



## Assemblée générale

Distr. générale  
3 juillet 2001  
Français  
Original: anglais

---

### **Cinquante-sixième session**

Points 127 et 143 de la liste préliminaire\*

**Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies  
pour les réfugiés, questions relatives aux réfugiés,  
aux rapatriés et aux personnes déplacées  
et questions humanitaires**

**Rapport du Secrétaire général sur les activités  
du Bureau des services de contrôle interne**

## **Audit des opérations du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés en Albanie**

### **Note du Secrétaire général**

1. Conformément aux résolutions de l'Assemblée générale 48/218 B du 29 juillet 1994 et 54/244 du 23 décembre 1999, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport ci-joint, qui lui a été communiqué par le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne, sur l'audit des opérations du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés en Albanie.
2. Le Secrétaire général prend note des conclusions et souscrit aux recommandations figurant dans ce rapport.

---

\* A/56/50.

## Résumé

### A. Introduction

En mars 1999, 450 000 Kosovars, selon les estimations, se sont réfugiés en Albanie. En juin 1999, après la cessation des hostilités, la grande majorité d'entre eux sont rentrés volontairement au Kosovo. Au cours de la période d'urgence et ultérieurement, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a consacré quelque 56 millions de dollars aux secours d'urgence aux réfugiés du Kosovo en Albanie.

En novembre 1999, le Bureau des services de contrôle interne a procédé à l'audit des opérations du HCR en Albanie de la phase d'urgence de 1999 à la phase postérieure à l'urgence jusqu'à la fin d'octobre 1999. Le Bureau a procédé en novembre 2000 à un audit complémentaire afin de déterminer si les problèmes relevés au cours de l'audit avaient été réglés. Une version provisoire du présent rapport a été communiquée au Coordonnateur du HCR pour l'opération en Europe du Sud-Est, et ses observations ont été dûment prises en compte dans le rapport final.

### B. Résumé des résultats

L'audit initial a fait apparaître de graves lacunes dans la gestion de l'opération d'urgence par le HCR et ses partenaires opérationnels :

- Les achats effectués par le HCR et ses partenaires opérationnels ne répondaient pas toujours aux normes du HCR en la matière et ne représentaient pas la meilleure qualité pour le prix payé;
- Le matériel et les fournitures n'étaient pas correctement suivis et ne pouvaient de ce fait être pleinement comptabilisés;
- Le suivi des programmes et le contrôle budgétaire incombant aux partenaires opérationnels laissaient à désirer;
- Les taxes prélevées au titre des achats effectués par le HCR et ses partenaires n'ont pas été remboursées;
- Pendant la phase d'urgence, les effectifs étaient insuffisants et souffraient de fréquents mouvements de personnel.

L'audit complémentaire a fait apparaître que le HCR avait accompli d'importants progrès pour résoudre les problèmes découlant des défaillances initiales. En particulier, le HCR a :

- Amélioré les procédures d'achat;
- Imposé une sélection préalable des partenaires opérationnels avant de leur déléguer des achats importants;
- Répertoire du matériel d'une valeur estimative de 8,7 millions de dollars qui n'avaient pas été comptabilisés au moment de l'audit initial du Bureau des services de contrôle interne;

- Renforcé les contrôles sur les biens restants et la localisation des mouvements de stock;
- Obtenu le remboursement des taxes prélevées sur les achats effectués directement par le HCR.

Toutefois, le Bureau des services de contrôle interne a estimé que le HCR pouvait encore améliorer :

- La dotation en effectifs des opérations d'urgence afin d'assurer la continuité des opérations ainsi que des systèmes adéquats de contrôle interne;
- Le suivi des partenaires afin que les objectifs des projets soient réalisés dans les délais et dans les limites budgétaires, et que les rapports financiers soient établis correctement et en temps voulu;
- Son système de gestion du matériel afin de déterminer avec davantage de précision le matériel disponible et le matériel fourni aux partenaires.

### **C. Recommandations**

Le Bureau des services de contrôle interne formule les recommandations suivantes :

- Le HCR devrait veiller à ce que les opérations d'urgence soient dotées d'effectifs suffisants et à ce que les postes clefs concernant les programmes, les finances et les approvisionnements soient pourvus en temps utile, à ce que les mouvements de personnel soient maintenus au minimum acceptable et à ce que des mécanismes de transfert des responsabilités soient mis en place selon que de besoin;
- Le HCR devrait veiller à ce que des mécanismes appropriés de suivi du matériel et des fournitures soient mis en place dès l'apparition d'une situation d'urgence;
- Le HCR devrait examiner ses règlements et procédures en matière de gestion financière, d'achat et de gestion du matériel, afin de déterminer s'ils devraient s'appliquer rigoureusement aux opérations d'urgence ou si certaines dérogations s'imposent en cas d'urgence officiellement déclarée;
- Le HCR devrait renégocier les accords actuels de coopération avec les gouvernements hôtes afin de faire en sorte que les exonérations fiscales accordées au HCR en vertu de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies soient étendues aux achats de programme effectués par les partenaires opérationnels au moyen de fonds du HCR. En l'absence de ces exonérations, les achats locaux par les partenaires opérationnels devraient être maintenus à un niveau minimum.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1-3	5
II. Achats .....	4-11	5
III. Gestion du matériel .....	12-15	7
IV. Entreposage des fournitures .....	16-17	7
V. Gestion du programme .....	18-24	8
VI. Taxation .....	25-28	9
VII. Personnel .....	29-33	10
VIII. Partenaires opérationnels .....	34-37	11
IX. Partenaires gouvernementaux .....	38-39	12
X. Conclusions .....	40-41	12
XI. Recommandations .....		12

## I. Introduction

1. En mars 1999, 450 000 Kosovars, selon les estimations, ont fui en Albanie. Après le retrait des forces yougoslaves du Kosovo en juin 1999, l'écrasante majorité d'entre eux sont, fait sans précédent, rentrés spontanément en l'espace de quelques jours. Dès le départ, le HCR a été chargé de coordonner les activités humanitaires, de fournir des secours d'urgence et d'assurer un abri temporaire, puis d'aider les réfugiés à rentrer chez eux. Le rapatriement accéléré n'était pas prévu et des activités d'urgence telles que la construction de centres de transit et de camps sont devenues inutiles après le départ des réfugiés. En conséquence, des fonds initialement alloués aux secours d'urgence aux réfugiés ont été réaffectés à la mise en place d'infrastructures et au développement de l'économie locale, en témoignage de gratitude au Gouvernement et au peuple albanais pour avoir ouvert les frontières aux réfugiés et les avoir accueillis. Des crédits ont également été utilisés pour remettre en état des campements et autres installations utilisées par des milliers de réfugiés pendant leur séjour. Les opérations d'urgence en Albanie ont constitué un effort important sur le plan des ressources humaines et financières du HCR. Les dépenses afférentes au projet 99/YU/ALB/EM/170 relatif aux secours d'urgence aux réfugiés kosovars en Albanie se sont élevées au total à 56 millions de dollars.

2. En novembre 1999, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a procédé à l'audit des opérations du HCR en Albanie. Cet audit visait essentiellement à déterminer si le HCR avait mis en place des contrôles internes appropriés des activités de programme exécutées; assuré efficacement la protection du matériel et des fournitures; et s'était conformé aux règles, règlements et procédures en vigueur. Cet audit a été mené suivant les normes générales et spécifiques de pratique professionnelle de vérification interne des comptes dans les organismes des Nations Unies. Pour évaluer les activités, le Bureau a pris en compte le caractère d'urgence de l'opération. L'audit a été axé sur les activités de programme et a porté sur la phase d'urgence allant d'avril à la mi-juillet 1999 ainsi qu'à la phase postérieure à l'urgence, jusqu'à la fin d'octobre 1999.

3. L'audit a défini plusieurs problèmes généraux. Les conclusions et recommandations initiales ont été communiquées au HCR en février 2000 et, d'une manière générale, le HCR y a réagi de manière positive.

Un rapport d'audit final a été présenté au HCR en septembre 2000. Après avoir reçu la réponse du HCR, le Bureau des services de contrôle interne a procédé à un examen complémentaire en novembre 2000 afin de réévaluer les opérations du fait de leur importance. La version provisoire de ce rapport a été communiquée au Coordonnateur du HCR pour l'opération en Europe du Sud-Est et les observations de ce dernier ont été dûment prises en compte dans le rapport final. Le HCR n'a pas formulé d'observations complémentaires au sujet de la version finale du rapport.

## II. Achats

4. Au cours de la phase d'urgence, les services du HCR en Albanie ont délégué une partie importante des achats à des partenaires opérationnels, sans aucune garantie que ces partenaires disposaient de mécanismes d'achat appropriés ou étaient en mesure de répondre aux normes généralement acceptées en matière d'achats. De surcroît, les services du HCR en Albanie n'ont pas sollicité l'avis de la Section de l'approvisionnement et des transports du siège du HCR afin de déterminer la formule la plus favorable en matière de coûts, de délai de livraison et de normalisation. Le Bureau des services de contrôle interne n'a décelé aucun élément permettant de penser que les achats effectués par les partenaires étaient plus efficaces sur les plans des coûts et des délais de livraison. Au contraire, les auditeurs ont décelé de nombreux problèmes.

5. L'un des partenaires a dépensé au total 975 000 dollars en fonds du HCR pour l'achat de 39 autocars d'occasion, pour un prix moyen unitaire de 25 000 dollars. Cet achat a été effectué sur la base de trois offres de prix obtenues par le partenaire auprès de trois fournisseurs internationaux. D'après ce partenaire, les offres ont été soumises aux services du HCR en Albanie, qui ont opéré le choix. L'âge des véhicules allait de 15 à 22 ans et leur kilométrage moyen dépassait 460 000 kilomètres. Si 22 autocars ont été redéployés au Kosovo dans le cadre de la « navette d'instauration de la confiance », 17 autres, acquis pour un prix d'environ 425 000 dollars, se trouvaient moins d'un an plus tard dans un état tel que leur valeur estimative globale n'était plus que de 19 000 dollars. Les services du HCR en Albanie ont recruté un mécanicien afin d'examiner les véhicules et de déterminer leur état. Celui-ci a décelé une série de problèmes et estimé que la remise en état des 17 autocars exigerait un in-

vestissement supplémentaire de 121 000 dollars. Il a en outre estimé que des autocars analogues en excellent état de fonctionnement coûteraient moins de 6 000 dollars sur le marché local. Il a finalement été fait don des autocars au Gouvernement albanais, en décembre 2000.

6. *Le partenaire affirme avoir suivi les procédures du HCR en matière d'achats et a fait valoir que le HCR ne lui avait laissé que très peu de temps pour planifier et exécuter l'opération de rapatriement des réfugiés au Kosovo. Il a indiqué qu'il n'avait eu que quelques jours pour planifier l'opération et trois semaines pour l'exécuter intégralement au moyen de 40 autocars, 17 camions, trois ateliers mobiles et 10 véhicules ainsi que du personnel suffisant sur le terrain. Le partenaire a en outre indiqué qu'il avait vivement conseillé au HCR d'acheter les véhicules par l'intermédiaire de sa section de l'approvisionnement et des transports, mais que le HCR avait exigé qu'il procède lui-même aux achats. Le partenaire a par ailleurs indiqué que la brièveté des délais impartis l'avait empêché d'étudier le marché pour trouver d'éventuels fournisseurs supplémentaires. Les services du HCR en Albanie ont confirmé la version du partenaire. Le siège du HCR a indiqué qu'il ignorait s'il aurait été possible d'acheter un nombre élevé d'autocars auprès d'un fournisseur local en un laps de temps très court.*

7. Le Bureau des services de contrôle interne a constaté que les 22 autocars envoyés au Kosovo pour assurer la navette d'instauration de la confiance étaient opérationnels mais sujets à de fréquentes pannes et exigeaient en permanence réparations et travaux d'entretien, comme indiqué dans les documents internes du partenaire. Le Bureau juge inquiétant que, globalement, le million de dollars investi n'ait pas servi à grand-chose. En outre, en choisissant le fournisseur et l'achat étant effectué par l'intermédiaire du partenaire, les services du HCR en Albanie ont court-circuité les procédures normales d'achat du HCR, renonçant à l'avis technique de la Section de l'approvisionnement et des transports du HCR et se soustrayant à l'examen approfondi par le Comité des marchés du siège du HCR. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, le programme a pâti de l'absence d'un tel contrôle.

8. *Comme suite aux recommandations de l'audit et compte tenu de l'expérience en matière d'achats par des partenaires opérationnels dans le cadre d'autres opérations, le HCR a récemment modifié les clauses*

*régissant ces accords, à l'effet que, pour pouvoir être habilités à procéder à des achats d'une valeur supérieure à 20 000 dollars, les partenaires opérationnels doivent faire l'objet d'une sélection préalable et répondre aux normes du HCR en matière d'achats. Le Bureau des services de contrôle interne se félicite de cette réforme et ne doute pas qu'elle contribuera à rendre plus transparente, efficace et concurrentielle la formule d'achats pour le compte du HCR.*

9. Avant la situation d'urgence, les services du HCR en Albanie avaient loué des locaux d'entreposage à une société. Pendant la situation d'urgence, le HCR a eu besoin de locaux supplémentaires et a loué plusieurs entrepôts à Durres à la même société. Celle-ci a également fourni des services de manutention, de camionnage et de transport. Vu l'urgence, les services du HCR en Albanie n'ont pas suivi la procédure d'appel d'offres. Ils n'ont pas demandé l'accord du Comité des marchés du siège, bien que le montant total des marchés attribués à ce fournisseur au titre de ces services particuliers pendant la période d'urgence se soit chiffré à quelque 500 000 dollars. Ce montant dépasse très largement le seuil de 100 000 dollars, à partir duquel l'attribution des marchés doit être soumise au Comité des marchés. De surcroît, les montants facturés et les tarifs appliqués par le fournisseur ont dépassé les montants stipulés dans le contrat. *Les services du HCR en Albanie ont indiqué qu'ils avaient eu recours à cette société pour obtenir ses services étant donné qu'elle était la plus qualifiée et qu'elle était en mesure de réagir rapidement pendant les opérations de secours.*

10. Le contrat relatif aux entrepôts de 1999 prévoyait certains services, tels que des manutentionnaires supplémentaires, facturés à leur fourniture. Le HCR a réglé toutes les factures à ce titre, mais le Bureau des services de contrôle interne n'a trouvé aucune preuve que le HCR avait effectivement vérifié la validité et l'exactitude des factures. Étant donné que la société a facturé au HCR des montants supérieurs à ceux qui étaient stipulés dans le contrat, le Bureau des services de contrôle interne estime que le personnel aurait dû s'assurer que toutes les factures étaient vérifiées avant de les régler.

11. L'examen complémentaire a déterminé que les activités d'achat en 2000 avaient d'une manière générale été bien gérées et organisées, ce qui constituait une amélioration notable. *Les services du HCR en Albanie avaient attribué un nouveau marché de services d'entreposage et de transport à l'issue d'un appel*

*d'offres, après avoir obtenu l'approbation du Comité des marchés.*

### III. Gestion du matériel

12. De grandes quantités de matériel ont été distribuées au début de la crise sans avoir été dûment inventoriées, ce qui en a rendu le contrôle difficile. Qui plus est, certains des partenaires du HCR, considérant que le matériel leur appartenait, l'ont sorti d'Albanie à la fin de l'opération, sans en informer le HCR ni obtenir son accord préalable. Au moment de l'audit initial, les services du HCR en Albanie avaient tout juste commencé à répertorier le matériel financé par le HCR qui avait été fourni à des partenaires ou acheté par eux.

13. Le BSCI a recommandé que le HCR procède le plus rapidement possible à l'inventaire exact de tous les éléments de matériel. L'audit de suivi lui a permis de constater que la situation s'était sensiblement améliorée. S'appuyant sur son système de gestion du matériel, le HCR a déterminé qu'il possédait environ 8,7 millions de dollars d'actifs de cette catégorie. Pour obtenir ce résultat, ses services en Albanie ont dû accomplir un important travail, qui se poursuivait encore en décembre 2000, soit un an et demi après la fin de l'opération de secours. Le BSCI sait gré au personnel actuellement en poste en Albanie des efforts réalisés et des résultats obtenus. Toutefois, si l'on avait accordé dès le départ suffisamment d'attention à la gestion du matériel, les services concernés n'auraient pas eu à consacrer une part significative de leurs ressources en personnel à l'inventaire a posteriori de ces biens.

14. S'ils ont constaté une amélioration sensible sur ce point, les auditeurs ont noté que, dans d'autres domaines, des progrès restaient à faire. Ainsi, les informations sur les biens détenus par des partenaires du HCR que donne le système de gestion du matériel ne concordent pas toujours avec les données comptables des partenaires en question. Le BSCI a également noté que des partenaires ne participant plus à des activités du HCR détenaient toujours du matériel de communication et des ordinateurs, entre autres, plus d'un an après la fin des activités. Le BSCI estime que, compte tenu de l'importance des besoins, il faudrait récupérer le plus tôt possible après l'achèvement d'un projet le matériel confié au partenaire afin de l'affecter à d'autres opérations et de réduire au minimum les risques de perte et de détérioration.

15. En 1999, les services du HCR en Albanie ont informé le Gouvernement albanais qu'ils lui transféraient la propriété de véhicules en reconnaissance de sa contribution à l'opération de secours en faveur des réfugiés. Mais ils ont omis de demander l'accord préalable du Comité de contrôle de matériel du siège, contrairement à la règle. Le dossier a été traité par le comité local de contrôle du matériel et transmis, en juin 2000, au comité du siège, lequel a approuvé le don de ces véhicules, d'une valeur de 192 000 dollars, en décembre 2000. Le BSCI a constaté, au moment de l'audit de suivi, que les véhicules utilisés par les institutions albanaïses portaient encore les plaques d'immatriculation du HCR. La responsabilité de ce dernier étant engagée en cas d'accident provoqué par un véhicule immatriculé à son nom, il est important de retirer les plaques pour limiter les risques. Au moment de l'établissement du présent rapport, seules six des 34 plaques avaient été retirées. *Les services du HCR en Albanie ont indiqué qu'ils avaient essayé à plusieurs reprises, sans succès, de récupérer les plaques d'immatriculation auprès des autorités albanaïses. Ils se sont adressés aux plus hauts échelons de la hiérarchie et ont notifié officiellement le Gouvernement que le HCR déclinait toute responsabilité pour les dégâts pouvant être provoqués ou subis par les véhicules portant encore des plaques à son nom.*

### IV. Entreposage des fournitures

16. De mars à août 1999, différents articles autres que des produits alimentaires, notamment des tentes, des couvertures et des matelas, ont été livrés en Albanie, mais ces fournitures n'ont pas toutes fait l'objet d'un contrôle systématique. En effet, le système de suivi des fournitures qui sert à gérer les stocks du HCR n'a été utilisé en Albanie qu'à partir de la mi-mai 1999 et les problèmes techniques rencontrés par ses usagers ont limité pendant plusieurs mois l'efficacité de cet outil. Les services du HCR en Albanie ont expliqué que plusieurs lots de fournitures avaient été expédiés directement en Albanie par des organisations non gouvernementales, des gouvernements ou des donateurs bilatéraux, sans marque distinctive, en particulier pendant les premières semaines de l'opération, et que, de ce fait, il était pratiquement impossible de déterminer les entrées en stock. En outre, pour faciliter leur distribution, les fournitures étaient directement chargées à leur arrivée dans les camions devant les transporter dans les camps, sans être systématiquement dénombrées ou

identifiées. Le BSCI n'a donc pas été en mesure de déterminer de façon certaine si les fournitures livrées en Albanie étaient bien parvenues à leurs véritables destinataires

– le HCR et les réfugiés. *Le HCR a indiqué qu'aucun de ses sept bureaux extérieurs ayant participé à l'opération de secours d'urgence ne s'était trouvé en rupture de stock.* Enfin, le système de suivi des fournitures étant tombé en panne en août 1999, les services du HCR en Albanie ont décidé de procéder à un dénombrement physique des articles entreposés dans les principaux magasins pour disposer d'une base de données fiable.

17. Cette première prise d'inventaire effectuée en septembre 1999 a révélé de nombreux écarts entre les existants en magasin et l'état des stocks en août 1999 tel qu'il ressortait du système de suivi des fournitures. Il a été décidé qu'à l'avenir l'inventaire serait tenu à partir du dénombrement réalisé dans les principaux entrepôts. Il devenait ce faisant impossible d'effectuer une vérification complète des articles livrés pendant la phase de secours et de déterminer les écarts éventuels. En juillet 2000, une grande partie des articles se trouvant en Albanie ont été affectés à l'opération de secours d'urgence en Érythrée. Par la suite, le contenu de tous les magasins a été regroupé dans un même lieu. Le dénombrement des articles encore en stock effectué en octobre 2000 n'a révélé que des écarts mineurs. Au cours de l'audit de suivi, le BSCI a contrôlé par sondage le bon fonctionnement du système de suivi des fournitures en déterminant si des articles en stocks sélectionnés par lui étaient bien comptabilisés dans le système et, à l'inverse, si des articles répertoriés par celui-ci figuraient bien en magasin. Il n'a constaté aucune anomalie. Il est satisfait des améliorations considérables apportées à la gestion des fournitures, dont le stock restant est maintenant convenablement géré et contrôlé.

## V. Gestion du programme

18. Au cours de l'audit initial, le BSCI a relevé des lacunes dans la gestion du programme. Les services du HCR en Albanie ont accepté des dépassements de crédits et n'ont pas su déceler les erreurs figurant dans les montants de dépenses indiqués par les partenaires opérationnels, contribuant ainsi à affaiblir le contrôle budgétaire.

19. Ces services n'ont pas non plus toujours procédé à temps à la révision des accords subsidiaires passés avec les partenaires opérationnels qu'appelait l'évolution de la situation. Le rapatriement spontané de la quasi-totalité des réfugiés entre la mi-juin et le début de juillet 1999 a brutalement mis fin aux activités initialement prévues. Les crédits budgétaires devant servir à financer l'aide à ces réfugiés ont été réaffectés à des projets de relèvement et de développement local, dont de nombreux projets à effet rapide. Or, bien que les objectifs, les groupes bénéficiaires et la nature des activités aient été complètement modifiés, les accords subsidiaires conclus avec certains des partenaires n'ont été revus qu'en novembre ou décembre 1999 et, pour l'un d'eux, en février 2000. En conséquence, les partenaires se sont trouvés exécuter, au nom du HCR, des activités n'ayant pas fait l'objet d'un accord contractuel. En l'absence d'objectifs bien définis et de budget précis, des malentendus ont surgi entre le HCR et ses partenaires. Ceux-ci ont indiqué aux auditeurs avoir agi conformément à des accords verbaux conclus avec des membres du personnel du HCR ayant été affectés un temps en Albanie, accords que les remplaçants de ces derniers ont ultérieurement contestés.

20. Le BSCI a également noté que plusieurs partenaires avaient exécuté des activités n'ayant pas fait l'objet d'un accord subsidiaire en bonne et due forme. Dans un cas par exemple, le HCR avait sensiblement modifié le programme de travail d'un partenaire à la fin de l'opération de secours d'urgence pour y inclure des activités et des objectifs nouveaux, l'opération supposant de réaffecter 45 % du budget approuvé pour le sous-projet. Toutefois, il a omis de réviser l'accord subsidiaire. Le résultat est que le partenaire exécutait un programme de 860 000 dollars dépourvu de fondement juridique précis.

21. Le BSCI est conscient des difficultés que posent une opération de secours d'urgence et les activités y faisant immédiatement suite mais considère que, même dans ces conditions, il est inacceptable qu'il faille près de six mois pour officialiser les modifications importantes apportées à un sous-projet.

22. Dans d'autres cas, les services du HCR en Albanie ont révisé les accords subsidiaires, mais en omettant de tenir compte des changements déjà survenus. Par exemple, un accord de ce type a été modifié pour ramener à 450 000 dollars le montant d'un poste budgétaire, alors que le partenaire intéressé avait informé les services du HCR en Albanie qu'il avait déjà dépen-

sé 553 000 dollars. Trois mois plus tard, on a de nouveau révisé l'accord subsidiaire, sans modifier le poste budgétaire en question bien que 607 000 dollars aient déjà été dépensés pour cette rubrique, soit un dépassement de 35 %. Le BSCI voit dans cet exemple la preuve que le contrôle financier exercé par le HCR est insuffisant.

23. L'audit de suivi a révélé que certains partenaires continuaient de négocier des accords subsidiaires avec le HCR alors que la période couverte par le projet avait pris fin. D'autres partenaires avaient plus de six mois de retard dans la présentation des informations financières requises. *Les services du HCR en Albanie ont indiqué qu'ils avaient instamment demandé aux partenaires de respecter les dispositions en vigueur, mais sans succès.* Le BSCI estime que le siège du HCR aurait dû être saisi du problème plus tôt pour pouvoir trouver rapidement une solution avec le siège de l'organisation partenaire.

24. N'ayant pas toujours suivi d'assez près les activités des partenaires, les services du HCR en Albanie n'ont pas pu déceler à temps ou prévenir certains problèmes. Des partenaires ont modifié unilatéralement les activités prévues dans le cadre de projets de relèvement et de reconstruction, sans demander leur accord. L'un d'eux, chargé de remettre en état le site d'un camp qui avait accueilli des réfugiés, a brutalement mis fin aux activités en raison d'un différend juridique avec le propriétaire. Il a fallu estimer l'état d'achèvement des travaux afin de déterminer le montant dû à l'entreprise engagée par le partenaire. Celui-ci a estimé que, sur la base des feuilles journalières de mètres signées, le travail était achevé à 65 %, en conséquence de quoi il a versé 258 000 dollars à l'entreprise. Le taux d'achèvement estimé par le HCR variait entre 10 et 50 %, selon le conseiller technique interrogé. Il est évident pour le BSCI que l'écart énorme entre le taux de 10 % retenu par un conseiller technique et le taux de 65 % ayant servi de base au paiement effectué par le partenaire aurait été mis en évidence plus tôt si les services du HCR en Albanie avaient suivi le projet de plus près. Le HCR aurait également pu vérifier si le paiement effectué était justifié. Il est donc clair qu'il faut renforcer le suivi des projets. *Les services du HCR en Albanie ont reconnu que les informations relatives à ce projet étaient entachées de graves anomalies et que le taux d'achèvement n'était au mieux qu'une estimation. Cela étant, même si les rapports présentés étaient éminemment sujets à caution, les services en question ne*

*voyaient pas sur quelle base juridique on pouvait demander un remboursement au partenaire concerné.*

## VI. Taxation

25. Conformément à la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, à laquelle l'Albanie est partie, les États Membres sont censés prendre, chaque fois qu'il leur sera possible, les dispositions administratives appropriées en vue de la remise ou du remboursement des droits d'accise et taxes à la vente entrant dans le prix de biens ayant fait l'objet d'achats importants par l'ONU et destinés à son usage officiel. En 1999, les services du HCR en Albanie avaient payé plus de 61 000 dollars de taxe à la valeur ajoutée, dont ils attendaient toujours le remboursement.

26. Les services du HCR en Albanie ont confirmé par la suite que près de 55 000 dollars leur avaient été remboursés et que le solde correspondait à des paiements n'ouvrant pas droit à un remboursement d'impôts. Ils ont également confirmé qu'un montant total de 15 000 dollars avait déjà été remboursé au titre des achats effectués en 2000 et que les demandes de remboursement étaient désormais présentées et réglées chaque mois sans problème. Le BSCI note avec satisfaction que les efforts menés par les services du HCR en Albanie ont été couronnés de succès et que les privilèges fiscaux prévus par la Convention de 1946 sont maintenant accordés sans difficulté.

27. Il n'en reste pas moins que des taxes d'un montant beaucoup plus important ont été payées par des partenaires du HCR sur des achats destinés à l'exécution du programme. Au moment de l'audit initial, un partenaire a signalé qu'il avait déjà versé près de 500 000 dollars de TVA, dont il se proposait de demander le remboursement. Il a ultérieurement révisé ce montant à la baisse en raison des limitations imposées par les services fiscaux, mais sans donner de chiffre. Au cours de l'audit complémentaire, le BSCI a appris que plusieurs partenaires avaient perdu beaucoup de temps en essayant, en vain, de négocier avec les autorités. *Les services du HCR en Albanie ont informé les auditeurs que le Gouvernement albanais contestait les demandes présentées par les partenaires du HCR en application de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies.* Il est vrai que pas plus la Convention de 1946 que l'Accord de coopération conclu en 1994 entre le HCR et le Gouvernement albanais ne contiennent de dispositions accordant une exonération fiscale aux organisations partenaires. Compte

tenu de cette situation juridique, il aurait fallu limiter au minimum les achats effectués localement par les partenaires. Les services du HCR en Albanie doivent continuer, au nom de ceux-ci et en concertation avec les autres organismes des Nations Unies, à rechercher une solution amiable avec les autorités albanaises, afin d'obtenir le remboursement des sommes importantes versées au titre de la TVA. Il faudrait exiger des partenaires qu'ils fournissent sans plus attendre tous les justificatifs des paiements de TVA effectués au moyen de fonds affectés à des projets du HCR.

28. Le BSCI a constaté que la situation était la même dans d'autres pays parties à la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités, ce qui augmentait le coût des biens et services achetés par des partenaires du HCR pour des opérations humanitaires. En conséquence, chaque fois que possible, le HCR devrait renégocier les accords de coopération en vue d'étendre l'exonération fiscale aux achats effectués par ses partenaires avec des fonds fournis par lui. Dans l'intervalle, il devrait renoncer à leur laisser le soin d'effectuer des achats et veiller à ce que les factures soient toujours établies à son nom. Le Bureau des affaires juridiques a déterminé récemment que le HCR pouvait effectivement prétendre au remboursement des montants de TVA entrant dans le prix de biens devant être utilisés directement par lui-même ou nécessaires à ses partenaires pour l'exécution de ses projets. Il serait possible de réaliser d'importantes économies d'impôt si les partenaires évitaient d'effectuer des achats avec des fonds du HCR.

## VII. Personnel

29. Nombre des problèmes constatés lors des deux audits s'expliquent par le retard avec lequel le personnel a été recruté et déployé, ainsi que par la fréquence des mouvements de personnel. Ainsi, un spécialiste des télécommunications a indiqué qu'on lui avait demandé de partir en Albanie début avril 1999, mais qu'il n'était arrivé dans ce pays qu'en mai car la délivrance de son autorisation de voyage avait demandé un mois. Le déploiement de spécialistes des télécommunications et d'informaticiens dès le début de la crise aurait grandement facilité la communication entre les différents services. Selon un logisticien, les effectifs du HCR en Albanie étaient très insuffisants par rapport au nombre de réfugiés et à la quantité de marchandises arrivant dans le pays. La phase initiale des opérations étant par-

ticulièrement cruciale, de nombreuses activités ont été confiées aux préfetures et à des sous-traitants et les contrôles ont été minimes. En outre, si les auditeurs ont estimé que la plupart des membres du personnel étaient parfaitement qualifiés et extrêmement consciencieux, ils ont constaté que d'autres n'avaient pas les compétences voulues pour s'acquitter des tâches qui leur étaient confiées. Entre fin mars et mi-août 1999, trois chefs de l'administration se sont succédé à Tirana. Même en temps normal, des mouvements aussi fréquents ne peuvent que nuire à la continuité des opérations. Dans une situation d'urgence, l'incidence de tels mouvements est encore plus grande.

30. Selon les constatations des auditeurs, certains membres du personnel avaient estimé que le respect des règlements et règles du HCR ne constituait pas la priorité dans les situations d'urgence. Certains ont dit expressément que l'urgence des interventions prenait le pas sur le strict respect des règles et procédures. Le Bureau reconnaît que, dans une situation d'urgence, il peut être nécessaire d'alléger certaines règles et procédures afin de pouvoir satisfaire les besoins immédiats des réfugiés. Toutefois, lorsqu'une opération de secours d'urgence a été officiellement déclarée, il n'appartient pas aux responsables ou à d'autres membres du personnel sur le terrain de déterminer, dans chaque cas d'espèce, s'il peut être dérogé aux règles et procédures en vigueur, et dans quelle mesure. Par exemple, il peut être nécessaire d'augmenter le seuil à partir duquel il faut faire appel à la concurrence ou saisir le Comité des marchés; d'augmenter le plafond des délégations de pouvoir aux services hors siège; de fixer un seuil sensiblement plus élevé pour les paiements en espèces; de simplifier ou de supprimer les autorisations nécessaires pour modifier la répartition des avoirs entre les différents pays touchés par une situation d'urgence; d'autoriser des transferts de ressources budgétaires d'un projet à l'autre au niveau du secteur – niveau le plus élevé – dans des proportions supérieures aux 15 % habituels; et de simplifier et de raccourcir les procédures de recrutement et d'affectation du personnel. Le HCR doit déterminer dans quelle mesure de telles dérogations aux règles et procédures se justifient.

31. Certains des fonctionnaires qui avaient négocié les contrats initiaux de sous-traitance et avaient été en contact avec les partenaires en ce qui concerne l'utilisation du matériel avaient quitté l'Albanie avant la première mission d'audit. Le personnel resté sur

place révisait les budgets, à la fois pour prendre en compte les dépenses correspondant à la phase postérieure à la phase d'urgence, mais aussi pour procéder à des ajustements à certaines rubriques budgétaires, conformément aux changements ayant fait l'objet d'un accord verbal. Cet exercice s'est souvent révélé difficile, car les raisons pour lesquelles une dépense donnée avait été imputée à telle ou telle rubrique budgétaire et les montants en jeu n'étaient pas toujours clairs.

32. Le Bureau est conscient du fait qu'une grande partie du personnel international qui a participé à l'opération de secours d'urgence en 1999 ne se trouve plus en Albanie. Le personnel restant doit donc régler des problèmes survenus avant son arrivée. D'une façon générale, il s'acquiesce de ses responsabilités avec beaucoup de sérieux, mais le fait qu'il n'ait pas participé directement aux opérations de 1999 ne facilite pas sa tâche.

33. Le HCR dispose d'une équipe d'intervention d'urgence, qui peut être déployée presque aussitôt qu'une crise se déclare. Toutefois, l'équipe ne peut répondre aux situations d'urgence que pendant une période limitée, qui ne peut dépasser deux mois. Ce déploiement initial est souvent suivi d'une série d'affectations de courte durée, jusqu'à ce que les postes soient pourvus sur une base régulière. De l'avis du BSCI, le personnel occupant des postes clés dans les opérations d'urgence devrait être nommé pour une certaine durée, et des mécanismes de transfert des responsabilités devraient être en place lorsque des mouvements de personnel sont nécessaires. Compte tenu des changements fréquents de personnel dans les situations d'urgence, il est particulièrement important que les décisions prises soient étayées par des pièces justificatives. Ayant pris note de ce que nombre des questions évoquées plus haut ont déjà été examinées de façon approfondie dans le cadre de l'évaluation indépendante sur le Kosovo et examinées par le Comité permanent du Comité exécutif du HCR à l'occasion de plusieurs réunions, le Bureau examinera la question du personnel du HCR dans le courant de 2001 en vue de déterminer et d'analyser les problèmes d'ordre général et d'aider à trouver des solutions.

## VIII. Partenaires opérationnels

34. Au cours de l'audit initial, les auditeurs s'étaient, dans certains cas, trouvés dans l'impossibilité de vérifier toutes les dépenses des partenaires qui n'avaient

pas fini de réviser leur budget pour tenir compte des changements survenus après la phase d'urgence. En outre, ils n'avaient parfois eu qu'un accès limité aux dossiers. Un des objectifs de l'audit de suivi était d'examiner les informations finales fournies par les partenaires.

35. Plusieurs partenaires ont présenté leurs rapports financiers finals au HCR avec un retard considérable. Cet état de fait a contraint le HCR à garder les comptes du projet ouverts plusieurs mois après la date de clôture prévue. En novembre 2000, un partenaire n'avait toujours pas présenté son rapport final complet, comme requis, donnant pour motif de son retard des changements fréquents de personnel et des problèmes de comptabilité. *Les services du HCR en Albanie ont indiqué au BSCI que le partenaire avait, en fin de compte, remis son rapport en décembre 2000.* Un autre partenaire n'avait remis son rapport final relatif à un sous-projet achevé en décembre 1999 qu'en septembre 2000. Selon ce partenaire, le retard était dû à l'indécision des services du HCR en Albanie quant à l'imputation d'une certaine dépense. *Les services du HCR en Albanie ont réfuté cet argument, imputant le retard au fait que le partenaire avait présenté un rapport final incorrect et avait connu d'importants mouvements de personnel.*

36. Un partenaire a présenté ce qui devait être son rapport financier final en juin 2000, soit dix mois après la date limite prévue dans le contrat. Ce partenaire, qui est une organisation non gouvernementale expérimentée, a justifié son retard en disant qu'il avait été submergé par la charge de travail considérable liée à ses nombreuses activités après la crise. Le rapport a fait apparaître que le partenaire avait dépassé les crédits alloués d'environ 243 000 dollars, soit 11 % du budget du projet, ce qui montre que ce partenaire avait de graves lacunes en matière de contrôle budgétaire et d'établissement de rapports financiers. Le HCR a donc été amené, en juillet 2000, à renégocier le montant de plusieurs rubriques du budget. À l'issue de ces discussions, le partenaire a accepté de rembourser au HCR environ 85 000 dollars, soit le tiers environ du montant du dépassement, le HCR prenant la différence à son compte et augmentant en conséquence le budget du projet. En août 2000, le partenaire a présenté un rapport final révisé tenant compte du budget renégocié.

37. Le partenaire en question avait été chargé de diriger les convois de réfugiés rentrant chez eux. Il avait loué des véhicules pour une période initiale de trois mois commençant en juillet 1999, pour un coût total de

115 000 dollars. Les frais de location avaient été payés à l'avance. Les opérations ayant pris fin en août, le Bureau estime que le HCR n'aurait pas dû payer la location des véhicules pour la totalité de la période. Dans son précédent rapport d'audit, le Bureau avait recommandé que le partenaire rembourse quelque 30 000 dollars au HCR. *Les services du HCR en Albanie considèrent que la question est réglée, le partenaire ayant remboursé une partie du montant du dépassement de crédits.*

## IX. Partenaires gouvernementaux

38. Au cours de la phase d'urgence, l'exécution de sous-projets, d'un coût total de quelque 17 millions de dollars, a été confiée à différents partenaires gouvernementaux. En septembre 1999, les services du HCR en Albanie ont chargé un cabinet d'audit d'examiner les rapports financiers présentés par les partenaires gouvernementaux du HCR. Les auditeurs externes n'ont assorti leurs rapports d'aucune réserve pour cinq des projets exécutés, mais ont émis des réserves au sujet des comptes d'un sous-projet exécuté par un ministère. Cette réserve était imputable, en partie, à l'absence de pièces justificatives et à des écarts entre les soldes communiqués au HCR et ceux qui figuraient dans les comptes du ministère.

39. Les auditeurs externes ont par ailleurs présenté des rapports relatifs à deux sous-projets exécutés par un ministère, d'un coût total dépassant les 13 millions de dollars, pour lesquels ils n'ont pu émettre aucune opinion. Les auditeurs ont refusé de certifier les comptes d'un sous-projet car ils n'avaient pas pu obtenir, de sources indépendantes, confirmation de l'exactitude des montants consignés comme paiements à des familles d'accueil. Pour le deuxième sous-projet, ils n'ont pas été en mesure de procéder à des contrôles par sondage dans différentes municipalités, du fait que les responsables de l'administration soit n'étaient pas disponibles, soit ne pouvaient identifier les dépenses engagées au titre du HCR, soit ne pouvaient pas fournir de pièces justificatives. En conséquence, le HCR n'est pas certain que l'essentiel des fonds alloués aux projets gérés par ses partenaires gouvernementaux ait été dépensé et dûment justifié. Compte tenu des sommes en jeu, le Bureau recommande que le HCR ne fasse plus exécuter aucun sous-projet par ce partenaire. *Les services du HCR en Albanie ont répondu qu'ils ne pré-*

*voyaient pas de confier de nouveaux sous-projets à cette entité à court ou à moyen terme.*

## X. Conclusions

40. **L'audit initial a fait apparaître de graves lacunes dans la gestion de l'opération de secours d'urgence par le HCR en Albanie. L'audit de suivi a toutefois montré que le HCR avait largement remédié aux problèmes constatés. Il avait amélioré les procédures d'achat et imposé une sélection préalable des partenaires opérationnels avant de leur déléguer des achats importants; identifié, répertorié et récupéré du matériel d'une valeur estimative de 8,7 millions de dollars qui n'avait pas été comptabilisé auparavant; renforcé les contrôles sur la localisation des fournitures, et obtenu le remboursement des taxes prélevées sur les achats effectués directement par le HCR.**

41. **Toutefois, le HCR devait poursuivre ses efforts en vue d'adopter des directives et des procédures garantissant que les lacunes constatées au niveau de la gestion des opérations de secours d'urgence ne se reproduisent pas. Les postes clés devaient être rapidement pourvus; des systèmes efficaces de localisation du matériel et des fournitures devaient être mis en place dès le début d'une opération; et les règlements et procédures devaient être réexaminés afin de déterminer s'ils doivent s'appliquer intégralement aux opérations de secours d'urgence.**

## XI. Recommandations

### Recommandation 1

**Le HCR devrait veiller à ce que les opérations de secours d'urgence soient dotées d'effectifs suffisants et à ce que les postes clés concernant les programmes, les finances et les approvisionnements soient pourvus en temps utile, à ce que les mouvements de personnel soient maintenus à un minimum acceptable et à ce que des mécanismes de transfert des responsabilités soient mis en place, selon que de besoin (AR2000/202/06/01).**

### Recommandation 2

Le HCR devrait veiller à ce que des mécanismes appropriés de suivi du matériel et des fournitures soient mis en place dès l'apparition d'une situation d'urgence (AR2000/202/06/02).

### **Recommandation 3**

Le HCR devrait examiner ses règlements et procédures en matière de gestion financière, d'achat et de gestion du matériel, afin de déterminer s'ils devraient s'appliquer rigoureusement aux opérations de secours d'urgence ou si certaines dérogations s'imposent en cas d'urgence officiellement déclarée (AR2000/202/06/03).

### **Recommandation 4**

Le HCR devrait renégocier les accords actuels de coopération avec les gouvernements hôtes afin de faire en sorte que les exonérations fiscales accordées au HCR en vertu de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies soient étendues aux achats de programme effectués par les partenaires opérationnels au moyen de fonds du HCR. En l'absence de ces exonérations, les achats locaux par les partenaires opérationnels devraient être maintenus à un niveau minimum (AR/2000/202/06/04).

Le Secrétaire général adjoint  
aux services de contrôle interne  
(*Signé*) Dileep Nair

---