
**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire****Comité permanent
70^e réunion**Distr. restreinte
31 août 2017
Français
Original : anglais et français

**Rapport du Comité d’audit et de contrôle
indépendant pour 2016-2017***Résumé*

En juin 2011, lors de sa cinquante et unième réunion, le Comité permanent a créé le Comité d’audit et de contrôle indépendant « pour aider [à titre consultatif] le Haut Commissaire et le Comité exécutif à assumer leurs responsabilités de contrôle conformément aux meilleures pratiques pertinentes, aux normes de l’industrie et au Règlement de gestion et aux règles et réglementations du personnel applicables au HCR ». Le présent document est le cinquième rapport annuel, couvrant la période allant de juillet 2016 à juin 2017, présenté conformément à la section 5 des Termes de référence du Comité d’audit et de contrôle indépendant.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-2	3
II. Résumé des activités	3	3
III. Principales observations et recommandations	4-39	3
A. Contrôle au HCR	4-7	3
B. Bureau de l'inspecteur général.....	8-13	4
C. Audit interne	14-17	5
D. Audit externe	18-19	5
E. Évaluation.....	20-22	6
F. Gestion globale des risques.....	23-24	6
G. Gestion financière et rapports y relatifs	25-26	6
H. Bureau du médiateur	27-29	7
I. Bureau de la déontologie	30-31	7
J. Collecte de fonds dans le secteur privé.....	32-34	7
K. Interventions en espèces	35-36	8
L. Cyber-sécurité.....	37-39	8
IV. Remerciements.....	40	9

I Introduction

1. Le Comité d'audit et de contrôle indépendant (IAOC), ci-après dénommé le « Comité », comprend les cinq membres suivants choisis et nommés par le Haut Commissaire avec l'aval du Président du Comité exécutif : M. Salleppan Kandasamy (Malaisie) (Président) ; M. Verasak Liengsrirawat (Thaïlande) (Vice-président) ; Mme Lynn Haight (Canada) ; M. Sam Karuhanga (Ouganda/Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) ; et Mme Mari Simonen (Finlande).

2. Jouant un rôle consultatif, les membres de l'IAOC sont indépendants du HCR et de ses dirigeants. Dans l'accomplissement de ses missions, le Comité est guidé par ses Termes de référence, les politiques du HCR, les règlements financiers et du personnel applicables au HCR, ainsi que par les normes sectorielles pertinentes et les meilleures pratiques.

II Résumé des activités

3. Pendant la période couverte par le rapport, le Comité a tenu trois sessions officielles au Siège du HCR du 24 au 27 octobre 2016, du 27 février au 2 mars 2017, et du 19 au 22 juin 2017. L'ordre du jour de chaque session s'appuyait sur un plan de travail convenu, couvrant les domaines suivants : i) Processus de planification des activités de contrôle au HCR, exécution des plans de travail approuvés et adéquation des ressources ; ii) Résultats des activités de contrôle et réponse des dirigeants à cet égard ; et iii) Politiques, procédures et contrôles internes en matière de gestion des risques institutionnels et amélioration des performances et de l'obligation redditionnelle, concernant notamment la gestion financière, les partenaires d'exécution, les achats, la gestion globale des risques, les structures organisationnelles et les technologies de l'information.

III Principales observations et recommandations

A. Contrôle au HCR

4. Sur la base des recommandations d'un consultant externe désigné en début 2016 pour mener une étude sur les fonctions de contrôle au HCR, le Haut Commissaire a décidé : i) de créer un Service d'évaluation dédié ; ii) de suspendre la pratique d'inspection normale et de garder la possibilité pour le Bureau de l'inspecteur général de mener des inspections ad hoc ; iii) de créer un Service de « contrôle stratégique » au sein du Bureau de l'inspecteur général ; et iv) de suspendre le Comité interne de conformité et de responsabilité et de transférer ses fonctions de contrôle, y compris l'exécution des recommandations, au Comité supérieur de gestion du HCR. La mise en œuvre de ces initiatives est à diverses étapes.

5. Le Service de contrôle stratégique a pour mission : i) d'améliorer à l'échelle de l'Organisation les réponses aux conclusions faites à l'issue des contrôles par l'identification des causes profondes ou des questions systémiques récurrentes, et de faire des recommandations sur les questions importantes de contrôle nécessitant des mesures de la part des dirigeants ; ii) de renforcer la cohérence des fonctions de contrôle au HCR ; iii) d'apporter un appui administratif au service d'audit du HCR du Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies ; iv) de coordonner les interactions du HCR avec le Corps commun d'inspection ; et v) d'assurer les services de secrétariat pour l'IAOC.

