dans le cadre d'appels spéciaux. Des procédures de gestion et de suivi de la trésorerie garantissent que le HCR dispose à tout moment des liquidités nécessaires pour faire face en temps voulu à ses obligations contractuelles. Le HCR est toutefois fortement tributaire des flux de trésorerie provenant d'un petit nombre de grands donateurs. En raison de restrictions imposées par certains donateurs sous la forme d'une préaffectation des fonds, tous les actifs liquides ne sont pas disponibles pour financer les opérations générales en cas de retards dans le versement des fonds annoncés, de baisse des contributions ou d'autres événements imprévus ayant une incidence négative sur les liquidités. Les frais à court terme sur les actifs nets découlent notamment de l'obligation de liquider des engagements relatifs à l'achat de biens et de services, ainsi que des engagements en capital pour lesquels un marché avait été passé mais n'avait pas été exécuté au 31 décembre (note 9.2). En règle générale, environ 65 % du montant total des engagements de ce type comptabilisé à la fin de l'année sont liquidés dans les six premiers mois de l'année suivante.

Risque de taux d'intérêt

158. Le HCR tire des intérêts créditeurs des soldes excédentaires de trésorerie et d'équivalents de trésorerie qu'il maintient tout au long de l'année aux fins des opérations et à d'autres fins. L'exécution du programme et du budget du HCR n'est pas directement tributaire du montant des intérêts créditeurs.

159. Au cours de l'exercice allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2022, les dépôts étaient principalement en dollars des États-Unis. Le taux de rendement moyen des dépôts en dollars des États-Unis était de 1,57 %, contre 0,08 % en 2021, et suivait la tendance à la hausse des taux d'intérêt observée pour cette catégorie de placements à court terme.

Tableau 4.1
Analyse des tendances concernant les dépôts

	2022	2021
Dépôts à terme		
Solde moyen (en millions de dollars des États-Unis)	1 167	1 036
Taux d'intérêt moyen (en pourcentage)	1,57	0,08
Durée moyenne (en jours)	36	38

Risque de change

160. Le HCR subit tout au long de l'année les effets du risque de change du fait qu'il reçoit principalement des contributions libellées en 11 grandes monnaies et effectue des paiements en 109 devises dans le monde entier. Dans le cadre de sa gestion de portefeuille multidevises, il détermine ses positions de trésorerie effectives et prévisionnelles en mettant en rapport les devises dans lesquelles il reçoit des versements et celles dans lesquelles il fait des paiements. Les opérations de couverture à court terme sont donc limitées. Le HCR conclut des accords de swap de devises principalement pour gérer les risques de change et de taux d'intérêt liés à la détention de soldes excédentaires en euros. Ces swaps sont effectués principalement contre le dollar des États-Unis. En 2022, le montant des opérations de swap s'est élevé à 317,2 millions d'euros. En outre, le HCR détient un nombre limité de contrats à terme de gré à gré pour financer les besoins connus liés au versement des traitements en francs suisses. Un montant de 56,5 millions de francs suisses a été échangé à cette fin en 2022. Aucun contrat à terme de gré à gré n'était en cours à la fin de l'année.

161. Le HCR gère le facteur d'incertitude en appliquant une méthode reconnue de gestion des risques, grâce à laquelle il peut tirer parti des avantages que lui offre la grande diversité des devises composant son portefeuille.

162. Le HCR limite le risque de change pour chaque monnaie en établissant une corrélation entre les flux au niveau du portefeuille. Son progiciel de gestion intégré comprend un outil de prévision automatique qui permet de suivre et d'optimiser les flux de trésorerie à l'échelle mondiale à partir des données provenant des modules de transaction.

163. Le HCR achète toutes les principales devises convertibles de façon centralisée, à son siège, en utilisant des plateformes de courtage électroniques standardisées qui gèrent les besoins opérationnels dans environ 135 pays et territoires dans lesquels il opère.

Analyse de sensibilité

164. Les principales catégories d'actifs monétaires sont la trésorerie et les équivalents de trésorerie, les placements et les créances. Le tableau 3.1.3 présente la répartition par monnaie des principaux éléments constitutifs de la trésorerie et des placements, ainsi que leur sensibilité aux variations des taux de change au 31 décembre 2022. Le HCR est exposé à un important risque de change afférent aux contributions volontaires annoncées constatées en créances, qui est principalement lié à la date de réception des contributions. Le tableau 3.2.5 présente les contributions à recevoir, par monnaie, et leur sensibilité aux variations des taux de change.

165. Les passifs monétaires sont principalement comptabilisés parmi les dettes. Le tableau 3.7.2 présente les dettes, par grande monnaie, et leur sensibilité aux variations des taux de change. La quasi-totalité des dettes doit être réglée dans un délai d'un an

ou, comme c'est généralement le cas, dans un délai plus court, ce qui limite le risque de change.

Tableau 4.2
Sensibilité au risque de change des autres actifs et passifs monétaires

(En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Risque de change sur le solde net des autres actifs et passifs monétaires, par monnaie</i>	<i>Au 31 décembre 2022</i>	<i>Appréciation du dollar des États Unis de 10 %</i>	<i>Dépréciation du dollar des États Unis de 10 %</i>
Dinar iraquien	10 368	(943)	1 037
Rial yéménite	5 866	(533)	587
Shilling kényan	8 967	(815)	897
Shilling ougandais	5 949	(541)	595
Autres monnaies	26 312	(2 392)	2 631
Total	57 462	(5 224)	5 746

166. Le tableau 4.2 récapitule la sensibilité aux variations des taux de change des actifs et passifs monétaires ne faisant pas partie de la trésorerie, des placements à recevoir ou des dettes.

Tableau 4.3
Risque de change sur le solde net des actifs et passifs monétaires

(En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Solde net des actifs et passifs monétaires, par monnaie</i>	<i>Au 31 décembre 2022</i>	<i>Appréciation du dollar des États Unis de 10 %</i>	<i>Dépréciation du dollar des États Unis de 10 %</i>
Dollar des États-Unis	1 338 004	–	–
Euro	717 567	(65 233)	71 757
Couronne danoise	306 716	(27 883)	30 672
Couronne suédoise	272 776	(24 798)	27 278
Couronne norvégienne	117 697	(10 700)	11 770
Dollar australien	71 879	(6 534)	7 188
Dollar canadien	68 251	(6 205)	6 825
Roupie pakistanaise	24 631	(2 239)	2 463
Autres monnaies	98 938	(8 994)	9 894
Total	3 016 460	(152 587)	167 846

167. On trouvera dans le tableau 4.3 les soldes des actifs et passifs monétaires, par monnaie, qui sont les plus exposés aux risques de change.