6. Avec l'aide du Service d'audit du HCR du Bureau des services de contrôle interne, ci-après dénommé « Service d'audit interne », le HCR inventorie ses processus de contrôle et de gestion des risques pour identifier et corriger les défaillances et les chevauchements, surtout au niveau de la première et de la seconde ligne de défense de l'Organisation, afin d'améliorer le contrôle interne, l'efficacité opérationnelle et les performances et de mieux définir les rôles, les responsabilités et les missions au sein de l'Organisation.

7. À la suite du « bilan organisationnel rapide¹ », première phase d'une revue plus globale du Siège du HCR menée par un autre consultant externe, le Haut Commissaire a décidé d'appliquer un certain nombre de recommandations devant permettre un alignement stratégique des fonctions, des systèmes et des processus au Siège. Ce processus contribuera à veiller à ce que les entités du Siège fonctionnent de manière optimale pour soutenir les opérations sur le terrain et que le HCR soit mieux placé pour relever les défis actuels et futurs liés à l'exécution de son mandat. Le Comité d'audit et de contrôle indépendant soutient ces efforts ambitieux. Il a exhorté les hauts responsables du HCR à établir des objectifs clairs et des calendriers précis de mise en œuvre. Il a par ailleurs recommandé de prévoir en quantité suffisante les ressources appropriées, surtout en termes d'aptitudes professionnelles, pour que ces efforts soient couronnés de succès. Au vu du fait qu'un changement aussi profond nécessite un leadership solide et durable et de l'engagement à tous les niveaux pour une mise en œuvre efficace, le Comité a proposé que les dirigeants suivent régulièrement la mise en œuvre, prennent en temps voulu des décisions et effectuent des changements si nécessaire.

B. Bureau de l'inspecteur général

8. Pendant la période couverte par le rapport, le Bureau de l'inspecteur général a été fortement engagé dans l'examen, la planification et l'exécution des réformes en matière de contrôle, mentionnées au paragraphe 4 ci-dessus.

Inspection

9. Le Service d'inspection a effectué trois inspections au cours du second semestre de 2016 et une inspection en 2017. Les rapports de toutes les inspections achevées ont été publiés. Il a également été procédé au suivi de la mise en œuvre des recommandations contenues dans les précédents rapports d'inspection. En juin 2017, environ 156 recommandations, faites surtout à l'issue des trois dernières inspections, restaient en souffrance.

10. Concernant la décision du Haut Commissaire prescrivant que le Bureau de l'inspecteur général mène des inspections ad hoc, l'IAOC a invité le HCR à définir rapidement la politique et les cadres procéduraux permettant de déterminer les circonstances dans lesquelles ces inspections peuvent être menées, et les méthodologies applicables.

Enquêtes

11. Le Comité est satisfait des progrès accomplis par le Service des enquêtes dans la gestion des cas en instance et dans l'instruction des allégations de fraude et d'autres irrégularités, concernant notamment les partenaires d'exécution, la détermination du statut de réfugié, la réinstallation et le harcèlement sexuel. Le Service des enquêtes demeure engagé à intensifier ses activités en matière d'enquête proactive.

12. Le Service des enquêtes a indiqué que continue d'augmenter le nombre de cas reçus chaque année, et par conséquent le nombre d'enquêtes détaillées devant être menées. Des efforts ont certes été déployés pour gérer efficacement les enquêtes, mais l'accroissement de la charge de travail, la complexité et la sensibilité des cas instruits, surtout ceux impliquant des tiers, exercent des pressions sur les ressources existantes. Même si des ressources supplémentaires ont été allouées au Service des enquêtes, elles ne seraient pas proportionnelles aux besoins.

13. Au vu des effets néfastes des fautes professionnelles sur la réputation de l'Organisation et ses rapports avec les donateurs et d'autres parties prenantes, le Comité a recommandé que les dirigeants examinent minutieusement la charge de travail du Bureau des enquêtes pour lui allouer les ressources nécessaires.

¹ Le bilan organisationnel rapide vise à faire une analyse globale de la conception, de la structure et des processus fondamentaux du Siège du HCR.