168. Si tous les actifs et passifs monétaires venaient à évoluer en fonction d'une appréciation ou d'une dépréciation du dollar des États-Unis de 10 % par rapport aux taux de change en vigueur au 31 décembre 2022 – fluctuations estimées probables à cette date –, mais que toutes les autres variables restaient constantes (évolution asymétrique), le solde des fonds diminuerait de 85,4 millions de dollars (2,2 %) ou augmenterait de 94,0 millions de dollars (2,4 %), respectivement. On considère que le risque de change est d'ordinaire plus élevé en fin d'année que pendant l'année, les créances libellées dans des devises autres que le dollar des États-Unis étant plus élevées en fin d'année qu'en moyenne pendant l'année.

Note 5
Produits

5.1 Contributions volontaires

Tableau 5.1.1

Analyse des contributions volontaires

(En milliers de dollars des États-Unis)

	2022	2021
Contributions financières		
Gouvernements	4 157 319	4 189 861
Autres organisations intergouvernementales	324 160	208 127
Donateurs privés	1 112 417	543 357
Organismes et fonds des Nations Unies	180 640	107 321
Total partiel	5 774 537	5 048 665
Sommes remboursées aux donateurs et autres réductions de produits constatés au cours d'années antérieures	(4 091)	(1 654)
Total des contributions financières	5 770 445	5 047 011
Contributions en nature		
Gouvernements	31 298	29 964
Autres organisations intergouvernementales	759	–
Donateurs privés	127 996	110 239
Organismes et fonds des Nations Unies	871	–
Total des contributions en nature	160 923	140 203
Total des contributions volontaires	5 931 369	5 187 214

169. Le montant des contributions financières est ajusté pour tenir compte des sommes remboursées aux donateurs et de la réduction de produits constatés au cours d'années antérieures due à une sous-utilisation de fonds préaffectés ou à des modifications apportées aux estimations.

170. Les contributions en nature représentent des dons de biens, et de services s'ils sont d'une valeur significative, directement affectés aux opérations. Il s'agit généralement d'articles de stock à distribuer à des bénéficiaires et de la mise à la disposition du HCR de locaux ou de personnel. En 2022, la valeur des contributions en nature était de 125,5 millions de dollars pour les biens (103,8 millions de dollars en 2021) et de 35,4 millions de dollars pour les services (36,4 millions de dollars en 2021). Les biens se composaient principalement de vêtements et de chaussures (87,4 millions de dollars).

171. Le montant total des contributions financières (avant ajustements) enregistrées en 2022, à savoir 5 774,5 millions de dollars, est ventilé ci-après par année à laquelle le financement se rattache et par type de préaffectation :

Tableau 5.1.2
Contributions financières comptabilisées par année à laquelle le financement se rattache

(En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Année</i>	<i>2022</i>	<i>Année</i>	<i>2021</i>
2022 et années antérieures	4 477 103	2021 et années antérieures	3 282 437
Années à venir		Années à venir	
2023	1 042 385	2022	952 719
2024	145 584	2023	277 327
2025	87 630	2024	199 166
2026	21 260	2025	259 755
2027	574	2026	77 261
Total partiel (années à venir)	1 297 433		1 766 228
Total des contributions financières (avant ajustements)	5 774 537		5 048 665

172. Les produits provenant des contributions volontaires préaffectées sont comptabilisés et les créances enregistrées au moment de la signature de l'accord correspondant.

Tableau 5.1.3
Contributions financières, par type de préaffectation

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>2022</i>	<i>2021</i>
Contributions non préaffectées	777 319	1 068 309
Contributions préaffectées selon des critères souples	1 619 512	952 887
Contributions préaffectées	2 428 097	2 250 048
Contributions préaffectées selon des critères stricts	949 609	777 421
Total des contributions financières (avant ajustements)	5 774 537	5 048 665

173. L'utilisation des contributions non préaffectées est entièrement modulable. Les contributions préaffectées selon des critères souples ne peuvent servir qu'à financer des activités menées dans une région donnée ou en vue d'atteindre un objectif stratégique précis. Les contributions préaffectées portent sur une opération de pays ou sur un objectif secondaire. Les contributions préaffectées selon des critères stricts ne peuvent être utilisées que pour un projet précis ou font l'objet de restrictions à la fois géographiques et thématiques. La plupart des contributions dont la préaffectation n'a pas encore été décidée par le donateur finissent par être limitées à un pays donné, aussi ces contributions sont-elles considérées comme étant préaffectées.

5.2 Budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies

Tableau 5.2

Budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies

(En milliers de dollars des États-Unis)

	2022	2021
Budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies	84 378	43 177

174. L'ONU alloue chaque année au HCR une dotation imputée sur son budget ordinaire qui couvre les dépenses de personnel et divers frais de gestion, conformément à l'article 20 du statut du Haut-Commissariat. Les produits comptabilisés en 2022 comprennent les montants couverts par l'avis d'allocation de crédit reçu en décembre pour l'exercice budgétaire 2023 (42,2 millions de dollars). Les avis d'allocation de crédit pour 2021 et 2022 ont tous deux été reçus au début de l'exercice budgétaire auquel ils se rattachaient.

5.3 Intérêts créditeurs

175. L'augmentation des intérêts créditeurs comptabilisés en 2022, qui s'élèvent à 26,1 millions de dollars, par rapport au montant de 2,5 millions de dollars enregistrés en 2021, tient principalement à la hausse notable des taux d'intérêt du marché.

5.4 Produits divers

Tableau 5.4

Produits divers

(En milliers de dollars des États-Unis)

	2022	2021
Gain sur la vente d'éléments d'actif	15 747	7 704
Utilisation des résidences pour personnes de passage	4 828	3 750
Primes versées par les participants au régime d'assurance maladie des fonctionnaires recrutés localement	4 273	3 921
Utilisation de locaux à usage de bureaux et d'emplacements de stationnement	744	608
Produits accessoires	5 159	5 357
Total des produits divers	30 750	21 339

Note 6

Charges

6.1 Charges des partenaires d'exécution

176. Le montant total des charges des partenaires d'exécution s'est élevé à 1 393,0 millions de dollars (contre 1 310,0 millions de dollars en 2021). Le tableau ci-dessous en présente la ventilation par catégorie de partenaires et par région.

Tableau 6.1
Charges des partenaires d'exécution

(En milliers de dollars des États-Unis)

Région	Gouvernements	Organisations non gouvernementales internationales	Organisations non gouvernementales locales	Organismes des Nations Unies	Total des charges	
					2022	2021 (après reclassement)
Afrique de l'Ouest et Afrique centrale	15 736	67 526	45 793	–	129 055	115 262
Afrique de l'Est, Corne de l'Afrique et région des Grands Lacs	54 044	170 349	46 256	1 082	271 730	288 362
Afrique australe	8 641	27 593	21 284	124	57 642	53 286
Moyen-Orient et Afrique du Nord	16 913	148 427	153 617	4 735	323 691	319 544
Asie et Pacifique	5 027	30 183	96 073	(2 279)	129 003	130 500
Europe	7 717	34 809	93 960	204	136 690	86 473
Amériques	3 267	46 523	70 194	391	120 376	133 737
Siège/programmes globaux	697	26 496	18 434	(405)	45 221	57 997
Charges se rapportant à des accords relatifs à l'année considérée pour lesquelles les partenaires d'exécution ont soumis leur rapport	112 041	551 905	545 611	3 851	1 213 408	1 185 161
Charges pour lesquelles le rapport du partenaire d'exécution n'a pas encore été soumis ou traité	45 111	61 036	45 454	11 943	163 544	114 371
Ajustements relatifs à des accords portant sur des années antérieures ^a	6 871	6 472	954	1 777	16 074	10 505
Total des charges	164 023	619 413	592 018	17 570	1 393 025	1 310 037

^a Le montant de 16,0 millions de dollars (10,5 millions en 2020), qui a trait aux ajustements relatifs à des accords portant sur des années antérieures, s'obtient comme suit : un montant de 34,3 millions de dollars correspondant à des soldes non utilisés remboursables (40,0 millions en 2021) et un montant de 1,1 million de dollars (1,3 million en 2021) recouvré à l'issue d'audits de projets exécutés par des partenaires sont compensés par les charges engagées par les partenaires pendant l'année considérée par rapport à celles qui avaient été comptabilisées d'avance, à savoir 50,0 millions de dollars (50,6 millions en 2021), et par un montant de 0,1 million de dollars (1,2 million en 2021) à recevoir des partenaires qui a été comptabilisé en pertes, déduction faite de la reprise de dépréciation correspondante et de charges diverses.

177. Le montant de 1 393,0 millions de dollars constaté au titre des charges des partenaires d'exécution (1 310,0 millions en 2021) comprend 163,5 millions de dollars (114,4 millions en 2021) qui ont été versés aux partenaires en 2022 et pour lesquels les rapports n'ont pas encore été reçus ou traités par le HCR. Le montant estimatif des fonds non utilisés est pris en compte dans les montants à recevoir des partenaires d'exécution et dans les avances (note 3.4).

178. En 2022, le HCR a recouvré auprès de ses partenaires d'exécution un montant total de 1,1 million de dollars (1,3 million en 2021) au titre de charges non justifiées, qu'il a décelées à l'occasion de son examen des rapports d'audit des projets exécutés par les partenaires.

179. Des intérêts créditeurs et des produits accessoires d'un montant de 1,9 million de dollars (3,4 millions en 2021) ont été reçus des partenaires d'exécution en 2022.

180. En 2022, les charges relatives à l'appui aux partenaires nationaux chargés de la collecte de fonds ont été reclassées : elles ne sont plus rattachées aux charges des partenaires d'exécution, mais aux services contractuels, plus précisément au poste

Publicité, promotion et information, afin de mieux rendre compte de la nature du financement fourni (voir tableau 6.4). Les montants comparatifs ont donc été retraités.

6.2 Traitements et avantages du personnel

Tableau 6.2

Traitements et avantages du personnel

(En milliers de dollars des États-Unis)

	2022	2021
Traitements	761 206	689 252
Indemnités et prestations dues au personnel	234 536	203 582
Pensions	177 757	160 086
Assurance maladie après la cessation de service	83 696	67 958
Personnel temporaire	77 833	66 538
Assurance maladie – personnel en activité	42 665	39 151
Indemnités de fin de contrat de travail	7 273	7 315
Remboursement de l'impôt national sur le revenu	7 037	6 366
Primes d'évacuation	4 088	3 635
Congés annuels	3 360	6 402
Autres dépenses de personnel	11 840	10 432
Total des traitements et avantages du personnel	1 411 291	1 260 716

181. Le montant de 3,4 millions de dollars (6,4 millions de dollars en 2021) constaté au titre des congés annuels correspond à l'augmentation du nombre de jours de congés annuels accumulés par le personnel au cours de l'année (voir également par. 108).

182. Les autres dépenses de personnel sont compensées par la comptabilisation à l'actif de dépenses de personnel d'un montant de 2,7 millions de dollars (3,4 millions de dollars en 2021) qui ont servi à la production en interne d'actifs incorporels.

6.3 Assistance pécuniaire à des bénéficiaires

183. L'assistance pécuniaire sert à fournir une protection, une assistance et des services permettant aux bénéficiaires de décider comment subvenir à leurs besoins.

184. Le montant de 888,1 millions de dollars (573,2 millions de dollars en 2021) afférent à l'assistance pécuniaire ne tient pas compte de l'assistance pécuniaire fournie par l'intermédiaire des partenaires, qui s'élevait à 81,0 millions de dollars (95,3 millions de dollars en 2021) et qui est comptabilisée dans les charges des partenaires d'exécution, présentées dans la note 6.1.

6.4 Services contractuels

Tableau 6.4

Services contractuels

(En milliers de dollars des États-Unis)

	2022	2021 (après reclassement)
Personnel affilié et vacataires	170 419	165 808
Publicité, promotion et information	114 775	119 955

	2022	2021 (après reclassement)
Contrats de construction	59 090	64 688
Transport, manutention et gestion des entrepôts	57 013	44 035
Traitement des données	51 583	45 073
Services directs à des bénéficiaires	47 822	45 615
Services spécialisés	37 410	35 548
Consultants indépendants	11 497	9 516
Traduction, impression et publication	8 798	7 584
Autres services	56 667	60 571
Total des services contractuels	615 074	598 392

185. Par personnel affilié, on entend les personnes qui ont une relation de travail avec le HCR, notamment les Volontaires des Nations Unies, les consultants indépendants, les vacataires ayant conclu des accords de prestation de services avec des organisations partenaires affiliées, les bénéficiaires de bourses et les personnes déployées.

186. La rubrique Services directs à des bénéficiaires concerne la fourniture de soins médicaux, de services de transport et d'hébergement et d'autres services pour lesquels le HCR passe des contrats avec des prestataires pour le compte de personnes déplacées, en lieu et place d'une assistance pécuniaire.

187. Les services de traitement des données comprennent les frais engagés par les prestataires aux fins de la mise en place de solutions logicielles dans le cloud concernant les ressources humaines (4,4 millions de dollars), les finances et la gestion de la chaîne d'approvisionnement (8,2 millions de dollars) et la gestion axée sur les résultats (1,2 million de dollars), qui ne répondent pas aux critères de traitement des actifs incorporels. Des frais d'abonnement distincts se rattachant à des exercices ayant précédé la mise en place de ces solutions sont comptabilisés comme étant des charges payées d'avance (voir tableau 3.4).

188. En 2022, les charges relatives à l'appui aux partenaires nationaux chargés de la collecte de fonds ont été reclassées : elles ne sont plus rattachées aux charges des partenaires d'exécution, mais aux services contractuels, plus précisément au poste Publicité, promotion et information (voir tableau 6.1). Les montants comparatifs ont donc été retraités.

189. La rubrique Autres services concerne diverses prestations techniques, analytiques ou opérationnelles spécialisées ayant fait l'objet de contrats.

6.5 Fournitures et consommables destinés à des bénéficiaires

Tableau 6.5

Fournitures et consommables destinés à des bénéficiaires

(En milliers de dollars des États-Unis)

	2022	2021 (après reclassement)
Articles de stock distribués		
Articles d'hygiène et de soins et vêtements	160 613	178 926
Articles ménagers	94 756	64 166

	2022	2021 (après reclassement)
Literie	55 451	42 278
Matériaux et matériel de construction	50 276	48 772
Tentes	26 232	26 344
Aliments de base	2 126	4 208
Fournitures et matériel divers	5 457	5 420
Consommables	56 343	55 773
Total des articles de stock distribués	451 255	425 886
Autres variations des stocks (articles n'ayant pas encore été distribués)	(1 281)	3 659
Total des fournitures et consommables destinés à des bénéficiaires	449 973	429 545

190. Les autres variations des stocks (articles n'ayant pas encore été distribués) correspondent principalement aux variations des montants relatifs à la dépréciation d'articles dont la durée de conservation est dépassée et d'articles dont la livraison a pris du retard.

191. En 2022, la présentation de certains articles en stocks autres que ceux correspondant aux articles de première nécessité figurant dans le tableau 3.3.1 a été modifiée pour mieux rendre compte de la manière dont ils sont gérés. Les articles consommables figurant parmi les articles d'hygiène et de soins et les vêtements ont été reclassés parmi les fournitures et matériel divers. De même, étant donné que des quantités importantes de consommables ont été comptabilisées en stocks en 2022, les distributions d'articles faisant partie des fournitures et matériel divers sont toutes traitées comme des articles de stocks distribués. Les chiffres comparatifs ont donc été reclassés.

6.6 Frais de fonctionnement

Tableau 6.6

Frais de fonctionnement

(En milliers de dollars des États-Unis)

	2022	2021
Location et entretien des locaux	87 856	83 324
Sécurité	53 099	50 322
Carburants et lubrifiants	37 989	32 588
Communication	35 609	37 676
Frais bancaires	19 230	17 180
Services collectifs de distribution	16 099	12 021
Hébergement	14 185	9 218
Location et entretien des véhicules et du matériel	8 498	8 426
Assurance	4 637	4 299
Frais de fonctionnement divers	17 133	14 444
Total des frais de fonctionnement	294 335	269 498

192. Les frais de fonctionnement divers englobent les transports locaux et les fournitures et accessoires nécessaires pour répondre à divers besoins opérationnels.

6.7 Matériel et fournitures

Tableau 6.7

Matériel et fournitures

(En milliers de dollars des États-Unis)

	2022	2021
Matériel et fournitures connexes	94 883	79 498
Logiciels et licences	13 284	11 036
Fournitures de bureau générales	16 281	12 599
Mobilier et agencements	11 084	8 095
Immobilisations corporelles ayant fait l'objet d'un transfert	7 992	7 497
Bâtiments (non immobilisables)	4 816	2 695
Véhicules et fournitures d'atelier	4 469	9 958
Modification et amélioration des locaux	975	666
Total du matériel et des fournitures	153 784	132 045

193. Les charges comptabilisées au titre du matériel et des fournitures connexes portent sur l'achat d'articles d'un montant inférieur au seuil d'immobilisation, comme les ordinateurs et d'autres types de matériel.

6.8 Frais de voyage

194. Les frais de voyage sont passés de 42,1 millions de dollars en 2021 à 77,9 millions de dollars en 2022, en raison d'un nouvel assouplissement des restrictions relatives à la pandémie de COVID-19. En 2019, année qui a précédé la pandémie, les frais de voyage se sont élevés à 72,5 millions de dollars.

6.9 Amortissements et dépréciations

Tableau 6.9

Amortissements et dépréciations

(En milliers de dollars des États-Unis)

	2022	2021
Amortissement des immobilisations corporelles	35 183	41 277
Dépréciation d'immobilisations corporelles	1 174	801
Amortissement des immobilisations incorporelles	10 847	11 508
Total des amortissements	47 204	53 586

6.10 Charges diverses

Tableau 6.10

Charges diverses

(En milliers de dollars des États-Unis)

	2022	2021
Séminaires et ateliers	18 383	8 419
Créances douteuses	9 275	6 571
Formation	7 983	6 192
Charges accessoires	(4 744)	2 051
Total des charges diverses	30 896	23 234

195. En 2022, les charges accessoires ont été compensées par l'extinction de passifs accessoires d'un montant de 7,6 millions de dollars qui ne devraient plus donner lieu à une sortie de ressources.

6.11 Écarts de change

Tableau 6.11.1

Écarts de change

(En milliers de dollars des États-Unis)

	(Gains)/pertes réalisé(e)s	(Gains)/pertes non réalisé(e)s	Total 2022	(Gains)/pertes réalisé(e)s	(Gains)/pertes non réalisé(e)s	Total 2021
Dettes	(7 154)	477	(6 677)	(3 382)	1 374	(2 008)
Contributions à recevoir	55 136	59 467	114 603	(29 691)	107 811	78 120
Trésorerie et placements	(40 841)	36 926	(3 915)	(15 599)	26 793	11 194
Autres	16 400	2 301	18 701	11 276	(1 194)	10 082
Total des écarts de change	23 541	99 171	122 712	(37 396)	134 784	97 388

Tableau 6.11.2

Gains et pertes de change réalisé(e)s

(En milliers de dollars des États-Unis)

	(Gains) réalisés	Pertes réalisées	Total 2022	(Gains) réalisés	Pertes réalisées	Total 2021
Dettes	(49 810)	42 656	(7 154)	(26 388)	23 006	(3 382)
Contributions à recevoir	(33 792)	88 928	55 136	(44 675)	14 984	(29 691)
Trésorerie et placements	(108 744)	67 903	(40 841)	(76 708)	61 109	(15 599)
Autres	(7 528)	23 928	16 400	(5 803)	17 079	11 276
Total des gains et pertes de change réalisé(e)s	(199 874)	223 415	23 541	(153 574)	116 178	(37 396)

Tableau 6.11.3
Gains et pertes de change non réalisé(e)s

(En milliers de dollars des États-Unis)

	(Gains) non réalisés	Pertes non réalisées	Total 2022	(Gains) non réalisés	Pertes non réalisées	Total 2021
Dettes	(497)	974	477	(1 147)	2 520	1 374
Contributions à recevoir	(55 183)	114 649	59 467	(10 708)	118 519	107 811
Trésorerie et placements	(21 466)	58 392	36 926	(34 027)	60 821	26 793
Autres	(23 742)	26 043	2 301	(21 191)	19 997	(1 194)
Total des gains et pertes de change non réalisé(e)s	(100 888)	200 058	99 170	(67 074)	201 857	134 783

196. Les pertes de change non réalisées (99,2 millions de dollars) s'expliquent principalement par l'appréciation du dollar des États-Unis par rapport aux devises dans lesquelles le HCR détenait des comptes débiteurs et des soldes bancaires au 31 décembre 2022 (essentiellement en couronnes suédoises, en couronnes danoises, en dollars australiens et en dollars canadiens).

Note 7**État comparatif des montants budgétés et des montants réels**

197. Conformément à la norme IPSAS 24 (Présentation de l'information budgétaire dans les états financiers), il est procédé à un rapprochement entre les montants réels présentés sur une base comparable dans l'état V et les montants réels présentés dans les états financiers, et des explications sont données ci-après quant à l'effet des différences liées à la méthode de calcul, aux écarts de dates, aux entités prises en compte et à la présentation :

a) **différences liées à la méthode de calcul** : le budget du HCR est établi selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée et les états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice ;

b) **écarts de dates** : il y a écarts de dates lorsque l'exercice budgétaire diffère de la période comptable sur laquelle portent les états financiers. Dans le cas du HCR, aucun écart de dates ne complique la comparaison entre les montants budgétés et les montants réels ;

c) **différences relatives aux entités prises en compte** : ce type de différence existe lorsque le budget ne comprend pas certains programmes ou certaines entités qui font partie de l'entité principale pour laquelle les états financiers sont établis. Le budget du HCR ne couvre pas les activités se rapportant au Fonds de roulement et de garantie, au régime d'assurance médicale des fonctionnaires recrutés localement ou au Fonds d'autofinancement ;

d) **différences de présentation** : les différences de ce type s'expliquent par le fait que le format et le système de classification adoptés pour la présentation de l'état de la performance financière (état II) diffèrent de ceux appliqués dans l'état comparatif des montants budgétés et des montants réels (état V). Le HCR présente le budget selon des catégories opérationnelles et géographiques dans l'état V, tandis qu'il classe les charges par nature dans l'état II.

198. On trouvera ci-après un rapprochement des montants réels présentés sur une base comparable dans l'état comparatif des montants budgétés et des montants réels (état V) et des montants réels présentés dans l'état de la performance financière (état II) pour l'année terminée le 31 décembre 2022.

Tableau 7.1
État comparatif des montants inscrits au budget et des montants réels

(En milliers de dollars des États-Unis)

	2022
Montants réels calculés sur une base comparable (état V)	5 607 083
Différences liées à la méthode de calcul	
Stocks	(129 543)
Obsolescence des stocks	(21 281)
Financement des avantages du personnel	(114 176)
Élimination des charges intersectorielles	(70 211)
Dépenses des partenaires d'exécution (exercice considéré)	(38 049)
Remboursements effectués par les partenaires d'exécution et ajustements relatifs aux projets se rapportant à des années antérieures	(2 131)
Immobilisations corporelles et incorporelles	(32 368)
Amortissement d'immobilisations corporelles et incorporelles	28 889
Engagements (à l'exception de ceux traités ailleurs au titre des différences liées aux entités prises en compte ou à la méthode de calcul)	(866)
Créances douteuses	2 591
Autres	(3 196)
Total des différences liées à la méthode de calcul	(380 341)
Différences relatives aux entités prises en compte	
Fonds de financement des prestations dues au personnel	86 244
Régime d'assurance médicale des fonctionnaires recrutés localement	11 635
Fonds de roulement et de garantie	8 572
Fonds d'autofinancement	28 496
Total des différences relatives aux entités prises en compte	134 947
Total des charges	5 361 689

199. Les différences significatives entre le budget initial, le budget définitif et les montants réels sont expliquées à la section D du chapitre IV.

Tableau 7.2
Rapprochement des soldes des fonds disponibles et des flux de trésorerie liés au fonctionnement

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Fonctionnement</i>	<i>Investissements</i>	<i>Financement</i>	<i>Total 2022</i>
Solde des fonds disponibles	573 196	–	–	573 196
Différences liées à la méthode de calcul	11 286	(117 917)	–	(106 631)
Différences relatives aux entités prises en compte	(21 083)	–	–	(21 083)
Augmentation/(diminution) nette de la trésorerie et des équivalents de trésorerie présentée dans l'état des flux de trésorerie	563 399	(117 917)	–	445 482

Note 8
Information sectorielle

8.1 État de la situation financière au 31 décembre 2022, par secteur

Tableau 8.1.1

État de la situation financière au 31 décembre 2022, par secteur géographique

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Afrique de l'Ouest et Afrique centrale</i>	<i>Afrique de l'Est, Corne de l'Afrique et région des Grands Lacs</i>	<i>Afrique australe</i>	<i>Moyen-Orient et Afrique du Nord</i>	<i>Asie et Pacifique</i>	<i>Europe</i>	<i>Amériques</i>	<i>Siège/ programmes globaux/autres</i>	<i>Au 31 décembre 2022</i>
Actif									
Actifs courants									
Trésorerie et équivalents de trésorerie	19 774	59 768	13 758	51 764	81 115	36 854	16 389	1 313 025	1 592 447
Placements	–	–	–	–	–	–	–	715 000	715 000
Contributions à recevoir (courantes)	–	–	–	–	–	–	–	1 257 631	1 257 631
Stocks	31 938	89 331	7 670	75 599	49 151	122 458	12 774	75 705	464 625
Autres actifs courants	12 774	40 021	4 271	45 111	30 674	63 554	18 829	83 663	298 897
Total des actifs courants	64 487	189 119	25 699	172 474	160 939	222 867	47 992	3 445 023	4 328 601
Actifs non courants									
Contributions à recevoir (non courantes)	–	–	–	–	–	–	–	752 760	752 760
Immobilisations corporelles	9 608	33 486	7 582	15 081	11 297	7 493	2 324	147 377	234 248
Immobilisations incorporelles	–	–	–	29	–	–	–	24 067	24 096
Total des actifs non courants	9 608	33 486	7 582	15 110	11 297	7 493	2 324	924 204	1 011 104
Total de l'actif	74 094	222 605	33 281	187 584	172 236	230 360	50 317	4 369 228	5 339 704
Passif									
Passifs courants									
Dettes et charges à payer	10 038	21 655	3 115	61 880	27 895	60 295	15 198	128 325	328 401
Avantages du personnel (courants)	–	–	–	–	–	–	–	173 574	173 574
Autres passifs courants	–	–	–	–	–	–	–	10 702	10 702
Provisions	–	–	–	–	–	–	–	5 526	5 526
Total des passifs courants	10 038	21 655	3 115	61 880	27 895	60 295	15 198	318 126	518 202

	<i>Afrique de l'Ouest et Afrique centrale</i>	<i>Afrique de l'Est, Corne de l'Afrique et région des Grands Lacs</i>	<i>Afrique australe</i>	<i>Moyen-Orient et Afrique du Nord</i>	<i>Asie et Pacifique</i>	<i>Europe</i>	<i>Amériques</i>	<i>Siège/ programmes globaux/autres</i>	<i>Au 31 décembre 2022</i>
Passifs non courants									
Avantages du personnel (non courants)	–	–	–	–	–	–	–	947 720	947 720
Provisions	–	–	–	–	–	–	–	94	94
Total des passifs non courants	–	–	–	–	–	–	–	947 814	947 814
Total du passif	10 038	21 655	3 115	61 880	27 895	60 295	15 198	1 265 939	1 466 015
Actif net	64 056	200 950	30 167	125 704	144 341	170 065	35 119	3 103 288	3 873 689

Tableau 8.1.2
État de la situation financière au 31 décembre 2021, par secteur géographique

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Afrique de l'Ouest et Afrique centrale</i>	<i>Afrique de l'Est, Corne de l'Afrique et région des Grands Lacs</i>	<i>Afrique australe</i>	<i>Moyen-Orient et Afrique du Nord</i>	<i>Asie et Pacifique</i>	<i>Europe</i>	<i>Amériques</i>	<i>Siège/ programmes globaux/autres</i>	<i>Total</i>
Actif									
Actifs courants									
Trésorerie et équivalents de trésorerie	15 311	57 798	8 710	51 606	53 074	14 745	14 027	968 621	1 183 891
Placements	–	–	–	–	–	–	–	655 000	655 000
Contributions à recevoir	–	–	–	–	–	–	–	1 133 262	1 133 262
Stocks	20 583	81 322	8 261	83 926	28 205	12 612	11 572	53 895	300 376
Autres actifs courants	19 498	33 191	7 514	83 400	13 505	10 594	12 489	84 380	264 571
Total des actifs courants	55 393	172 310	24 484	218 932	94 784	37 951	38 088	2 895 159	3 537 100
Actifs non courants									
Contributions à recevoir	–	–	–	–	–	–	–	814 170	814 170
Immobilisations corporelles	10 481	33 484	6 915	16 077	6 086	1 841	2 237	136 804	213 926
Immobilisations incorporelles	–	–	–	50	–	–	–	28 407	28 457
Total des actifs non courants	10 481	33 484	6 915	16 127	6 086	1 841	2 237	979 381	1 056 553
Total de l'actif	65 874	205 794	31 399	235 059	100 870	39 793	40 325	3 874 540	4 593 653
Passif									
Passifs courants									
Dettes et charges à payer	8 654	29 711	4 586	80 921	26 350	9 437	10 122	88 965	258 746
Avantages du personnel	–	–	–	–	–	–	–	160 219	160 219
Autres passifs courants	–	–	–	–	–	–	–	17 044	17 044
Provisions	–	–	–	–	–	–	–	5 638	5 638
Total des passifs courants	8 654	29 711	4 586	80 921	26 350	9 437	10 122	271 866	441 646

	<i>Afrique de l'Ouest et Afrique centrale</i>	<i>Afrique de l'Est, Corne de l'Afrique et région des Grands Lacs</i>	<i>Afrique australe</i>	<i>Moyen-Orient et Afrique du Nord</i>	<i>Asie et Pacifique</i>	<i>Europe</i>	<i>Amériques</i>	<i>Siège/ programmes globaux/autres</i>	<i>Total</i>
Passifs non courants									
Avantages du personnel	–	–	–	–	–	–	–	1 328 789	1 328 789
Provisions	–	–	–	–	–	–	–	94	94
Total des passifs non courants	–	–	–	–	–	–	–	1 328 883	1 328 883
Total du passif	8 654	29 711	4 586	80 921	26 350	9 437	10 122	1 600 748	1 770 529
Actif net	57 219	176 083	26 814	154 138	74 520	30 355	30 203	2 273 792	2 823 124

8.2 État de la performance financière pour l'année terminée le 31 décembre 2022, par secteur