C. Audit interne

14. Le Service d'audit interne a dans une large mesure atteint les objectifs de son plan de travail de 2016. Il a publié 34 rapports d'audit interne et émis 166 recommandations après avoir identifié des faiblesses et des défaillances. Près de 80 % des recommandations se justifiaient par le manque ou l'inadéquation de la supervision, du contrôle, de la surveillance de l'appui ; les insuffisances dans l'établissement des priorités axé sur les risques concernant les mesures de contrôle ; et le peu d'engagement des dirigeants quant aux contrôles internes. Dix pourcent des recommandations s'expliquaient par l'absence de politiques et procédures institutionnelles claires. Des défaillances ont été constatées dans les domaines suivants de gestion : biens et fournitures, partenariats de mise en œuvre, besoins et services essentiels, et technologies de l'information et de la communication. Le Service d'audit interne a également fait 64 observations positives dans divers domaines opérationnels, ce qui constitue une avancée par rapport aux années antérieures. Au mois de mars 2017, il y avait 153 recommandations d'audit, dont neuf recommandations critiques, n'ayant pas encore été exécutées. Près de 30 recommandations en souffrance l'étaient depuis plus de deux ans.

15. Dans le rapport annuel de l'IAOC pour 2015 et 2016², il est fait mention des retards qu'accusent les dirigeants, au-delà des délais prescrits, pour répondre aux projets de rapport du Service d'audit interne. Ces retards persistent, avec des effets sur la publication des rapports finaux d'audit et la mise en œuvre en temps utile des mesures correctives. Même si les réformes que mène le Haut Commissaire au niveau du contrôle devraient remédier à ces problèmes, l'IAOC a exhorté le HCR à veiller à ce que les dirigeants assument leur responsabilité directe en prenant en temps voulu des mesures pour donner suite aux rapports de contrôle et aux recommandations qui y figurent.

16. Le plan de travail de 2017 du Service d'audit interne s'appuie sur l'évaluation des risques déterminés par le HCR grâce au processus de gestion globale des risques, ainsi que sur sa propre évaluation des risques et les consultations avec toutes les parties prenantes concernées. D'une manière générale, ce plan prévoit une couverture appropriée en matière d'audit, dans la limite des ressources disponibles, ainsi qu'un équilibre entre les opérations sur le terrain et au Siège et les domaines thématiques. Le Comité a noté avec plaisir que le plan prévoit de fournir des services consultatifs aux dirigeants.

17. Une récente évaluation externe de la qualité de la Division de l'audit interne du Bureau des services de contrôle interne, y compris le Service d'audit interne, a donné lieu à une opinion favorable indiquant que l'activité d'audit interne était « pour l'essentiel conforme aux normes (de l'IIA) et au code de déontologie ».

D. Audit externe

18. L'Institution suprême d'audit d'Allemagne, représentant le Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies, est chargée de vérifier les comptes et les états financiers du HCR pour l'exercice clos le 31 décembre 2016. À l'issue de la vérification avec succès, conformément aux règlements financiers des Nations Unies et aux normes internationales des institutions suprêmes d'audit applicables au secteur public, le vérificateur externe a émis une opinion d'audit non assortie de réserves sur les états financiers du HCR de 2016.

19. Vingt-huit recommandations faites par le précédent vérificateur externe pour 2015 et les années antérieures sont à diverses étapes de mise en œuvre.

E. Évaluation

20. En octobre 2016, le Haut Commissaire a publié une politique révisée d'évaluation, créant un Service d'évaluation dédié relevant directement de lui. Cette politique autorise une

² EC/67/SC/CRP.25.

évaluation centralisée et une évaluation décentralisée, visant chacune à atteindre des objectifs spécifiques. Le HCR a recruté un certain nombre de spécialistes d'évaluation, dont le nouveau Chef du Service d'évaluation en juin 2017. Après avoir dûment consulté toutes les parties prenantes concernées, le Chef du service d'évaluation est tenu de présenter des plans de travail annuels, assortis des ressources nécessaires, à l'approbation du Haut Commissaire. L'IAOC salue la création du Service d'évaluation et se réjouit d'avance de l'application effective de la politique d'évaluation.

21. Au cours de la période couverte par le rapport, le Service d'évaluation a commandé quatre évaluations centralisées, qui sont sur le point d'être achevées et publiées. Par ailleurs, il aide trois représentations-pays à démarrer l'évaluation décentralisée.

22. Il est impératif d'allouer suffisamment de ressources pour commander un nombre raisonnable d'évaluations chaque année. Le Comité a proposé que les dirigeants envisagent de mettre obligatoirement de côté chaque année un pourcentage arrêté des ressources de programme pour financer les opérations d'évaluation. Outre que cette mesure fera de l'évaluation une partie intégrante de la gestion des programmes, elle permettrait au HCR d'avoir une fonction d'évaluation correspondant à la taille de l'Organisation et répondant aux attentes de ses parties prenantes.

F. Gestion globale des risques

23. Les registres de risques du HCR, mis en place lors du lancement en 2014 de la gestion globale des risques, ont été revus et mis à jour avec succès à la fin des années 2015 et 2016. Les vérificateurs externes et internes utilisent ces registres et font des observations sur les processus de gestion des risques dans les domaines où ils ont procédé à des vérifications. Par ailleurs, le Service d'audit interne effectue actuellement une revue des processus de gestion globale des risques dans leur ensemble. Au vu des leçons apprises à ce jour et des résultats de la revue, les défaillances, les meilleures pratiques et les changements nécessaires seront identifiés pour mieux renforcer le cadre de gestion globale des risques.

24. Le Comité est satisfait des progrès réalisés dans ce domaine, mais il réitère le fait que les dirigeants doivent saisir toutes les occasions d'asseoir la culture et la conscience des risques dans toutes les opérations du HCR. Il leur a par ailleurs proposé de fixer une date butoir pour atteindre le niveau indiqué de maturité pour le cadre, conformément aux normes convenues.

G. Gestion financière et rapports y relatifs

25. Le HCR a continué d'user de processus fiables et de faire montre de discipline dans la tenue de ses comptes, de manière à faciliter une préparation précise et en temps voulu de ses états financiers annuels pour l'exercice clos le 31 décembre 2016, conformément aux normes requises. À l'issue de la vérification des états financiers, le vérificateur externe a félicité l'Organisation pour avoir clôturé ses comptes avec efficacité et douceur, et préparé des états financiers exacts.

26. En mai 2017, le progiciel du HCR mis à jour, connu sous l'appellation progiciel MSRP, est devenu opérationnel, avec des améliorations au niveau de la gestion financière et de la chaîne logistique. Après la mise en œuvre, l'IAOC souhaite que soit vérifié si tous les objectifs prévus ont été atteints et si d'autres mesures sont nécessaires.

H. Bureau du médiateur

27. Le Bureau du médiateur fournit des alternatives au système formel de traitement des plaintes du HCR, en interagissant avec les personnes concernées, grâce à son mécanisme informel de résolution des conflits, soutenu par environ 90 conseillers pour les relations professionnelles dans les bureaux extérieurs. Il aide également le HCR à mettre en place des

politiques et des orientations permettant de promouvoir un milieu de travail respectueux et harmonieux et conseille les dirigeants sur les faiblesses systémiques observées lors de l'accomplissement de sa mission.

28. Le service informel de médiation fourni par le Bureau du médiateur aide le HCR à réduire le nombre de cas soumis au système formel de règlement des différends et permet d'économiser les ressources qui auraient pu servir à supporter les charges liées à une procédure judiciaire. L'IAOC soutient le processus de médiation. Il a recommandé que les économies réalisées grâce à ce service soient officiellement enregistrées pour permettre aux dirigeants d'évaluer cette fonction dans l'avenir.

29. Le Bureau du médiateur a indiqué avoir reçu chaque année environ 153 personnes l'ayant saisi de diverses questions. Certes, le Bureau du médiateur apporte de par son travail une précieuse contribution au milieu professionnel, mais le nombre de personnes ayant saisi est faible par rapport au nombre des fonctionnaires du HCR. Même si on estime que le niveau de sa saisine répond aux normes des entités des Nations Unies, le HCR doit voir dans quelle mesure encourager de manière proactive son personnel à solliciter les services du médiateur.

I. Bureau de la déontologie

30. Le Bureau de la déontologie, soutenu par un réseau de points focaux à travers les bureaux extérieurs, mène des programmes de sensibilisation pour renforcer les normes éthiques au HCR par l'éducation, la formation et la communication. Il gère également le programme de transparence financière du HCR en collaboration avec le Bureau de la déontologie des Nations Unies. À la suite de la désignation récente d'un responsable recruté au plan externe pour diriger ce Bureau, l'IAOC souhaite que des mesures concrètes, à la fois proactives et réactives, soient prises pour davantage renforcer la culture de l'éthique et l'intégrer dans tous les volets des opérations du HCR.

31. S'interrogeant sur le caractère coûteux et utile du programme de transparence financière, l'IAOC a demandé aux dirigeants de vérifier si, dans sa forme actuelle, il est rentable et efficace. Le Comité leur a également demandé de voir dans quelle mesure appliquer le programme obligatoire pour les membres du personnel de faire sur une base annuelle une déclaration sur les conflits d'intérêts, ce qui aurait pour effet de mieux renforcer la culture de l'éthique au HCR.