Tableau 8.2.1

État de la performance financière au 31 décembre 2022, par secteur géographique

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Afrique de l'Ouest et Afrique centrale</i>	<i>Afrique de l'Est, Corne de l'Afrique et région des Grands Lacs</i>	<i>Afrique australe</i>	<i>Moyen-Orient et Afrique du Nord</i>	<i>Asie et Pacifique</i>	<i>Europe</i>	<i>Amériques</i>	<i>Siège/ programmes globaux/autres</i>	<i>Au 31 décembre 2022</i>
Produits									
Contributions volontaires	354 088	664 599	155 030	988 841	460 850	821 531	281 988	2 204 443	5 931 369
Budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies	–	–	–	–	–	–	–	84 378	84 378
Intérêts créditeurs	72	402	67	27	1 023	161	246	24 061	26 060
Produits divers	4 099	9 963	2 032	4 910	3 612	1 483	1 377	3 274	30 750
Total des produits	358 259	674 964	157 129	993 778	465 485	823 175	283 610	2 316 157	6 072 558
Charges									
Charges des partenaires d'exécution	153 680	329 978	66 723	343 151	194 734	140 331	128 546	35 883	1 393 025
Traitements et avantages du personnel	142 709	278 587	84 246	219 856	147 944	137 701	112 111	288 136	1 411 292
Assistance pécuniaire à des bénéficiaires	9 473	26 557	6 872	302 200	95 258	430 823	13 525	3 461	888 168
Services contractuels	23 754	83 647	18 459	110 464	38 458	53 719	55 028	231 546	615 075
Fournitures et consommables destinés à des bénéficiaires	42 458	137 357	15 330	104 038	84 822	75 017	23 289	(32 336)	449 974
Frais de fonctionnement	38 492	88 198	17 257	68 966	29 769	29 659	17 495	4 498	294 335
Matériel et fournitures	10 661	36 411	7 077	18 025	35 108	25 474	20 277	752	153 784
Frais de voyage	8 642	13 645	5 138	7 816	6 849	13 116	9 342	13 389	77 937
Amortissements et dépréciations	2 058	6 605	1 396	3 197	1 374	982	656	30 936	47 204
Charges diverses	2 518	5 290	495	(48)	1 204	7 962	2 116	11 359	30 896
Total des charges	434 444	1 006 276	222 995	1 177 665	635 519	914 782	382 384	587 623	5 361 689
(Gains)/pertes de change	2 268	3 192	446	423	7 341	15 200	1 615	92 227	122 712
Excédent/(déficit) pour l'année	(78 452)	(334 505)	(66 312)	(184 310)	(177 376)	(106 807)	(100 389)	1 636 307	588 157

Tableau 8.2.2
État de la performance financière au 31 décembre 2021, par secteur géographique

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Afrique de l'Ouest et Afrique centrale</i>	<i>Afrique de l'Est, Corne de l'Afrique et région des Grands Lacs</i>	<i>Afrique australe</i>	<i>Moyen-Orient et Afrique du Nord</i>	<i>Asie et Pacifique</i>	<i>Europe</i>	<i>Amériques</i>	<i>Siège/ programmes globaux/autres</i>	<i>Total 2021 (après reclassement)</i>
Produits									
Contributions volontaires	239 399	602 875	114 043	989 532	532 561	207 192	282 990	2 218 621	5 187 214
Budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies	–	–	–	–	–	–	–	43 177	43 177
Intérêts créditeurs	100	351	56	67	708	115	141	939	2 476
Produits divers	3 942	9 770	1 750	4 236	3 024	1 320	1 257	(3 961)	21 339
Total des produits	243 441	612 996	115 849	993 835	536 293	208 627	284 388	2 258 776	5 254 206
Charges									
Charges des partenaires d'exécution	148 055	316 519	62 928	349 051	158 858	84 901	153 018	36 706	1 310 037
Traitements et avantages du personnel	137 099	245 858	76 636	207 700	115 851	102 137	97 510	277 926	1 260 716
Assistance pécuniaire à des bénéficiaires	9 093	33 054	3 544	393 426	35 406	74 700	20 719	3 244	573 186
Fournitures et consommables destinés à des bénéficiaires	22 588	75 189	17 025	103 819	49 247	32 599	52 422	245 502	598 392
Services contractuels	74 940	139 707	20 631	142 109	67 089	12 301	27 000	(54 232)	429 545
Frais de fonctionnement	38 926	79 467	16 928	63 051	23 039	24 589	15 195	8 303	269 498
Matériel et fournitures	14 867	26 897	7 023	25 417	18 476	9 907	18 507	10 951	132 045
Frais de voyage	7 180	10 225	5 184	4 467	2 805	2 547	6 258	3 445	42 112
Amortissements et dépréciations	1 836	6 699	1 315	4 560	1 101	366	385	37 325	53 586
Charges diverses	1 921	974	822	5 396	1 583	1 944	1 856	8 739	23 234
Total des charges	456 505	934 588	212 036	1 298 997	473 455	345 991	392 870	577 910	4 692 352
(Gains)/pertes de change	2 250	3 552	(128)	3 606	6 996	3 867	1 006	76 238	97 386
Excédent/(déficit) pour l'année	(215 314)	(325 144)	(96 059)	(308 768)	55 842	(141 230)	(109 488)	1 604 628	464 468

200. La ventilation par région des contributions volontaires présentée dans les tableaux 8.2.1 et 8.2.2 correspond à celle qui était prévue dans les accords relatifs aux contributions. Les contributions volontaires qui ne sont pas préaffectées à une région donnée sont placées dans la catégorie Siège/programmes globaux/autres aux fins de la présentation de ces tableaux, mais sont affectées globalement.

201. Certaines activités internes donnent lieu à des opérations comptables dont découlent des produits et charges intersectoriels dont il est rendu compte dans les états financiers. Le subventionnement par le HCR des primes du régime d'assurance médicale des fonctionnaires recrutés localement a produit en 2022 des éléments intersectoriels chiffrés à 13,6 millions de dollars. Les charges et produits interfonds afférents au Fonds d'autofinancement se sont élevés à 50,9 millions de dollars en 2022. Ils figurent dans la colonne Siège/programmes globaux/autres des tableaux 8.2.1. et 8.2.2.

8.3 Entrées d'actifs non courants, par secteur

Tableau 8.3

Entrées d'actifs non courants, par secteur géographique

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Immobilisations corporelles</i>	<i>Immobilisations incorporelles</i>	<i>Total 2022</i>	<i>Immobilisations corporelles</i>	<i>Immobilisations incorporelles</i>	<i>Total 2021</i>
Afrique de l'Ouest et Afrique centrale	1 160	–	1 160	4 340	–	4 340
Afrique de l'Est, Corne de l'Afrique et région des Grands Lacs	7 382	–	7 382	5 655	–	5 655
Afrique australe	1 132	–	1 132	1 613	–	1 613
Moyen-Orient et Afrique du Nord	3 244	–	3 244	5 534	61	5 596
Asie et Pacifique	4 729	–	4 729	1 729	–	1 729
Europe	4 794	–	4 794	537	–	537
Amériques	3 300	–	3 300	2 159	–	2 159
Siège/programmes globaux/autres	42 524	6 487	49 010	31 027	1 784	32 811
Total	68 265	6 487	74 751	52 595	1 845	54 440

Note 9

Engagements et passifs éventuels

9.1 Contrats de location

Tableau 9.1

Engagements au titre des contrats de location simple

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>2022</i>	<i>2021</i>
Moins d'un an	42 903	36 045
Un à cinq ans	44 614	50 796
Plus de cinq ans	9 511	9 500
Total des engagements au titre des contrats de location simple	97 028	96 341

202. Les engagements relatifs aux contrats de location simple comprennent des engagements qui peuvent être annulés dans des circonstances particulières en raison

de la présence de clauses diplomatiques dans les contrats de location. Comme on ne s'attend généralement pas à ce que les clauses diplomatiques soient utilisées, les engagements dont il est fait état sont fondés sur la durée minimale prévue pour le contrat de location dans des circonstances normales.

203. Au 31 décembre 2022, le HCR n'avait pas de contrat de location-financement. Les contrats de location simple comprennent des contrats de location non assortis d'une clause diplomatique d'un montant de 14,5 millions de dollars.

9.2 Engagements

204. Le tableau ci-après présente les engagements du HCR relatifs à l'acquisition de biens et de services, ainsi que ses engagements en capital pour lesquels un marché avait été passé mais n'avait pas été exécuté au 31 décembre 2022 :

Tableau 9.2

Engagements en cours

(En milliers de dollars des États-Unis)

	2022	2021
Éléments d'actif et fournitures	206 798	349 064
Services	182 695	175 344
Versements échelonnés dus au titre d'accords de partenariat	101 941	73 153
Frais de fonctionnement	47 406	47 845
Consultants	3 500	3 164
Autres engagements	8 253	5 875
Total des engagements en cours	550 593	654 447

205. La diminution des engagements en cours en 2022 tient principalement au fait que, par rapport à 2021, le HCR a réduit ses achats de fournitures médicales et de matériel, passé moins de contrats de construction et acquis moins de services de transport et de manutention motivés par la pandémie de COVID-19.

206. Les engagements présentés dans le tableau 9.2 comprennent des engagements pluriannuels d'un montant de 20,1 millions de dollars courant jusqu'en 2026 et visant à assurer la fourniture de services informatiques.

9.3 Passifs éventuels liés à des risques juridiques

207. Les contributions volontaires comprennent des produits qui, conformément à l'accord relatif aux contributions, doivent être utilisés dans un certain délai et aux fins convenues (« contributions préaffectées »). Si une contribution préaffectée n'est pas intégralement utilisée dans le délai prescrit et qu'il convient de la rembourser, le solde non utilisé est comptabilisé comme une réduction des produits et présenté dans le tableau 5.1.1.

208. Au 31 décembre 2022, 17 requêtes déposées contre le HCR par des fonctionnaires en activité ou d'anciens fonctionnaires étaient en instance de jugement devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, et le montant total des indemnités que le HCR pourrait être tenu de verser s'élevait à environ 1,8 million de dollars.

209. Au total, 46 litiges engagés par des tiers contre le HCR sont en suspens, dont la plupart concernent des différends commerciaux avec un petit nombre de fournisseurs

au sujet des quantités et des prix facturés pour leurs services. Ces différends font l'objet de négociations et certains pourraient être réglés par voie d'arbitrage ; leur issue est donc incertaine. L'estimation la plus réaliste des coûts de règlement par voie d'arbitrage a été comptabilisée en charges à payer et en provisions juridiques et présentée dans la note 3.10, mais il existe d'autres réclamations par des tiers portant sur un montant d'environ 30,1 millions de dollars.

210. Un personne précédemment employée comme vacataire a engagé une action en justice pour qu'on lui verse tous les avantages qu'elle aurait reçus en tant qu'employée subordonnée dans le pays du litige si elle était soumise à la législation dudit pays. L'affaire pourrait se transformer en action de groupe, car, en fonction de l'issue, d'autres personnes dans la même situation pourraient tenter des actions similaires dans la même juridiction. Il est impossible de prévoir de manière fiable l'issue de l'affaire initiale, le nombre de personnes qui pourraient engager des actions similaires et les périodes qui seraient concernées, ni, par conséquent, d'estimer de manière fidèle le montant total des réclamations financières qui pourraient en découler. Le nombre de personnes se trouvant dans la même situation susceptibles d'intenter des actions similaires est inférieur à 300 et le montant maximal des réclamations pour tous les demandeurs potentiels est estimé à environ 5,0 millions de dollars.

Note 10

Information relative aux parties liées

211. Les principaux dirigeants du HCR sont le Haut-Commissaire, la Haute-Commissaire adjointe, les deux Hauts-Commissaires assistants et le Contrôleur, qui ont le pouvoir et la responsabilité de planifier, de diriger et de contrôler les activités.

Tableau 10

Information relative aux parties liées

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Nombre de postes pourvus</i>	<i>Traitements et indemnités de poste</i>	<i>Prestations diverses</i>	<i>Pension de retraite et assurance maladie</i>	<i>Rémunération totale</i>	<i>Avances non remboursées sur les prestations</i>
Principaux dirigeants (2022)	5	1 234	60	308	1 602	59

212. Le montant total de la rémunération des cinq principaux dirigeants indiqué dans le tableau ci-dessus englobe le montant net des traitements, l'indemnité de poste et des avantages tels que l'indemnité de représentation, la prime d'affectation, l'allocation-logement, le paiement des frais d'expédition d'effets personnels et la cotisation de l'employeur aux régimes de pensions et d'assurance maladie du personnel en activité.

213. Les principaux dirigeants ont droit à des prestations après la cessation de service au même titre que les autres fonctionnaires. Ces avantages ne peuvent pas être quantifiés de manière fiable. Les principaux dirigeants cotisent également à la Caisse des pensions.

214. Le HCR fait appel à des partenaires d'exécution et à des partenaires nationaux chargés de la collecte de fonds pour ses activités opérationnelles. Les transactions avec ces parties sont conclues dans des conditions normales de concurrence.

Note 11
Événements postérieurs à la date de clôture

215. La date de clôture des comptes du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés est fixée au 31 décembre de chaque année. À la date de la signature des présents états financiers, le 31 mars 2023, aucun événement susceptible d'avoir sur eux une incidence favorable ou défavorable significative ne s'était produit.

216. Les commissaires aux comptes pour opinion. Seul le HCR est habilité à les modifier.