J. Collecte de fonds dans le secteur privé

32. À la suite des efforts en cours tendant à diversifier ses sources de revenus, le HCR a reçu un appui croissant des particuliers et des organisations, passé de 22 millions de dollars E.-U. en 2006 à 352 millions de dollars E.-U. en fin 2016. Conscient du caractère compétitif du milieu de collecte de fonds pour les organismes humanitaires internationaux, le HCR entend davantage augmenter les revenus issus des donateurs du secteur privé, pour les porter à 1 milliard de dollars E.-U. Il est actuellement en train de mettre au point une stratégie à long terme pour atteindre cet objectif.

33. L'IAOC a proposé que le HCR use d'approches plus innovantes pour diversifier ses sources de financement et accroître le niveau de ses revenus. Les risques liés à la collecte de fonds, notamment par des partenaires nationaux, doivent être davantage examinés et des mesures appropriées d'atténuation prévues pour y faire face.

34. Conformément aux engagements souscrits dans le cadre du Grand compromis lors du Sommet humanitaire mondial en 2016, le HCR doit travailler d'une manière proactive avec les autres partenaires internationaux pour la collecte de fonds, en gardant clairement son propre mandat, ses missions et son avantage comparatif. Il doit aussi investir davantage dans la communication pour renforcer sa notoriété et faire la différence avec d'autres organismes des Nations Unies.

K. Interventions en espèces

35. Les interventions en espèces du HCR, pouvant se faire sous la forme de liquidités, de cartes bancaires ou de bons, aident les personnes relevant de sa compétence à satisfaire divers besoins liés notamment aux moyens d'existence et au rapatriement volontaire. Elles constituent actuellement une importante modalité d'application des programmes, leur montant ayant augmenté de manière significative pour atteindre 527 millions de dollars E.- U., soit 15 % des dépenses totales en 2016. Le HCR est engagé à accroître et à coordonner le recours aux interventions en espèces, en exécution des engagements souscrits dans le cadre du Grand compromis.

36. Les dirigeants ont mis en place une politique globale de recours aux interventions en espèces, tenant compte des risques financiers, opérationnels et de programme. L'IAOC soutient ces initiatives. Il a demandé aux dirigeants d'examiner, de suivre, d'évaluer et de gérer les risques au fur et à mesure que des leçons sont apprises lors de la mise en œuvre. Il a recommandé que le HCR examine, au fur et à mesure qu'il fait de plus en plus recours aux interventions en espèces, les implications à plus long terme de sa présence opérationnelle et de ses programmes ainsi que les possibilités d'améliorer la rentabilité. La première grande opération d'évaluation des interventions en espèces en Jordanie est sur le point d'être achevée.

L. Cyber-sécurité

37. Comme recommandé dans le rapport annuel de l'IAOC pour 2015-2016, la cyber-sécurité est désormais incluse dans le registre des risques stratégiques du HCR. Un consultant externe désigné pour examiner cette question est en train de finaliser son rapport sur les lacunes et les défis liés à la sécurité ainsi qu'une feuille de route tendant à corriger ces lacunes et d'autres défaillances déjà identifiées par les dirigeants.

38. Étant donné que le HCR s'appuie surtout sur les technologies de l'information pour mener ses opérations, il est essentiel d'avoir une assurance raisonnable sur leur confidentialité, leur intégrité et leur disponibilité, surtout compte tenu du caractère sensible des informations concernant les personnes prises en charge. Les dirigeants doivent veiller à ce que des mesures soient prises sans délai pour relever les défis sécuritaires et corriger les défaillances identifiées dans le rapport du consultant. Des mécanismes et des mesures doivent également être mis en place pour identifier et résoudre les problèmes de cyber-sécurité dès leur apparition.

39. La majorité des problèmes de cyber-sécurité signalés est provoquée par l'absence de prise de conscience sur les questions de sécurité informatique chez les fonctionnaires et d'autres utilisateurs des technologies de l'information. Le HCR a récemment mis en place un programme obligatoire de formation en ligne sur la sécurité informatique. L'IAOC a recommandé que le personnel et d'autres utilisateurs suivent cette formation dans un certain délai. Il est aussi impératif que le HCR teste régulièrement les compétences et les connaissances des utilisateurs des technologies de l'information sur les questions sécuritaires et prennent des mesures appropriées pour corriger les défaillances constatées.

IV Remerciements

40. Le Comité adresse ses remerciements au Haut Commissaire, à la Haut Commissaire Adjointe et au personnel du HCR, y compris le Secrétariat de l'IAOC, pour leur appui et leur coopération. Il loue les exposés et les séances d'information riches, présentés ou organisés par de hauts responsables du HCR, le Bureau des services de contrôle interne et le Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies.