

Cote du document: A/47/500

Meilleur exemplaire  
Disponible



## Assemblée générale

UN LIBRARY

OCT 13 1992

UN/ISA COLLECTION

Distr.  
GENERALEA/47/500  
7 octobre 1992  
FRANCAIS  
ORIGINAL : ANGLAISQuarante-septième session  
Point 102 de l'ordre du jourRAPPORTS FINANCIERS ET ETATS FINANCIERS VERIFIES ET RAPPORTS  
DU COMITE DES COMMISSAIRES AUX COMPTESRapport du Comité consultatif pour les questions  
administratives et budgétaires

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a rencontré des membres du Comité des opérations de vérification des comptes du Comité des commissaires aux comptes en septembre 1991 pour examiner avec eux les rapports financiers et les états financiers vérifiés présentés par le Comité des commissaires aux comptes à l'Assemblée générale à sa quarante-septième session concernant les comptes de l'exercice biennal clos le 31 décembre 1991 des entités suivantes : Organisation des Nations Unies 1/, Centre du commerce international compris 2/; Université des Nations Unies 3/; Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) 4/; Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) 5/; Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) 6/; Fonds du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) 7/; Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains 8/.

2. Le Comité consultatif a également examiné les rapports du Comité des commissaires aux comptes relatifs à l'exercice terminé le 31 décembre 1991 des fonds de contributions volontaires gérés par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiées (HCR) 9/, de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) 10/ et de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) 11/.

3. Les observations et commentaires que le Comité consultatif a à faire sur le rapport du Comité des commissaires aux comptes sur la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies pour l'exercice clos le 31 décembre 1991 12/ seront présentés séparément à l'Assemblée générale, lors de sa quarante-septième session, dans un rapport qui contiendra aussi les recommandations du Comité consultatif relatives au rapport du Comité mixte de la Caisse des pensions.

4. Le Comité consultatif était d'autre part saisi d'une note (A/47/315) dans laquelle le Secrétaire général lui communiquait le résumé des principales constatations et mesures correctives présentées dans les rapports du Comité des commissaires aux comptes conformément à la résolution 46/183 de l'Assemblée générale, en date du 20 décembre 1991.

5. Enfin, le Comité consultatif a pris note des rapports de l'Administrateur du PNUD (DP/1992/41) et du Directeur exécutif du PNUAP (DP/1992/33) sur la suite donnée aux recommandations du Comité des commissaires aux comptes.

6. Le Comité consultatif s'est entretenu avec les membres du Comité des opérations de vérification des comptes à propos de la présentation et de la teneur des rapports de vérification présentés à l'Assemblée générale. A cette occasion, il a appris que le Comité avait l'intention de présenter son rapport différemment. Le Comité consultatif ne doute pas qu'il sera tenu compte des observations qu'il a présentées à ce propos au cours de ses entretiens avec le Comité des opérations de vérification des comptes. A son avis, le Comité des commissaires aux comptes devrait avoir l'entière responsabilité de la présentation et du contenu de son rapport, et il faut donc se garder de la tendance à lui donner des instructions trop nombreuses quant à la structure, à la forme et à la présentation de celui-ci.

7. Pour ce qui est encore de la présentation, le Comité consultatif croit comprendre que l'idée du Comité des commissaires aux comptes est que la situation de trésorerie de chaque organisme ou programme figurera à l'avenir dans le rapport et les états financiers soumis à vérification par l'administration de chacun d'eux. Le Comité des commissaires aux comptes procédera alors à la vérification de la trésorerie et fera rapport à l'Assemblée générale, comme celle-ci le lui a demandé. Le Comité consultatif pense que cette procédure permettra de rationaliser quelque peu les rapports de vérification des comptes.

#### Organisation des Nations Unies

8. Au paragraphe 78 de son rapport (A/47/5, vol. I), le Comité des commissaires aux comptes traite de la question de l'excédent des dépenses par rapport aux attributions de crédit. Le Comité consultatif rappelle à ce propos qu'à sa quarante-sixième session, l'Assemblée générale a approuvé dans sa résolution 46/184 du 20 décembre 1991 l'ouverture d'un crédit total d'un montant net de 1 767 318 300 dollars. Elle a décidé dans la même résolution qu'un montant net de 13 867 100 dollars au maximum pourrait être engagé, avec l'assentiment préalable du Comité consultatif.

9. Dans son rapport sur l'exécution du budget de 1990-1991, le Secrétaire général a fait savoir au Comité consultatif qu'un montant de 11 971 200 dollars, en sus du crédit de 1 767 318 300 dollars, avait été engagé sans son assentiment préalable. Mais le montant projeté des dépenses totales comprenait quelque 55,8 millions de dollars d'engagements non réglés.

10. Lorsqu'il a examiné les projets de budget-programme pour les exercices précédents, le Comité consultatif a remarqué que les engagements non réglés étaient en règle générale annulés dans une proportion pouvant atteindre 20 %. Aussi n'a-t-il pas avalisé le dépassement de crédits. Mais il a informé le Secrétaire général qu'il examinerait la nécessité d'un crédit additionnel, et, donc, de quotes-parts supplémentaires, à la lumière du rapport actualisé sur l'état des engagements non réglés en 1990-1991 qui devrait lui être présenté avant le mois de décembre 1992.

11. A propos de la gestion des attributions de crédits, le Comité consultatif constate que les commissaires ont cette fois encore relevé le problème persistant de l'excédent des dépenses par rapport aux crédits (par. 79). Il lui a été répondu que le Comité des commissaires aux comptes n'avait pas eu l'occasion de vérifier l'explication donnée par l'Administration (par. 80). Le Comité consultatif rappelle les commentaires qu'il a faits à ce propos à la quarante-quatrième et à la quarante-cinquième session de l'Assemblée générale (A/44/543, par. 16 et A.45/570 et Corr.1, par. 12). Comme le problème persiste malgré les recommandations du Comité des commissaires aux comptes et malgré les efforts que l'Administration avait promis d'entreprendre, comme on le voit dans les rapports de vérification passés et à l'annexe I du rapport à l'examen, le Comité consultatif pense qu'il faudrait s'efforcer sérieusement de repenser radicalement le système actuel des attributions de crédits, en vue de mettre en place un dispositif efficace de contrôle des dépenses en tenant pleinement compte des nécessités de l'exécution des programmes.

12. Aux paragraphes 87 et 88, le Comité des commissaires aux comptes fait état des lacunes des livres comptables de l'Institut régional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice (UNICRI). Le Comité consultatif souscrit aux recommandations que font les commissaires à ce propos et, notant que l'Administration répond qu'elle fournira une aide à la formation pour que la comptabilité de l'UNICRI soit bien tenue, pense comme les commissaires qu'il faudrait aussi fournir une aide supplémentaire en matière de procédures budgétaires et de gestion administrative.

13. La gestion des liquidités fait l'objet des paragraphes 92 à 98 du rapport. Le Comité consultatif prend note de l'observation de l'Administration selon laquelle, avec la mise en oeuvre du système intégré de gestion, il sera possible d'obtenir des données plus précises sur les décaissements et de placer une plus grande partie des ressources dans des comptes de dépôt à terme. Le Comité consultatif ne doute pas qu'avec l'aide du système en question, l'Administration sera en mesure de prévoir plus précisément ses besoins de liquidités immédiats et de maximiser le rendement des excédents qu'elle aura placés.

14. A propos des avances de 10 040 882 dollars consenties à l'UNITAR par l'ONU, le Comité consultatif rappelle les commentaires qu'il a déjà faits sur la question, notamment les derniers en date qui figurent dans son rapport sur le projet de budget-programme de l'UNITAR pour 1991. Il a de nouveau exprimé ses préoccupations dans son rapport à la quarante-sixième session de l'Assemblée générale (A/46/510), et s'est inquiété non seulement des avances consenties à l'UNITAR, mais aussi de l'alourdissement continu de l'endettement de celui-ci auprès de l'Organisation des Nations Unies.

15. Le Comité consultatif a également fait part de ses inquiétudes au Secrétaire général dans la lettre qu'il lui a adressée en mai 1992, dans laquelle il l'a prié notamment de présenter un rapport sur l'avenir de l'UNITAR, comme l'Assemblée générale l'avait demandé dans sa résolution 46/180 du 19 décembre 1991.

16. Les commissaires aux comptes ont confirmé au Comité consultatif qu'hormis les avances faites sous le couvert des résolutions de l'Assemblée générale 38/177 du 19 décembre 1983 (886 000 dollars), et 42/197 du 11 décembre 1987 (4 416 152 dollars), aux fins de l'acquisition du terrain de l'UNITAR, aucune avance à celui-ci n'avait été autorisée. Le Comité consultatif est convaincu que la question du financement futur de l'UNITAR devrait être réglée d'urgence dans le contexte des décisions qui seront prises quant à l'avenir de l'Institut.

17. A sa session de printemps, en avril 1992, le Comité consultatif a examiné le rapport du Secrétaire général sur l'audit interne du Bureau du Coordonnateur des programmes d'assistance humanitaire et économique des Nations Unies concernant l'Afghanistan (UNOCA). Ce rapport ne l'ayant pas convaincu que toutes les questions soulevées par les vérificateurs internes avaient été dûment réglées par l'Administration, il a décidé d'y revenir lors de son examen du rapport correspondant du Comité des commissaires aux comptes. Celui-ci a confirmé les constatations des vérificateurs internes, mais il n'a pas été en mesure de s'assurer que toutes leurs recommandations avaient été suivies d'effet. A en juger par ce qui est dit aux paragraphes 99 à 106 de son rapport, plusieurs problèmes subsistent encore, liés à la comptabilisation incorrecte des contributions "en nature" et des annonces de contributions en espèces. Le Comité des commissaires aux comptes a informé le Comité consultatif qu'il était en voie de rédiger une note de gestion sur la manière dont il avait été donné suite aux recommandations de la Division de la vérification interne des comptes. Le Comité consultatif compte être informé de l'état de la question à sa session de printemps en 1993.

18. Le Comité consultatif note que le Comité des commissaires aux comptes a relevé (par. 105) "que des annonces de contributions, faites par certains pays donateurs, représentant un montant total de 35 millions de dollars, n'avaient pas été enregistrées". Au paragraphe 105, les commissaires concluent que "les sommes importantes reçues des mêmes donateurs lors de l'exercice suivant tendraient à prouver que les engagements portant sur 35 millions de dollars étaient fermes". Le Comité consultatif prie néanmoins l'Administration d'appliquer strictement les règles financières d'enregistrement et de comptabilisation des annonces de contributions, que celles-ci soient en espèces ou en nature.

19. Le Comité consultatif note aux paragraphes 124 et 125 du rapport du Comité des commissaires aux comptes que les instructions administratives de l'ONU sont souvent ignorées au Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO), au motif que celui-ci "doit faire face à des situations exceptionnelles et imprévisibles", auxquelles les instructions administratives de l'ONU ne sont pas adaptées. Le Comité consultatif ne retient pas cette explication et souscrit à la recommandation

des commissaires aux comptes : "Si on estime que les activités de l'UNDRO nécessitent des procédures spéciales, il conviendrait d'indiquer clairement si le Bureau peut s'écarter des règlements et des instructions administratives de l'ONU, et dans quelle mesure."

20. Aux paragraphes 145 à 147 de son rapport, le Comité des commissaires analyse le dédoublement des structures administratives du secrétariat de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles et de l'UNDRO. Le Comité consultatif pense comme les commissaires qu'"il faudrait éviter le doublement inutile des structures administratives". Il pense que le nouveau Département des affaires humanitaires pourra régler ce problème, en même temps que les difficultés mentionnées au paragraphe 19 ci-dessus.

21. Le Comité des commissaires aux comptes a mis le doigt sur plusieurs lacunes ou problèmes au Centre pour le développement social et les affaires humanitaires (par. 148 à 152) et sur plusieurs autres irrégularités au Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour la promotion de la Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées (par. 153 à 155). Le Comité consultatif approuve les recommandations que font les commissaires dans les deux cas, et compte que tous les problèmes ainsi isolés seront dûment réglés.

22. Pour les raisons qu'il expose au paragraphe 156 de son rapport, le Comité des commissaires aux comptes juge que le Bulletin des droits de l'homme, publication du Centre pour les droits de l'homme, "est coûteux et d'intérêt douteux". Le Comité consultatif recommande de s'interroger sérieusement sur la pertinence de cette publication, lors des travaux sur le projet de budget-programme pour 1994-1995.

23. Aux paragraphes 162 à 165, le Comité des commissaires aux comptes fait état d'infractions aux règles financières et instructions administratives de l'ONU au Centre pour les droits de l'homme, sous forme d'engagements de personnel sans contrat en bonne et due forme. Le Comité consultatif estime comme les commissaires que le Centre n'a aucune raison de ne pas s'en tenir aux règlements applicables de l'ONU. Il juge que les constatations des commissaires sont assez graves pour justifier que l'Administration leur donne suite et prenne immédiatement des mesures. Il lui recommande d'informer l'Assemblée générale, par le canal du Comité des commissaires aux comptes et du Comité consultatif lui-même, des mesures correctives qu'elle aura prises.

24. Le Comité des commissaires aux comptes a isolé, dans divers domaines soumis à ses vérifications, plusieurs irrégularités et errements critiquables dans l'administration du personnel. Ces fautes prennent la forme de recrutements sans contrat en bonne et due forme, de nominations et de congés spéciaux non justifiés, de retards dans le renouvellement des engagements ou dans la conversion des contrats à durée déterminée, d'erreurs dans la gestion des prestations et indemnités et dans l'exécution du plan de compression des effectifs, de consignations incomplètes des congés maladie, de recours abusif aux heures supplémentaires et d'anomalies dans l'administration des services de consultants, d'experts et de personnel temporaire (par. 162 à 204). Des irrégularités graves sont également signalées dans l'administration des services de consultants, d'experts et de personnel temporaire (par. 205

/...

à 218), ainsi que des carences dans la gestion des voyages et les procédures connexes. Pour le Comité consultatif, si des circonstances exceptionnelles obligent à déroger à la règle, toute exception dans ce domaine doit être pleinement motivée.

25. Les dépenses de personnel représentant environ 75 % à 80 % du budget de l'Organisation, le Comité consultatif tient à ce que les procédures de contrôle en vigueur soient intégralement suivies, c'est-à-dire notamment que les mesures disciplinaires prévues par les règlements financiers et administratifs de l'Organisation soient systématiquement appliquées.

26. Aux paragraphes 166 à 168, le Comité des commissaires aux comptes présente la situation des nominations au secrétariat de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles. Le Comité consultatif se souvient qu'en mai 1990 on lui avait demandé d'autoriser la création d'un poste D-2 à ce secrétariat, et qu'il avait réclamé des renseignements sur l'importance et les modalités de fonctionnement de celui-ci par rapport aux structures existantes de l'Organisation des Nations Unies, et demandé si, au regard du volume des fonds d'affectation spéciale prévus, la continuité du financement du secrétariat pourrait être assurée. Tout en souscrivant à l'opinion exprimée par les commissaires au paragraphe 168, il demande que l'on s'attaque au problème et qu'on le règle. L'Assemblée générale devrait être informée, par l'intermédiaire du Comité des commissaires aux comptes, du résultat des mesures correctives ainsi prises.

27. Pour ce qui est des carences dans la gestion des indemnités et prestations (par. 187 à 192), le Comité consultatif rappelle le rapport qu'il a présenté à la quarante-deuxième session de l'Assemblée générale (A/42/579). Devant les constatations des commissaires aux comptes, il se souvient avoir conclu alors que "bien que le régime de prestations et indemnités repose sur des bases saines et que la majorité des fonctionnaires se conforment aux procédures en vigueur, il y a eu, au cours des années, un certain relâchement dans l'administration du système qui pourrait entraîner de plus grandes difficultés à l'avenir".

28. Le Comité consultatif partage les préoccupations actuelles des commissaires aux comptes et estime qu'il faudrait s'attacher davantage à contrôler et surveiller le système. Il pense que la rationalisation des procédures rendrait non seulement l'ensemble plus économique, mais aussi les règlements plus faciles à appliquer. A ce propos, il ne doute pas que l'informatisation et le système intégré de gestion seront des atouts pour l'amélioration de l'efficacité générale. Il attire également l'attention sur ce qui est dit à l'alinéa d) du paragraphe 17 de la résolution 46/183 à propos des contrôles plus efficaces pour toutes les indemnités et prestations.

29. La distinction entre consultants, experts et personnel temporaire est un problème que le Comité des commissaires aux comptes soulève fréquemment depuis un certain nombre d'années. Il semble, d'après ce qu'il dit aux paragraphes 205 à 218, que le recours à divers expédients, dont les autorisations rétroactives et les contrats de louage de services, l'absence d'évaluation des résultats et les rémunérations excessives, aient eu pour

effet de l'aggraver encore. Le Comité consultatif réitère qu'on ne doit rechercher des compétences de l'extérieur que lorsqu'on ne les trouve pas chez soi.

30. Le Comité des commissaires aux comptes s'est attardé - et le Comité consultatif a fait des observations - sur le recours extérieur aux consultants à maintes reprises, mais surtout dans ses rapports aux quarante et unième, quarante-troisième et quarante-cinquième sessions de l'Assemblée générale (A/41/632, par. 38; A/43/674, par. 44 et 57; A/45/570 et Corr.1, par. 36). En ce qui concerne plus précisément la rémunération excessive des consultants engagés par le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (par. 213), le Comité consultatif partage l'opinion des commissaires aux comptes qui soulignent que "toutes les activités des Nations Unies devraient être de grande qualité" et que "les organismes des Nations Unies devraient harmoniser des barèmes de rémunération pour éviter ce type d'écart à l'avenir" (par. 214).

31. Pour ce qui est des irrégularités à la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO), le Comité des commissaires aux comptes signale au paragraphe 216 que les procédures d'engagement des consultants n'y sont pas respectées, que "rien n'indiquait que les rapports avaient effectivement été établis", que "Dix-huit contrats [de louage de services] prévoyaient des honoraires de plus de 4 000 dollars, et que l'un d'eux était d'un montant de 12 000". Le Comité consultatif estime que dans les cas où il est impossible d'avérer que tel ou tel produit a été effectivement fourni, le décaissement correspondant doit être considéré comme frauduleux. Il demande que les cas en question fassent l'objet d'enquête et que l'Assemblée générale soit mise au courant, par l'intermédiaire du Comité des commissaires aux comptes et de lui-même, des mesures prises en application du règlement du personnel.

32. Aux paragraphes 219 à 226 de son rapport, le Comité des commissaires aux comptes signale plusieurs anomalies au sujet des voyages. Le Comité consultatif souscrit aux recommandations des commissaires et pense comme eux qu'il faut appliquer scrupuleusement les directives en vigueur.

33. Les lacunes identifiées dans la gestion des fonds d'affectation spéciale ont été analysées aux paragraphes 99 à 106 du rapport relatif à l'Organisation des Nations Unies (UNOCA), 107 à 111 (observations générales), 130 à 134 (en ce qui concerne la CNUCED) et 159 à 161 (évaluation des programmes et des dépenses d'appui aux programmes pour les projets de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP)). Le Comité consultatif a exprimé ses vues sur l'UNOCA aux paragraphes 17 et 18 ci-dessus. Il note les efforts que l'Administration a déployés à propos de la CESAP et note également que le Comité des commissaires aux comptes a l'intention d'évaluer ces efforts à l'occasion de futures vérifications des comptes.

34. Au paragraphe 107, les commissaires aux comptes indiquent que, sur les 135 fonds d'affectation spéciale qui existent à l'Organisation des Nations Unies, 20 sont restés inactifs durant l'exercice biennal considéré et



parmi ceux-ci neuf sont inutilisés depuis janvier 1988. Pour les autres fonds d'affectation spéciale, on n'a enregistré ni dépenses ni annonces de contributions au cours de la période considérée (par. 107). Dans ces conditions, et pour les autres raisons indiquées aux paragraphes 108 et 109, le Comité des commissaires aux comptes recommande que l'on examine et évalue immédiatement les mesures à prendre pour clôturer les fonds ou virer les ressources à des fonds d'affectation spéciale actifs. Le Comité consultatif souscrit à cette recommandation des commissaires.

35. Au paragraphe 110 de leur rapport, les commissaires aux comptes signalent que les soldes des fonds n'ont pas fait l'objet d'un contrôle adéquat dans certains cas, ce qui a entraîné des allocations de crédits supérieures au montant des fonds disponibles. Le Comité consultatif approuve sans réserve la recommandation des commissaires selon laquelle les dépenses doivent rester dans les limites des allocations de crédits.

36. Au vu du paragraphe 131 du rapport des commissaires aux comptes, le Comité consultatif constate que la CNUCED n'applique pas correctement les procédures administratives prévues pour les fonds d'affectation spéciale. Le Comité consultatif souscrit aux recommandations des commissaires et note également les efforts que l'Administration déploie pour corriger cette situation.

37. Au paragraphe 227 de leur rapport, les commissaires aux comptes indiquent que, au cours de la vérification horizontale portant sur les biens durables et non durables (par. 254 à 270), ils ont examiné le système et les procédures d'achats du Siège et des bureaux extérieurs du Département de la coopération technique pour le développement. Cet examen a permis de mettre en évidence certaines insuffisances du système d'achats, qui sont traitées dans les paragraphes 228 à 249.

38. Le Comité consultatif rappelle que les commissaires avaient déjà signalé de nombreuses insuffisances, antérieurement, dans l'achat de fournitures et de biens durables du fait que le recours aux procédures d'adjudication pour les biens et les services était devenu l'exception plutôt que la règle 13/. Il note toutefois que le problème n'est pas encore résolu malgré les efforts déployés par l'Administration qui a "étudié la possibilité d'automatiser les appels à soumission pour pouvoir appliquer plus souvent la procédure d'adjudication sans avoir besoin pour autant de ressources supplémentaires" 14/. Le Comité ne voit aucun signe d'amélioration à cet égard.

39. En fait, le Comité consultatif considère que les anomalies dans les pratiques d'achats ont atteint des proportions suffisamment inquiétantes pour qu'il demande au Comité des commissaires aux comptes d'effectuer une vérification spéciale portant sur l'achat de biens et de services au sein des administrations qui relèvent de sa compétence. Une des questions que le Comité aimerait voir clarifier par les commissaires aux comptes serait de savoir dans quelle mesure la procédure d'adjudication est devenue l'exception plutôt que la règle et pour quelles raisons; il faudrait également contrôler

les pratiques liées aux achats de biens et services dans le cadre du budget ordinaire, des fonds extrabudgétaires et des ressources allouées au maintien de la paix, en indiquant dans quelle mesure les règles établies devraient être appliquées correctement, modifiées ou abandonnées.

40. De graves carences ont été observées en particulier dans le cas des fournitures de bureau, notamment le fait que leur réception n'est pas toujours confirmée par une documentation appropriée. D'après le rapport des commissaires aux comptes (par. 246 à 249) et les entretiens menés avec le Comité des opérations de vérification des comptes, il semble qu'on ne puisse pas affirmer avec certitude que les fournitures réglées par l'ONU ont été effectivement réceptionnées ou utilisées par l'Organisation. Le Comité consultatif souscrit aux recommandations des commissaires relatives à la réévaluation et au contrôle des procédures pertinentes et demande à l'Administration non seulement de prendre immédiatement des mesures correctives mais aussi de faire rapport sur les initiatives qui auront été prises, lors de la présentation du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1994-1995.

41. Aux paragraphes 255 à 258 de leur rapport, les commissaires aux comptes examinent la définition des biens durables. Selon l'instruction administrative ST/AI/374 du 16 janvier 1992, il faut entendre par biens durables ceux dont la valeur est égale ou supérieure à 1 500 dollars et dont la vie utile est de cinq ans au moins. Les commissaires indiquent que, d'après cette définition, 99 % des biens durables existant actuellement (articles d'une valeur égale ou supérieure à 500 dollars) seraient exclus et recommandent en conséquence de maintenir une comptabilité matières et un contrôle pour les articles valant moins de 1 500 dollars mais dont la vie utile est de cinq ans au moins (meubles de bureau, machines diverses, appareils photo, téléviseurs, etc.). Le Comité consultatif souscrit à l'opinion des commissaires selon laquelle il conviendrait de mettre en place un dispositif qui permette de suivre et d'identifier correctement ce type de matériel.

42. En ce qui concerne les biens durables, les commissaires ont signalé (par. 259 à 274) des carences dans l'établissement de l'inventaire physique, une absence de responsabilité en ce qui concerne les biens remis aux bureaux et départements, une mauvaise tenue de la comptabilité matières et un contrôle insuffisant des biens. A ce propos, le Comité est surpris par la constatation des commissaires selon laquelle aucun bureau de l'Organisation des Nations Unies n'est expressément responsable de la garde des titres et des instruments de propriété originaux des biens immobiliers appartenant à l'Organisation des Nations Unies (par. 277). Il souscrit aux recommandations du Comité des commissaires aux comptes selon lesquelles on devrait prendre des mesures pour identifier et désigner les bureaux responsables de la garde de tous les titres de propriété des biens immobiliers de l'Organisation et note que l'Administration a indiqué son intention de remédier à cette lacune.

43. En ce qui concerne la Commission économique pour l'Afrique (CEA), le Comité des commissaires aux comptes aborde plusieurs questions. Il examine en particulier les carences des Centres multinationaux de programmation et d'exécution de projets (MULPOC) (par. 139 à 141) et les attribue à une supervision insuffisante de la part de la CEA.

44. Le Comité consultatif rappelle que, sur la recommandation des commissaires aux comptes, il avait demandé à l'Administration d'évaluer les résultats des centres de manière approfondie en vue de déterminer si cette expérience devait être poursuivie (A/43/674 et Corr.1). Le rôle et l'efficacité des centres ont fait ultérieurement l'objet de débats dans plusieurs enceintes. Le Comité du programme et de la coordination a souligné le rôle qu'ils devraient jouer en fournissant un appui technique aux groupements économiques sous-régionaux et il a insisté sur la nécessité de renforcer les activités des centres et recommandé que "lorsqu'elle examinerait à sa quarante-sixième session les ressources dont les MULPOC ont besoin, l'Assemblée générale tienne pleinement compte des recommandations figurant dans le rapport d'évaluation (A/AC.51/1991/3) et dans les autres rapports pertinents qu'elle a adoptés".

45. Pour sa part, le Comité consultatif a indiqué, dans les observations qu'il avait faites à propos du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1992-1993, que "dans le cadre des efforts visant à renforcer les MULPOC et garantir leur efficacité, il faudrait clarifier le rôle que jouent le secrétariat de la CEA et les centres dans l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes" et qu'il ne faudrait épargner aucun effort pour éviter les doubles emplois dans les activités et clarifier également le rôle dévolu au Secrétaire exécutif de la Commission et aux comités d'experts intergouvernementaux des MULPOC pour ce qui est de superviser les centres.

46. Le Comité prie le Secrétaire exécutif de la CEA de prendre dès que possible les mesures correctives qui s'imposent pour résoudre les problèmes susmentionnés et de tenir compte des conclusions des commissaires aux comptes lorsqu'ils établiront le budget-programme pour 1994-1995.

47. Les commissaires aux comptes recensent les lacunes dans la gestion des programmes de la CEA aux paragraphes 142 à 144 de leur rapport, et celles qui concernent la nomenclature des services de la CEA aux paragraphes 178 et 179. Les carences relatives à la gestion du personnel - consignation partielle des congés de maladie et recours abusif aux heures supplémentaires - font l'objet des paragraphes 197 à 200 et la faible productivité de certains services de traduction est analysée aux paragraphes 201 à 204.

48. Le Comité consultatif espère que l'on prendra des dispositions immédiates pour résoudre tous les problèmes susmentionnés et il demande que l'on fasse rapport sur ces dispositions à l'occasion de la présentation du projet de budget-programme pour 1994-1995.

49. Un chapitre important du rapport est consacré aux opérations de maintien de la paix. Le Comité consultatif estime que, vu l'importance croissante des dépenses afférentes au maintien de la paix, le Comité des commissaires aux comptes devrait à présent envisager l'établissement de rapports distincts sur les états financiers et la comptabilité des opérations de maintien de la paix. Cela faciliterait l'examen de tous les aspects de ces opérations (aspects financier, administratif et autres) par l'Assemblée générale et la suite qui serait donnée aux conclusions et recommandations des commissaires. Le Comité consultatif recommande à l'Administration et au Comité des commissaires aux comptes de déterminer la procédure à suivre pour la présentation de comptes et de rapports financiers distincts aux commissaires et à l'Assemblée générale. Il faudrait soumettre d'urgence au Comité consultatif des propositions touchant l'application de la présente recommandation. Le Comité estime que, lorsque cette procédure aura été fixée et que les opérations feront l'objet de rapports distincts, on pourra résoudre en grande partie les problèmes liés au contrôle budgétaire et à la comptabilité qui sont mentionnés aux paragraphes 316 à 325 du rapport.

50. Pour les raisons indiquées aux paragraphes 312 à 314 de leur rapport, les commissaires aux comptes estiment que le rôle, les fonctions et les responsabilités de la Division des opérations hors Siège devraient être définis avec précision en fonction des besoins opérationnels actuels. Le Comité consultatif partage cette opinion.

51. Les carences signalées plus haut en ce qui concerne l'achat et la livraison des fournitures, l'enregistrement, la consignation et le transfert des biens durables, apparaissent également très souvent dans les opérations de maintien de la paix (par. 326 à 347). Le Comité consultatif recommande à l'Administration d'étudier et de résoudre les problèmes identifiés par les commissaires aux comptes.

52. Le Comité consultatif recommande en particulier d'adopter un tableau approprié pour l'évaluation et l'amortissement des biens et d'appliquer scrupuleusement les procédures correspondantes. A cet égard, il partage les vues des commissaires aux comptes au sujet de la mise en place d'une procédure efficace pour déterminer la valeur des biens durables après amortissement (par. 346) et évaluer le matériel des contingents (par. 349). Le Comité attire l'attention sur le paragraphe 13 de la résolution 45/258 de l'Assemblée générale en date du 3 mai 1991. Il n'est pas satisfait de la réponse que l'Administration donne au paragraphe 350 du rapport; il lui demande d'adopter immédiatement des mesures pour appliquer les recommandations pertinentes des commissaires et de présenter un rapport au Comité dès que possible.

53. Aux paragraphes 355 à 368 de leur rapport, les commissaires aux comptes mentionnent des cas de fraude ou de présomption de fraude et au paragraphe 126, ils citent un cas de détournement de fonds à la CEA portant sur une somme d'environ 125 000 dollars. Le Comité constate que, assez souvent, les efforts déployés par l'Administration pour récupérer des fonds détournés ou réparer d'autres préjudices ont été soit inexistantes soit

infructueux, du fait que l'intéressé n'est plus sous la tutelle de l'Organisation. Dans ces conditions, le Comité consultatif propose que l'Administration, avec le concours du Conseiller juridique, étudie la possibilité de mettre en place un mécanisme permettant de négocier des accords ou des arrangements entre l'Organisation des Nations Unies et tous les Etats Membres afin qu'elle puisse poursuivre les individus qui détournent des fonds appartenant à l'Organisation et tenter de récupérer les sommes ainsi détournées. Il faudrait également examiner s'il serait possible d'effectuer des prélèvements sur les prestations de retraite des individus concernés.

54. Dans le cadre de sa vérification horizontale, le Comité des commissaires aux comptes a notamment évalué de quelle façon la Division de la vérification interne des comptes remplit ses fonctions à l'Organisation des Nations unies. Il a évalué plus particulièrement l'étendue de la vérification interne et les ressources professionnelles de la Division, la planification et l'exécution des activités de vérification, l'établissement des rapports et le suivi, et les vérifications effectuées par le Bureau de Genève. Pour analyser la portée de la vérification interne, les commissaires aux comptes ont utilisé, au paragraphe 291 de leur rapport, les sphères de responsabilité identifiées dans le budget-programme et constaté que l'étendue des activités de vérification pour la période considérée laissaient à désirer. Au paragraphe 292, le Comité des commissaires aux comptes indique également que "le rendement de la Division est sensiblement inférieur à ce que l'on pourrait attendre et qu'elle est loin d'avoir le nombre des vérificateurs qui permettrait de garantir une vérification suffisamment étendue, vu la nature de leurs responsabilités et l'envergure des activités de l'Organisation des Nations Unies".

55. A propos de la planification de la vérification, les commissaires constatent "l'inexistence d'un plan à long terme" et observent, par ailleurs, que "le personnel participe de façon limitée au processus de planification" (par. 297 et 298). Ils ont noté que la Division de la vérification interne des comptes avait conçu et mis au point son propre guide de vérification interne et reconnu que cette mesure importante devrait permettre d'améliorer l'exécution des activités de vérification.

56. En ce qui concerne les rapports et le suivi des conclusions de la vérification des comptes, les commissaires attirent l'attention sur le fait que les responsables des services qui ont fait l'objet d'une vérification ne fournissent pas toujours les informations nécessaires et que la mise en oeuvre des recommandations ne fait l'objet d'aucun suivi. A ce propos, ils font observer au paragraphe 302 que "les délais de mise au point de la version finale des rapports de vérification de même que l'absence de suivi peuvent être attribués à l'insuffisance des ressources professionnelles" et que le Comité des commissaires aux comptes est particulièrement préoccupé par "l'absence de réaction de l'Administration elle-même".

57. Au vu des paragraphes 303 à 310 du rapport des commissaires aux comptes, le Comité croit comprendre que les vérifications internes effectuées pour les organisations basées à Genève sont extrêmement limitées par rapport à celles exécutées au Siège. On dit par exemple que "l'UNDRO n'a jamais fait l'objet

d'une vérification" et que "nombre des difficultés rencontrées sont dues à des lacunes structurelles et organisationnelles auxquelles il y aurait lieu de remédier". Le Comité souscrit aux recommandations des commissaires aux comptes qui visent à accroître l'étendue des vérifications internes exécutées à Genève.

58. Le Comité consultatif accueille avec satisfaction les observations que les commissaires aux comptes font à propos de la vérification interne. Il est convaincu qu'il est absolument indispensable de réévaluer et de renforcer le système de vérification interne au sein de l'Organisation et souhaite prier le Secrétaire général, compte tenu des recommandations formulées par les commissaires aux comptes, y compris la nécessité de renforcer les ressources professionnelles, de réorganiser la fonction de vérification interne à l'Organisation des Nations Unies. Les mesures adoptées devraient faire l'objet d'un rapport à l'Assemblée générale.

#### Programme des Nations Unies pour le développement

59. Le Comité consultatif note, à la lecture du paragraphe 6 du rapport du Comité des commissaires aux comptes sur le PNUD 5/, que, en ce qui concerne les recommandations antérieures, de nouveaux efforts devraient être faits pour obtenir à temps des états vérifiés de tous les agents d'exécution afin que les commissaires puissent émettre leur opinion. Comme il est indiqué au paragraphe 65, pour l'exercice biennal terminé le 30 décembre 1991, sur un montant total de 1 milliard 168 millions de dollars de dépenses relatives aux programmes engagées par les agents d'exécution du système des Nations Unies, un montant de 297 millions de dollars était documenté par des états vérifiés à la date de clôture des états financiers du PNUD. Même si la situation s'est quelque peu améliorée, le Comité consultatif tient à souligner que, comme les commissaires aux comptes le font observer au paragraphe 9 de leur rapport, la part des dépenses pour lesquelles des pièces documentaires n'ont pas été présentées demeure trop importante pour que le Comité des commissaires aux comptes puisse approuver les comptes sans réserve.

60. Le Comité consultatif rappelle qu'il a déjà présenté des observations sur la question à l'Assemblée générale. Le Comité regrette que si peu de progrès aient été accomplis. Le Comité note que l'Administration a l'intention de poursuivre ses efforts pour amener les agents d'exécution des Nations Unies à observer le calendrier de soumission des états vérifiés de manière que les commissaires aux comptes puissent émettre leur opinion à temps et a instamment demandé aux agents d'exécution concernés de coopérer pleinement à cet égard (voir plus loin, par. 106 et 107).

61. En ce qui concerne la question de l'accord de base type devant être signé avec les agents d'exécution, le Comité des commissaires aux comptes a souligné une fois de plus combien il est urgent que tous les agents d'exécution du système des Nations Unies signent de tels accords. Comme il est indiqué à l'annexe I au rapport du Comité des commissaires aux comptes, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation

internationale du Travail (OIT), qui représentent, à elles deux, 23 % environ des dépenses des agents d'exécution, n'avaient pas encore signé d'accord de base type au moment de la vérification. Le Comité consultatif note que l'Administration comptait que tous les accords auraient été signés en septembre 1992. Il demande donc que l'Assemblée générale soit informée des progrès réalisés à cet égard.

62. Dans le passé, le Comité des commissaires aux comptes a également recommandé que les accords de base types comportent des dispositions selon lesquelles le vérificateur externe de l'agent d'exécution doit évaluer l'exécution des projets sous l'angle de l'efficacité et de la productivité. A la suite de cette évaluation, et outre le rapport de vérification officiel, toutes les conclusions pertinentes de l'opération de vérification devraient être présentées au PNUD et à ses vérificateurs externes.

63. Le Comité consultatif a déjà fait sienne la position du Comité des commissaires aux comptes. Le Comité est d'avis que la question qui se pose concerne la réalisation de l'objectif de la pleine responsabilité de l'Administrateur du PNUD en ce qui concerne l'utilisation des ressources du Programme conformément aux stipulations de la résolution 2688 (XXV) de l'Assemblée générale ainsi que les incidences de cette résolution quant à la couverture de l'opération de vérification.

64. Les observations du Comité des commissaires aux comptes à ce sujet figurent aux paragraphes 8 et 9 de l'annexe I de son rapport. Une fois de plus, le Comité consultatif fait siennes sans réserve les observations du Comité des commissaires aux comptes et souligne la nécessité de donner suite à la demande des commissaires aux comptes.

65. Le Comité consultatif note la position adoptée par le Comité consultatif pour les questions administratives (Questions financières et budgétaires) [CCQA (FB)], selon laquelle, la question n'ayant pas fait l'objet d'une recommandation formelle du Groupe des vérificateurs externes des comptes, le CCQA hésiterait à en poursuivre l'examen. Le Comité consultatif recommande que le Groupe des vérificateurs externes des comptes réexamine d'urgence cette question et fasse rapport à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires.

66. Le Comité des commissaires aux comptes a examiné la question des dépenses relatives aux programmes exécutés par des entités nationales aux paragraphes 67 à 70 de son rapport, notant qu'à la fin d'avril 1992, seuls 21 rapports vérifiés avaient été reçus sur un total de 1 358 projets. Ce problème fait l'objet d'observations du Comité des commissaires aux comptes depuis un certain nombre d'années. A ce propos, le Comité consultatif, dans le rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale à sa quarante-cinquième session sur les comptes vérifiés du PNUD de l'exercice terminé le 31 décembre 1989, a prié instamment l'Administration de s'atteler résolument à la solution de ce problème, "compte tenu de la tendance à faire participer davantage les gouvernements à l'exécution des projets" (A/45/570 et Corr.1, par. 28).

67. Comme le Comité des commissaires aux comptes l'indique au paragraphe 69 de son dernier rapport, une information probante suffisante pourrait être fournie si tous les rapports sur l'exécution des projets étaient reçus à temps et si un plan de vérification à long terme était établi en accord avec le Comité des commissaires aux comptes de manière à garantir que tout projet sera vérifié au moins une fois et que les projets importants seront vérifiés plus régulièrement.

68. Le Comité consultatif constate que l'Administration a souscrit à la recommandation ci-dessus du Comité des commissaires aux comptes et a indiqué "qu'elle avait l'intention de prendre les mesures nécessaires pour élaborer un plan de vérification à long terme et faire en sorte que les rapports sur l'exécution des projets encore attendus lui soient remis" (par. 70). En réponse à une question qui lui avait été posée, le Comité des commissaires aux comptes a informé le Comité consultatif que, comme indiqué ci-dessus, conformément au plan de vérification à long terme chaque projet serait vérifié au moins une fois; néanmoins, sauf pour les projets importants, les projets ne seraient pas vérifiés chaque année. Cela, de l'avis du Comité des commissaires aux comptes, permettrait de mieux échelonner les vérifications et d'améliorer le rapport coût-efficacité. Par ailleurs, il est essentiel de recevoir de tous les gouvernements des rapports (non vérifiés) sur l'exécution des projets.

69. Aux paragraphes 98 à 101 de son rapport, le Comité des commissaires aux comptes a mentionné l'accroissement disproportionné enregistré au cours des dernières années par les dépenses d'administration et d'appui aux programmes par rapport aux dépenses d'exécution des programmes. Comme il est indiqué au paragraphe 101, le Comité des commissaires aux comptes est conscient des facteurs évoqués par l'Administration (par. 100) et a déjà exprimé à plusieurs reprises son souci de voir les coûts correctement délimités. Toutefois, il est d'avis que "l'évolution à long terme de l'utilisation des ressources du PNUD dénote une tendance générale qui nécessite d'être suivie de près au cours des années à venir".

70. A ce propos, le Comité consultatif rappelle que, selon la réponse de l'Administration mentionnée au paragraphe 100 du rapport du Comité des commissaires aux comptes, la stratégie budgétaire proposée par l'Administrateur pour 1994-1995 se fondera sur de nouvelles réductions des dépenses et "une transparence accrue en ce qui concerne la nature des services assurés par les bureaux extérieurs du PNUD aux programmes financés par le PNUD et les dépenses qui leur sont associées". Cette stratégie a été soulignée dans le rapport de l'Administrateur sur les prévisions budgétaires révisées pour 1992-1993 (DP/1992/40); dans le rapport correspondant du Comité consultatif (DP/1992/39), celui-ci s'est félicité des efforts déployés par l'Administrateur pour réduire encore les dépenses d'administration et a manifesté son intention d'étudier, dans le cadre de son examen du projet de budget pour 1994-1995, la mesure dans laquelle l'Administrateur aurait atteint l'objectif qu'il s'était fixé.



71. La question de la gestion du budget des bureaux extérieurs fait l'objet des paragraphes 102 à 105 du rapport du Comité des commissaires aux comptes; au paragraphe 103, les commissaires déclarent que "de nombreux bureaux extérieurs semblent inaptes ou peu disposés à s'acquitter de leurs attributions avec toute la diligence voulue" et que le siège devra contrôler plus attentivement l'efficacité des bureaux extérieurs à cet égard.

72. D'après le paragraphe 104 du rapport du Comité des commissaires aux comptes, l'Administration est d'avis que la décision de déléguer les pouvoirs en matière budgétaire aux représentants résidents (ce qui devrait leur permettre de disposer d'une plus grande marge de manoeuvre tout en maintenant leur obligation réditionnelle et les contrôles nécessaires) a eu des effets positifs et que "les cas peu nombreux de dépassements de crédits ne dénotaient pas une détérioration de la discipline budgétaire dans les bureaux extérieurs". Nonobstant cet avis, le Comité consultatif pense, comme le Comité des commissaires aux comptes, qu'il faut "étudier attentivement les effets de la délégation des pouvoirs, en vue d'assurer que les cas de mauvaise gestion, voire de prévarication, puissent être détectés avant qu'ils n'entraînent de lourdes pertes financières pour l'organisation" (par. 105).

73. Au paragraphe 106 de son rapport, le Comité des commissaires aux comptes a noté que l'Administration avait décidé en janvier 1990 "de ne pas recouvrer les sommes inférieures à 30 dollars des Etats-Unis dues au PNUD au titre des frais de voyage, d'expédition ou d'assurance, et d'imputer directement ces sommes sur la ligne de crédit pertinente". Le Comité des commissaires aux comptes a ajouté qu'aux termes de l'article 14.4 du règlement financier du PNUD "la passation par profits et pertes d'avoirs non perçus peut, après enquête approfondie, être autorisée pour autant qu'un état de toutes les sommes ainsi passées par profits et pertes soit soumis en même temps que les pièces comptables au Comité des commissaires aux comptes". Néanmoins, les cas en question n'ont pas fait l'objet d'une enquête; en outre, aucun état n'a pu être fourni au Comité des commissaires aux comptes parce que ces cas de passation par profits et pertes ne sont plus consignés.

74. Au paragraphe 107 du rapport du Comité des commissaires aux comptes, il est indiqué que l'Administration s'emploiera à modifier l'article pertinent du règlement financier. A ce propos, le Comité consultatif note que, par sa décision 92/36, le Conseil d'administration du PNUD a modifié l'article de manière que, en plus des dispositions susmentionnées, l'Administrateur puisse de temps à autre fixer le montant au dessous duquel l'enquête approfondie et la passation officielle par profits et pertes ne seront pas nécessaires. Par souci d'efficacité administrative, les sommes en question devront être imputées directement à l'objet de dépense pertinent ou à la rubrique budgétaire correspondante. A la suite de cette modification, la règle de gestion financière 114.15 a été modifiée pour préciser que le montant qui peut être passé par profits et pertes en l'absence d'enquête conformément à l'article 14.4 du règlement financier est de 30 dollars.

75. Les paragraphes 111 à 134 du rapport du Comité des commissaires aux comptes portent sur diverses questions liées au matériel durable et non durable; dans l'ensemble, on peut dire qu'un certain nombre de problèmes relativement sérieux se posent en ce qui concerne la gestion et l'utilisation des biens du PNUD, problèmes dont certains sont mentionnés ci-après.

76. En ce qui concerne les responsabilités dans les cas de pertes de matériel ou de dommage causés à du matériel, le Comité consultatif note que, comme il est indiqué au paragraphe 112 du rapport du Comité des commissaires aux comptes, le Comité de contrôle du matériel du siège est tenu de recommander à l'Administrateur assistant du Bureau de l'administration et des finances "des mesures appropriées en cas de vol, perte, dommage ou écoulement de matériel". Le Comité des commissaires aux comptes, après avoir examiné un certain nombre de cas, "a relevé des contradictions et un manque de clarté inexplicables dans les activités de cet organisme" (par. 112) et a conclu que "les modalités de prise de décisions actuellement en vigueur ne permettent pas de définir convenablement les responsabilités" (par. 114). A ce propos, le Comité des commissaires aux comptes déclare, au paragraphe 115, que la règle de gestion financière 103.2 du PNUD (qui stipule notamment que tout fonctionnaire qui prend une mesure ou une décision contraire aux règles de gestion financière ... peut être tenu personnellement et financièrement responsable des conséquences de cette mesure ou de cette décision) "est interprétée d'une façon très libérale". En particulier, la notion de responsabilité financière ne s'applique qu'en cas de faute lourde, et l'on considère qu'il ne vaut pas la peine de réclamer à des tiers des dédommagements lorsqu'il s'agit de montants relativement modestes (terme qui n'a pas été défini de façon plus précise).

77. Au paragraphe 116 de son rapport, le Comité des commissaires aux comptes indique que l'Administration se propose de revoir les politiques et procédures applicables au matériel du PNUD et que, à titre prioritaire, la question de la responsabilité est actuellement à l'étude. Le Comité consultatif pense, comme le Comité des commissaires aux comptes, que des mesures doivent être prises à titre prioritaire (par. 116) et prie donc l'Administrateur de présenter un rapport sur les mesures correctives devant être prises à cet égard.

78. La question de la sécurité du matériel fait l'objet des paragraphes 126 à 130 du rapport du Comité des commissaires aux comptes; comme il est indiqué au paragraphe 130, "il importait de définir une démarche globale en matière de sécurité et d'énoncer celle-ci dans une directive administrative qui serait distribuée à tous les fonctionnaires...". Il est précisé aux paragraphes 132 à 134 qu'en ce qui concerne les mécanismes de contrôle de l'utilisation des véhicules officiels, il existe également de sérieuses lacunes; en effet, et bien que l'Administration ait donné l'assurance que des mesures seraient prises pour remédier à ces situations, le Comité des commissaires aux comptes a estimé "que, d'une manière générale, l'utilisation et le contrôle des véhicules officiels dans les bureaux extérieurs laissent à désirer", et d'ajouter que la question exige un traitement plus approfondi. De l'avis du Comité consultatif, un traitement plus approfondi de la question de la gestion et de la sécurité du matériel en général s'impose et il prie donc instamment l'Administrateur d'appliquer les mesures promises.

/...

79. Aux paragraphes 143 à 161 de son rapport, le Comité des commissaires aux comptes a examiné des questions ayant trait aux consultants, aux experts et au personnel temporaire. Comme il est indiqué au paragraphe 143, "le Comité s'est penché à diverses reprises, ... sur les lacunes touchant l'engagement de consultants". Toutefois, d'autres exemples d'irrégularités dans ce domaine sont mentionnés tout au long du dernier rapport du Comité des commissaires aux comptes. Par exemple, comme il est indiqué au paragraphe 144, au cours de l'exercice biennal 1990-1991, plus de 6,2 millions de dollars des Etats-Unis ont été affectés à des contrats dits de services spéciaux de gestion; néanmoins, ces contrats "ne sont pas prévus par les directives pertinentes de l'Organisation des Nations Unies ... et les directives administratives pertinentes ... pas plus qu'elles ne sont conformes au Règlement du personnel de l'Organisation". En conséquence, le Comité des commissaires aux comptes conclut qu'"il n'existe donc aucune base juridique permettant d'engager des consultants selon ce type de contrat"; par ailleurs, "le fait d'engager en permanence des consultants qui s'acquittent des fonctions du personnel revient à créer de nouveaux postes et empiète sur le pouvoir d'approuver le tableau d'effectifs conféré au Conseil d'administration" (par. 144).

80. Comme il est indiqué au paragraphe 145 du rapport du Comité des commissaires aux comptes, l'argument que l'Administration a avancé pour justifier les dispositions qu'elle avait prises était que "les instruments contractuels types existants ne répondaient pas aux besoins du PNUD". Par ailleurs, "l'attention du Conseil d'administration avait été appelée sur ces besoins, et le Conseil avait approuvé la démarche adoptée". L'Administration a ajouté qu'elle "s'employait activement à remplacer les contrats de fourniture de services spéciaux de gestion par un système contractuel plus judicieux".

81. Tout en reconnaissant la nécessité de mettre en place des mécanismes contractuels plus adéquats, le Comité des commissaires aux comptes a souligné, au paragraphe 146, que "l'obligation d'observer les dispositions pertinentes n'est pas discrétionnaire et que l'emploi de consultants et d'autres catégories de personnel temporaire ne doit pas constituer un moyen de recruter du personnel supplémentaire non inscrit au tableau d'effectifs". Le Comité consultatif souscrit entièrement à cette position.

82. En ce qui concerne la question des nouveaux arrangements contractuels, le Comité consultatif rappelle que dans les prévisions révisées pour l'exercice biennal 1992-1993 (DP/1992/40), l'Administrateur du PNUD a exposé de façon détaillée un nouveau système de contrat qu'il entend mettre en place à titre expérimental en 1992. Cette nouvelle formule de contrat répondrait à des besoins de recrutement de durée intermédiaire, à savoir le recrutement de personnes dont les compétences sont requises pour au moins six mois, mais non pour des fonctions de longue durée ouvrant des perspectives de carrière.

83. Dans son rapport correspondant (DP/1992/39), le Comité consultatif a noté que le PNUD avait consulté la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) à ce sujet. Cette démarche était conforme à la résolution 46/191 de l'Assemblée générale, en date du 20 décembre 1991, dans

laquelle (sect. II) celle-ci invitait les chefs de secrétariat à consulter la Commission et le Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies avant de soumettre à leurs organes directeurs respectifs des propositions relatives aux conditions d'emploi des fonctionnaires.

84. A ce propos, toutefois, le Comité consultatif a également noté que, dans la section I de la même résolution, l'Assemblée générale avait réaffirmé le rôle central de l'Assemblée dans l'élaboration des conditions d'emploi pour l'ensemble du régime commun, ainsi que celui de la CFPI, en tant qu'organe technique indépendant, responsable devant l'Assemblée de la réglementation et de la coordination des conditions d'emploi dans les organisations appliquant le régime commun. Cela dit, le Comité consultatif était d'avis qu'une décision en la matière revenait plutôt à l'Assemblée générale, sur recommandation de la CFPI, et que le débat devrait se poursuivre au niveau du système (par. 19 à 21).

85. Dans sa décision 92/37, le Conseil d'administration du PNUD, tout en prenant note des observations présentées par le Comité consultatif et soulignant qu'il importait d'adopter des conceptions communes à l'échelle du système en ce qui concerne les questions relatives aux droits du personnel, a approuvé, à titre expérimental, les propositions présentées par l'Administrateur en ce qui concerne l'octroi de contrats non permanents de courte durée et l'a prié de procéder à des consultations avec la CFPI et les instances interinstitutions appropriées au sujet de l'application du dispositif expérimental. Le Conseil a également prié l'Administrateur de présenter un rapport intérimaire en 1993, puis un rapport complet en 1994, sur l'expérience acquise et sur ses consultations avec la CFPI.

86. Le Comité des commissaires aux comptes a mentionné d'autres irrégularités qui concernent, notamment, la durée des contrats des consultants (par. 150 à 154), les fonctions assignées aux consultants et l'évaluation des compétences professionnelles (par. 155 à 158), l'engagement d'un conseiller spécial à des conditions particulières, qui a été employé pour une période consécutive de plus de trois ans et demi (par. 159 à 161), et les contrats passés avec des architectes consultants (par. 162 à 166). Les exemples cités par le Comité des commissaires aux comptes illustrent, de l'avis du Comité consultatif, la gravité du problème en ce qui concerne le recours à des services de consultants, problème qui, comme on l'a déjà mentionné, ne se pose pas uniquement au PNUD.

87. Le Comité consultatif note que, d'après le rapport du Comité des commissaires aux comptes, l'Administration a reconnu que "les consultants ne devraient pas être recrutés en vertu d'arrangements contractuels divers pour des engagements de longue durée" et que ces pratiques devraient être évitées à l'avenir. En outre, "les dispositions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies seraient appliquées dans toute la mesure du possible, étant entendu que toute exception justifiée devrait être expressément approuvée par l'Administrateur lui-même et que les raisons devraient en être dûment consignées" (par. 151).

88. Le Comité consultatif convient qu'il faille parfois faire certaines exceptions à ces règles; toutefois, ces exceptions doivent être justifiées et raisonnables. En d'autres termes, il faut veiller à ce que l'exception ne devienne pas la règle. A ce propos, le Comité est entièrement d'accord avec le Comité des commissaires aux comptes qu'"il n'existe qu'une base permettant d'engager des consultants à titre permanent comme s'il s'agissait de fonctionnaires, quelles que soient les raisons invoquées" (par. 154).

89. Le Comité consultatif souscrit également aux conclusions du Comité des commissaires aux comptes concernant l'engagement d'un conseiller spécial à des conditions particulières, dont il est question aux paragraphes 159 à 161 du rapport du Comité des commissaires aux comptes. Bien que l'Administration ait "reconnu ... dans l'ensemble" les faits énumérés par le Comité des commissaires aux comptes, elle déclare, comme il est indiqué au paragraphe 160, que la rémunération et les prestations offertes se justifiaient "car ce conseiller était un théoricien éminent du développement mondial. Ses qualités exceptionnelles lui auraient sans nul doute valu un poste du niveau de sous-secrétaire général, et une rémunération correspondante, si un tel poste avait été vacant. Les prestations accordées à l'intéressé allaient de pair avec cette classification".

90. Nonobstant ce qui précède, le Comité des commissaires aux comptes "estime que rien ne justifie les accords contractuels conclus dans ce cas". De l'avis des commissaires aux comptes "le respect des règles est essentiel au bon fonctionnement de l'organisation; il est de ce fait indispensable de donner l'exemple aux échelons supérieurs" (par. 161).

91. L'emploi de consultants au titre de services d'appui au développement fait l'objet des paragraphes 167 à 172 du rapport du Comité des commissaires aux comptes; à ce propos, le Comité des commissaires aux comptes précise les domaines dans lesquels il faudrait modifier les directives régissant les services d'appui au développement. Le Comité des commissaires aux comptes précise en outre qu'"environ 25 % des consultants engagés en 1990 par les bureaux extérieurs en Asie et dans le Pacifique, ainsi qu'en Amérique Latine et dans les Caraïbes, n'avaient pas été recrutés localement" (par. 171), alors que, comme l'ont souligné les commissaires aux comptes, "les consultants recrutés par les bureaux extérieurs doivent être des ressortissants du pays puisque l'objectif est de faire appel aux services d'experts locaux". Le recours aux services d'experts locaux permet également d'utiliser les ressources de façon plus efficace; à ce propos, le Comité consultatif note que la rémunération des consultants "extérieurs" était en moyenne supérieure de deux tiers à celle des consultants locaux.

92. L'Administration, tout en reconnaissant que les ressources nationales devaient être utilisées dans toutes les mesures du possible, a déclaré, comme il est indiqué au paragraphe 172 du rapport du Comité des commissaires aux comptes, qu'il était peu approprié de fixer des objectifs en termes de pourcentage. A ce propos, le Comité consultatif rappelle que, dans sa proposition concernant l'établissement de services d'appui au développement, qui figurait dans le document DP/1986/55, l'Administrateur du PNUD indiquait

/...

au paragraphe 130 que les consultants devant être engagés à ce titre seraient normalement des ressortissants du pays considéré, mais qu'"on pourrait, dans certains cas, les recruter au niveau sous-régional ou même au niveau interrégional". Il ajoutait au paragraphe 136 de son rapport que, si l'expérience et les compétences jouent un rôle inappréciable dans le processus du développement, "il existe aussi dans presque tous les pays un potentiel non négligeable et le PNUD devrait exploiter les connaissances dont ils disposent en ce qui concerne leur développement national, ainsi que leur compréhension des problèmes qui se posent sur place".

93. Dans son rapport correspondant (DP/1989/56, par. 97), le Comité consultatif s'était demandé si la proposition relative aux services d'appui au développement était le meilleur moyen de tirer parti des ressources nationales et il a recommandé que la question soit examinée dans une instance interinstitutions et que diverses options soient analysées avant d'adopter telle ou telle modalité.

94. Compte tenu des conclusions du Comité des commissaires aux comptes, le Comité consultatif recommande que la notion même de services d'appui au développement et leur objectif originel soient réexaminés.

95. La question des dépenses d'appui liées aux contrats de fourniture de services de gestion est traitée aux paragraphes 180 à 186 du rapport du Comité des commissaires aux comptes. A ce propos, le Comité consultatif note qu'en ce qui concerne le niveau général des honoraires, les commissaires aux comptes estiment que "le taux des dépenses d'appui des agents d'exécution et les propres prévisions des coûts de l'Administration fournissent à tout le moins une indication sur le montant escompté des dépenses. Tous deux semblent indiquer que les coûts seront supérieurs aux honoraires reçus" (par. 182).

96. Le Comité a noté par ailleurs que la méthode actuelle de calcul était jugée "lente et coûteuse et correcte en apparence seulement" et qu'"il faudrait établir le coût des services de gestion sur la base de données factuelles, compte tenu de toutes les activités dont est chargé le Bureau des services d'appui aux projets (BSP)" (par. 184). De plus, bien que l'Administration ait reconnu la nécessité de remédier à l'un des défauts recensés (par. 185), les commissaires soutiennent que vu les pesanteurs qui la caractérisent, cette procédure "ne se justifie pas au vu des résultats obtenus" (par. 186). Le Comité consultatif partage ce point de vue et prie l'Administrateur de mettre au point des procédures simplifiées.

97. La question du cycle budgétaire biennal pour les projets, sur laquelle le Comité des commissaires aux comptes a déjà fait rapport et qu'il a continué de suivre au cours du dernier exercice biennal à la demande du Conseil d'administration et du Comité consultatif, est traitée aux paragraphes 187 à 191 du rapport des commissaires aux comptes. Comme on l'indique au paragraphe 191, "en raison du manque d'informations vérifiables et de données statistiques, le Comité ne dispose d'aucune base pour évaluer les effets de l'introduction d'un cycle budgétaire biennal et n'est par conséquent pas en mesure d'établir si les objectifs visés ont bien été atteints". Le Comité

/...

consultatif a néanmoins été informé que les commissaires aux comptes continuaient d'étudier la question. Le Comité consultatif note également que l'Administration continuera de suivre le projet de budgétisation biennale (par. 190); à ce propos, il espère que l'Administration sera en mesure d'obtenir les données nécessaires pour évaluer et mesurer les effets de l'introduction d'un cycle budgétaire biennal et que, le moment venu, elle lui présentera ses conclusions.

98. La procédure d'examen et d'approbation des projets dans les bureaux régionaux est traitée aux paragraphes 192 à 199; au paragraphe 197, les commissaires aux comptes réaffirment qu'il faudrait élaborer une procédure d'examen et d'approbation plus efficace et plus productive. Ils recommandent donc de modifier les instructions en la matière et appellent à un plus grand respect des autres instructions. L'Administration a accepté ces conclusions et prendra des mesures correctives (par. 199).

99. Comme on l'indique au paragraphe 200, le Manuel des programmes et projets du PNUD prévoit une évaluation des projets, dans certaines conditions particulières; les conclusions du Comité des commissaires aux comptes sur cette évaluation figurent aux paragraphes 201 à 209. A ce propos, le Comité consultatif note que, dans certains cas, les missions d'évaluation ont été menées sans qu'il soit tenu compte des bénéfices pratiques escomptés. Les commissaires aux comptes estiment qu'en raison du coût des missions d'évaluation, "il faudrait procéder à une analyse comparative coût/avantage avant toute évaluation" (par. 201).

100. Même si l'Administration a fait valoir que les considérations financières ne devaient pas influencer sur la décision de ne pas procéder à une évaluation approfondie (par. 202), le Comité des commissaires aux comptes "engage l'Administration à utiliser effectivement ce mécanisme".

101. Dans certains cas, les commissaires aux comptes ont également constaté que les résultats des évaluations avaient peu d'incidence pratique sur les projets. Ils font d'ailleurs observer au paragraphe 204 que "l'on ne saurait décider judicieusement de l'utilité d'une évaluation sans véritable suivi" et qu'il importe de ne pas confondre les objectifs de l'évaluation avec ceux du suivi. En outre, même lorsque les missions d'évaluation étaient effectivement nécessaires, elles avaient été insuffisamment préparées (par. 205) ou la suite voulue n'avait pas été donnée aux recommandations auxquelles elles avaient abouti (par. 206). Compte tenu de l'importance de cette question qui, comme le soulignent les commissaires aux comptes au paragraphe 209, "met en péril la base même de l'assistance du PNUD aux pays en développement", le Comité consultatif engage vivement l'Administrateur à s'attaquer dans les plus brefs délais aux problèmes que l'on vient d'évoquer.

102. La vérification interne des comptes est traitée aux paragraphes 212 à 225 du rapport du Comité des commissaires aux comptes. Au paragraphe 219, le Comité recommande que la répartition actuelle des responsabilités au sein de la Section de l'analyse et du contrôle de la gestion soit revue, car l'organisation actuelle fait que la Division "prend inévitablement part à des activités qui relèvent, ou devraient relever, de la seule responsabilité de la

direction du PNUD". Comme le font observer les commissaires aux comptes, "la fonction de vérification des comptes et les fonctions opérationnelles devraient par principe être strictement séparées de façon à garantir l'indépendance des vérificateurs et à éviter tout risque de conflit d'intérêt".

103. Les commissaires aux comptes ont en outre estimé que l'étendue actuelle des vérifications n'était pas suffisante et que "des mesures devraient être prises pour garantir le respect par le PNUD de son obligation redditionnelle" (par. 220). Cette nécessité a été reconnue par l'Administration, qui a fait savoir que des mesures qui permettraient d'améliorer la vérification des comptes pour un coût raisonnable avaient été proposées au Conseil d'administration (par. 221). Le Comité consultatif compte bien que des informations supplémentaires sur l'application des mesures correctives seront fournies dans le projet de budget que l'Administrateur présentera pour l'exercice biennal 1994-1995.

104. Les commissaires aux comptes traitent également de la planification de la vérification des comptes aux paragraphes 223 à 225; comme ils l'y indiquent, l'Administration a donné l'assurance "qu'un plan à moyen terme énumérant toutes les activités susceptibles de faire l'objet d'une vérification allait être établi dans le cadre de l'élargissement envisagé des activités de vérification". Les commissaires aux comptes recommandent que des mesures soient prises "pour améliorer la transparence de la planification actuelle des vérifications et pour la rendre plus réaliste". Le Comité consultatif espère que, dans son projet de budget pour l'exercice biennal 1994-1995, l'Administrateur donnera des renseignements complémentaires sur l'application des mesures correctives.

#### Fonds des Nations Unies pour la population

105. Le Comité consultatif note, aux paragraphes 42 et 43 du rapport du Comité des commissaires aux comptes sur les comptes du FNUAP 6/, que la présentation tardive des états financiers compromet gravement le déroulement de la procédure de vérification définitive et d'établissement des rapports du Comité des commissaires aux comptes. Il compte bien que l'on fera désormais en sorte de respecter les délais fixés pour la présentation des états financiers.

106. Aux paragraphes 44 à 50, le Comité des commissaires aux comptes traite des dépenses relatives aux programmes engagées par les agents d'exécution, dont les organismes des Nations Unies, les gouvernements et les organisations non gouvernementales. En raison de la présentation tardive des pièces justificatives, les commissaires aux comptes n'ont pas été en mesure de se prononcer, dans leur opinion sur les états financiers du FNUAP, sur le bien-fondé des dépenses relatives aux programmes engagées par les agents d'exécution. Le Comité consultatif note que, comme il ressort du paragraphe 47 du rapport des commissaires aux comptes, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale) "n'ont pas présenté d'états vérifiés dans les délais requis pour la vérification définitive des comptes du FNUAP" (voir par. 59 et 60 ci-dessus).



107. C'est loin d'être la première fois que les commissaires aux comptes abordent ce problème et le Comité consultatif avait à chaque fois exprimé l'espoir que la présentation de rapports de vérification biennaux permettrait d'y remédier. Le Comité consultatif est néanmoins convaincu que la seule façon d'assurer un déroulement satisfaisant de la procédure serait que tous les agents d'exécution présentent les pièces justificatives dans les délais prescrits. Il ne doute pas que le FNUAP prendra sans tarder les mesures correctives qui s'imposent afin de remédier à la situation.

108. La question des contributions annoncées par les gouvernements est traitée aux paragraphes 54 et 55 du rapport des commissaires aux comptes. Pour les raisons énoncées dans ces paragraphes, le Comité consultatif tient à réaffirmer que l'Administration ne devrait planifier et engager des dépenses qu'à concurrence du montant des contributions effectivement reçues.

109. Le Comité consultatif estime qu'une solution pourra être trouvée aux problèmes soulevés par l'évaluation des comptes en devises étrangères (par. 56 à 58), des engagements non réglés (par 59 à 61) et du passif éventuel (par. 64 et 65) dans le cadre de la formulation de principes comptables généralement admis applicables à tous les organismes des Nations Unies (voir A/45/570 et Corr. 1, par. 10).

110. Le Comité consultatif juge particulièrement préoccupante l'insuffisance des pièces justificatives relatives à la valeur des biens durables (par. 62 et 63). Le Comité compte bien que le nécessaire sera fait pour pouvoir inclure la valeur de ces biens dans les états financiers.

111. Aux paragraphes 69 et 70, les commissaires aux comptes s'intéressent au rapport entre les dépenses des services d'exécution et le montant total des dépenses relatives aux programmes, qui est passé de 28,8 % en 1988 à 33,4 % en 1991. Le Comité consultatif partage la préoccupation des commissaires aux comptes à ce propos et prie l'Administration de veiller tout particulièrement à appliquer les recommandations que le Comité des commissaires aux comptes a formulées en la matière.

112. La question des biens durables et non durables est traitée aux paragraphes 71 à 84 du rapport. Les paragraphes 72 à 78 sont consacrés aux graves carences que les commissaires aux comptes ont relevées en ce qui concerne le contrôle du matériel dans les bureaux hors siège, carences dues notamment au "manque de règles définissant clairement les responsabilités, à une répartition trop floue des tâches entre le PNUD et le FNUAP et à une coordination insuffisante avec le PNUD en ce qui concerne les achats de matériel, leur comptabilisation et leur enregistrement dans les comptes matières". De plus, aucun accord définissant clairement les attributions en matière de comptabilisation et de conservation du matériel et des fournitures confiés à des gouvernements n'a été passé avec ceux-ci. Au siège, il n'existe aucun moyen de vérifier l'état du matériel confié aux gouvernements chargés de l'exécution. Les commissaires sont particulièrement préoccupés par les moyens limités dont disposent les bureaux du FNUAP pour la gestion des stocks et l'évaluation et le rapprochement des demandes de matériel présentées par les gouvernements.

113. Le Comité consultatif prend acte de la réponse de l'Administration (par. 78), qui a déclaré que des dispositions adéquates seraient prises dans le cadre du nouveau manuel des politiques et procédures, qui serait publié "en temps opportun", et qu'elle avait demandé aux bureaux extérieurs de dresser des inventaires du matériel affecté aux projets et de les tenir à jour. Le Comité consultatif recommande au Comité des commissaires aux comptes de continuer à suivre cette question.

114. Les paragraphes 79 à 81 traitent de plusieurs autres carences qui ont été constatées par les vérificateurs. Par exemple, les règles de gestion financière du FNUAP ne précisent pas la marche à suivre en cas d'achat ou de réception de matériel financé par les crédits inscrits au budget des services administratifs et des services d'appui aux programmes. Le projet de manuel des politiques et procédures ne contient pas non plus de disposition à cet égard. Les commissaires aux comptes recommandent de prendre sans tarder les dispositions qui s'imposent et le Comité consultatif partage leur avis.

115. La vérification interne des comptes au sein du FNUAP fait l'objet des paragraphes 85 à 95. Le Comité consultatif prend note des efforts consentis pour remédier à la situation sur la base des conclusions du Comité des commissaires aux comptes. Il note également que, selon les observations formulées par les commissaires au paragraphe 90, "compte tenu du développement considérable des activités du Fonds, la portée des vérifications des activités du siège est tout à fait insuffisante". Comme des carences du même ordre ont déjà été relevées par le passé, le Comité consultatif a recommandé, dans le cadre de l'examen du projet de budget du FNUAP, la création, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1992, d'un groupe de vérification interne des comptes. Lors de ses délibérations avec le Comité des opérations de vérification des comptes, le Comité consultatif a été informé que le recrutement des membres du groupe de vérification interne des comptes "n'avait pas encore commencé".

116. Le Comité consultatif recommande que des mesures soient prises immédiatement pour doter le FNUAP d'un groupe de vérification interne et renforcer cette fonction.

117. Le recrutement des consultants est traité aux paragraphes 96 à 98 du rapport. Le Comité consultatif s'étonne qu'en ce qui concerne les violations des règles applicables à l'Organisation des Nations Unies, l'Administration ait jugé que "les dispositions en vigueur à l'ONU n'étaient pas applicables au FNUAP" (par. 97). Le Comité consultatif note cependant que l'Administration a élaboré, pour le recrutement de consultants internationaux, des principes directeurs qui s'inspirent des politiques et procédures du PNUD, ainsi qu'un document analogue pour le recrutement de consultants locaux. Le Comité espère que le Comité des commissaires aux comptes continuera de suivre cette question.

118. Au paragraphe 99, le Comité des commissaires aux comptes indique que le FNUAP a engagé des consultants afin d'assurer le remplacement temporaire de fonctionnaires. Le Comité consultatif estime que la justification avancée par l'Administration en se référant à la pratique du PNUD à cet égard n'est pas

satisfaisante. Il s'en est déjà amplement expliqué par le passé et expose de nouveau ses vues sur la question dans diverses sections du présent rapport (par. 22).

119. Le Comité consultatif partage l'opinion que les commissaires aux comptes ont exprimée au paragraphe 102 : la pratique de l'approbation rétroactive de contrats de consultants devrait cesser immédiatement et dans les cas où le Fonds a été engagé sans que soient respectées les règles en vigueur, "il conviendrait de faire jouer la responsabilité personnelle et le droit de recours".

120. Au paragraphe 112 de leur rapport, les commissaires aux comptes ont rappelé l'article 5.2 du règlement financier du FNUAP qui stipule que les projets financés par des fonds d'affectation spéciale doivent être intégralement financés. Au 31 décembre 1991, le déficit des fonds d'affectation spéciale s'élevait à 597 556 dollars et dans deux cas, les dépenses au titre des projets dépassaient les fonds disponibles. Le Comité consultatif souscrit à l'opinion des commissaires selon laquelle le FNUAP doit réduire la taille d'un projet, suspendre son exécution ou y mettre fin si "les fonds annoncés n'ont pas été versés par les donateurs concernés".

121. Selon les dispositions du FNUAP relatives au financement multibilatéral, un accord bilatéral entre le donateur et le gouvernement bénéficiaire est une condition préalable à l'accord entre le donateur et le FNUAP. Pourtant, lors d'une vérification par sondage, les commissaires aux comptes n'ont trouvé aucune trace écrite d'un tel accord entre le gouvernement bénéficiaire et le gouvernement donateur (par. 114). Pour des raisons évidentes, ils considéraient qu'un accord en bonne et due forme était indispensable. Le Comité consultatif approuve et fait sienne la recommandation des commissaires selon laquelle il faudrait prendre des mesures appropriées et, le cas échéant, réexaminer les règles actuellement appliquées par le FNUAP.

122. Le Comité consultatif souscrit à la recommandation des commissaires aux comptes figurant au paragraphe 119 de leur rapport, selon laquelle, compte tenu du caractère sensible des relations entre gouvernements donateurs et gouvernements bénéficiaires, et afin de protéger le FNUAP contre des engagements financiers imprévus, les accords multibilatéraux devraient contenir des dispositions appropriées permettant au Fonds de se retirer des projets qui ont perdu leur financement (par. 119).

#### Fonds des Nations Unies pour l'enfance

123. Aux paragraphes 29 à 37 de son rapport sur l'UNICEF 4/, le Comité des commissaires aux comptes a analysé la situation de trésorerie de l'UNICEF. Le montant total des recettes prévues pour 1992 au titre de la masse commune des ressources est estimé à 518 millions de dollars et l'encaisse en monnaies convertibles s'élevait au 31 décembre 1991 à 249 millions de dollars; l'encaisse en monnaies convertibles dépassait de 197,2 millions de dollars le dixième (51,8 millions de dollars) des recettes prévues au titre de la masse commune des ressources (par. 32). Parallèlement, les paiements effectués par l'UNICEF pendant le premier trimestre des années 1986 à 1991 - excepté 1988 - étaient largement supérieurs aux recettes durant la même période.

124. Le Comité consultatif est d'accord avec les commissaires aux comptes pour estimer que les besoins de trésorerie de l'UNICEF ne semblent pas être justifiés, les liquidités excédentaires étant trop élevées, et que l'UNICEF devrait revoir la justesse de sa politique en matière de trésorerie (par. 36). A ce propos, il avait indiqué dans son rapport pour 1990 (A/45/570 et Corr.1, par. 47) que la réponse de l'UNICEF ne le satisfaisait pas entièrement et il avait fait observer que le "maintien d'un ratio de liquidités trop élevé pourrait remettre en question la capacité du Fonds à exécuter efficacement ses programmes". De plus, le Comité considérait que l'UNICEF devait faire un effort supplémentaire pour améliorer l'exécution des programmes.

125. Le Comité note avec préoccupation que les comptes de tiers ouverts au nom de fonctionnaires, qui sont mentionnés aux paragraphes 38 à 42 du rapport des commissaires aux comptes, ne font pas l'objet d'un contrôle efficace, notamment à cause du non-respect des règles pertinentes de l'UNICEF, de l'enregistrement manuel peu commode et du manque de coordination. Il souscrit donc à la recommandation des commissaires aux comptes selon laquelle il faudrait prendre des dispositions pour automatiser le traitement et le contrôle des comptes de tiers ouverts au nom des fonctionnaires et régulariser ces comptes qui devraient faire apparaître des données exactes et mises à jour et être accompagnés de documents suffisants.

126. En ce qui concerne l'absence d'informations sur la valeur des biens durables (par. 43 à 48), le Comité fait sienne la recommandation des commissaires selon laquelle il faudrait fournir des informations appropriées sur la valeur de ces biens dans les notes afférentes aux états financiers conformément aux critères, aux directives et aux procédures modifiées présentées dans l'instruction administrative ST/AI/374.

127. Au paragraphe 54 du rapport des commissaires aux comptes, il est indiqué que l'UNICEF a enregistré un déficit de 7 millions de dollars au titre des programmes financés à l'aide de fonds supplémentaires au cours de l'exercice biennal 1990-1991 et que, sur ce montant 5 millions de dollars ont été imputés à la masse commune des ressources conformément à la décision 1988/11 du Conseil d'administration, faute de financement suffisant de la part des donateurs 15/.

128. Le Comité consultatif partage l'inquiétude des commissaires aux comptes quant à la capacité limitée de l'UNICEF à détecter et signaler les dépassements de crédits aux donateurs pendant la période d'exécution des projets. Il rappelle à ce propos la recommandation qu'il avait faite dans son rapport pour 1990 (A/45/570 et Corr.1, par. 49), à savoir qu'il fallait encore améliorer la planification et l'exécution des programmes afin d'éliminer ou de réduire au minimum les dépassements de crédits. Le Comité souscrit à la recommandation des commissaires figurant au paragraphe 59 de leur rapport sur l'UNICEF, suivant laquelle il conviendrait d'améliorer les échanges d'informations financières entre les villes sièges et les bureaux extérieurs et de renforcer les contrôles budgétaires en élargissant le Système mondial d'appui aux bureaux extérieurs de manière à englober le mécanisme automatique de blocage. Le Comité espère que l'UNICEF prendra des mesures efficaces pour résoudre ce problème.

129. En ce qui concerne les observations des commissaires aux comptes touchant le taux de recouvrement de 6 % imputé sur le budget des projets financés par des fonds supplémentaires (par. 61 à 67), le Comité consultatif renvoie aux commentaires qui figurent dans son récent rapport sur la structure et la présentation des documents budgétaires de l'UNICEF (E/ICEF/1992/AB/L.18, par. 50 à 55). Il rappelle que, dans sa décision 1992/37 (E/1992/L.28), le Conseil d'administration de l'UNICEF avait approuvé l'application du taux de recouvrement de 6 % à tous les programmes financés par des fonds supplémentaires, y compris les opérations d'urgence. Le Comité recommande à l'UNICEF d'analyser la justesse et la portée de sa nouvelle politique en matière de recouvrement pour financer les dépenses administratives et les dépenses de personnel et d'exploitation afférentes à tous les programmes financés par des fonds supplémentaires et, si besoin est, opérer des ajustements.

130. Le Comité consultatif prend note des observations des commissaires aux comptes relatives aux services d'achats contre remboursement (par. 68 à 73) et rappelle les observations qu'il avait lui-même faites dans son rapport de 1991 sur le budget révisé de l'UNICEF pour l'exercice biennal 1990-1991 et le projet de budget pour l'exercice biennal 1992-1993 (E/ICEF/1991/AB/L.10, par. 17) :

"Le Comité s'inquiète de ce que les prévisions de recettes, après ajustement pour intérêts perçus, sont inférieures aux prévisions concernant les dépenses de personnel, le déficit étant de 496 000 dollars pour le budget révisé de l'exercice biennal 1990-1991 et de 198 000 dollars pour l'exercice biennal 1992-1993. Il recommande de prendre les mesures qui s'imposent pour que les prévisions relatives aux dépenses de personnel ne soient pas supérieures aux prévisions de recettes au titre des achats remboursables."

131. Le Comité souscrit à l'opinion des commissaires aux comptes selon laquelle les achats remboursables doivent être financés de manière autonome et il recommande de procéder à un examen minutieux de ces achats et d'exercer un contrôle rigoureux pour éviter un déficit. Il souscrit à la recommandation figurant au paragraphe 72 du rapport des commissaires aux comptes, selon laquelle les dépenses de personnel imputées sur le compte spécial devraient être en rapport avec le volume des services d'achats projetés; en outre, comme les commissaires l'ont également recommandé, la commission actuellement prélevée au titre des frais de manutention devrait être revue en fonction des dépenses réelles.

132. Aux paragraphes 81 à 87 de son rapport, le Comité des commissaires aux comptes a examiné les avances consenties aux gouvernements. Le Comité consultatif rappelle que, dans son rapport pour 1990 (A/45/570 et Corr.1, par. 46), il avait exprimé son inquiétude au sujet de la régularisation des avances consenties aux gouvernements et recommandé à l'UNICEF de ne déroger en aucun cas aux dispositions de la circulaire financière No 15, laquelle précise qu'aucune nouvelle somme ne peut être transférée à un gouvernement qui a plus de six mois de retard dans la justification d'avances antérieures. Le Comité

/...

constate que la pratique suivie par l'UNICEF n'a pas été satisfaisante au cours des deux dernières années et que les recommandations correspondantes n'ont pas reçu une attention suffisante. Il n'est par ailleurs pas pleinement convaincu que l'adoption d'un nouveau système qui consiste à demander aux gouvernements de financer eux-mêmes certains projets et de se faire ensuite rembourser par l'UNICEF, serait la meilleure solution. Il approuve les recommandations formulées par les commissaires au paragraphe 86 de leur rapport et notamment la recommandation selon laquelle l'UNICEF devrait veiller à ce que ses bureaux extérieurs respectent scrupuleusement le règlement financier et ceux-ci devraient présenter des estimations annuelles des avances en espèces qu'ils comptent verser aux gouvernements.

133. Le Comité constate que, d'après l'analyse effectuée par le Comité des commissaires aux comptes au paragraphe 88 de leur rapport, le taux d'exécution des programmes de l'UNICEF est passé de 80 % en 1990 à 69 % en 1991. Il espère que le Fonds prendra des dispositions appropriées pour ramener le taux à son niveau antérieur.

134. Aux paragraphes 92 à 96, les commissaires ont examiné la répartition sectorielle des ressources affectées aux programmes. Le Comité estime que la répartition des ressources entre les programmes mondiaux et les programmes de pays et le réaménagement proposé sont des questions qui relèvent de la compétence du Conseil d'administration de l'UNICEF et qu'il faudrait à cette fin établir les programmes mondiaux et les priorités par pays en consultant dûment les gouvernements intéressés.

135. Le Comité note les observations que les commissaires ont formulées à propos du versement de compléments de traitements et d'autres primes financières à des fonctionnaires nationaux participant aux activités des programmes de l'UNICEF (par. 97 à 104). Lors de ses investigations, il a été informé que les accords conclus entre l'UNICEF et les pays hôtes, figurant dans le Plan d'opération, ne prévoyaient pas le versement de prestations supplémentaires aux fonctionnaires nationaux employés par l'UNICEF. Etant donné que cette pratique semble être largement répandue à l'UNICEF et dans d'autres organismes qui ont des activités opérationnelles, comme le PNUD, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Programme alimentaire mondial (PAM), et qu'il y a des sommes importantes en jeu, le Comité demande à l'UNICEF d'examiner soigneusement les conclusions des commissaires aux comptes et de recommander une politique cohérente et viable à la prochaine session du Conseil d'administration du Fonds, par l'intermédiaire du Comité consultatif, politique qui devrait être arrêtée en consultation avec les autres organismes effectuant des versements similaires. A cet égard, le Comité souscrit à la recommandation que les commissaires ont faite au paragraphe 104 de leur rapport.

136. Le Comité note que les comptes du Sommet mondial pour les enfants qui a eu lieu en septembre 1990 ne sont pas encore clos, le montant des contributions non réglées s'élevant à 114 287 dollars, et qu'il reste un solde inutilisé de 120 837 dollars (par. 106 et 107). Il espère que l'UNICEF prend des dispositions adéquates pour clore ses comptes en 1992.

137. Le Comité consultatif note avec préoccupation que, d'après les observations du Comité des commissaires aux comptes (par. 109 à 111 du rapport), sur les 127 bureaux extérieurs, 52 n'ont pas transmis les états récapitulatifs annuels de leurs stocks au siège suffisamment à temps et que l'administration de l'UNICEF n'a de ce fait pas pu indiquer la valeur totale des stocks avant la clôture des comptes de l'exercice biennal. Il note en outre qu'une grande quantité de matériel périmé a été maintenue longtemps en stock et que les pertes de matériel résultant de vols ont augmenté au siège.

138. Comme il est indiqué aux paragraphes 112 et 113 du rapport des commissaires aux comptes, il y a eu de surcroît un certain nombre d'irrégularités dans la gestion des stocks des bureaux extérieurs, en particulier l'utilisation non autorisée d'un téléphone de l'organisation fonctionnant par satellite à des fins personnelles portant sur une somme de 20 000 dollars qui n'a pas pu être prélevée sur le salaire du fonctionnaire local concerné. Le Comité recommande à l'UNICEF de publier des instructions claires sur l'utilisation du matériel de bureau et d'exercer un contrôle strict pour assurer une gestion satisfaisante des stocks.

139. Le Comité partage le point de vue des commissaires aux comptes quant à la nécessité de se procurer rapidement sur place les articles indispensables pour les opérations d'urgence et de revoir constamment les décisions prises afin de s'assurer qu'elles restent bien fondées. Il souscrit en outre à la recommandation figurant au paragraphe 118 du rapport des commissaires aux comptes, selon laquelle on devrait à l'avenir s'employer à coordonner la planification d'urgence et à l'examiner régulièrement pour que les ressources financières disponibles soient utilisées de façon économique et rationnelle.

140. Le Comité a jugé préoccupante la constatation des commissaires (par. 125) selon laquelle un montant de 136 890 dollars figurait dans les comptes définitifs de l'opération Cartes de vœux de l'UNICEF (New York), au 30 avril 1991, comme somme à payer à quatre Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies au titre de droits et d'impôts, ce qui constituait une violation de l'article XVII de l'Accord intitulé "Opération Cartes de vœux et autres produits de l'UNICEF" (E/ICEF/1991/L.1/Rev.1), à savoir :

"Tous les articles importés ou exportés par l'UNICEF ou par les organismes nationaux dûment autorisés par lui à agir en son nom en vue de la réalisation des buts et objectifs établis de l'opération Cartes de vœux de l'UNICEF, seront exempts de tous droits de douane et de toutes interdictions et restrictions et leur vente au profit de l'UNICEF sera exonérée de tous impôts nationaux et locaux."

Le Comité espère que cette question sera réglée avec le concours du Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies et en consultation avec les pays intéressés.

141. Le Comité a noté les conclusions et observations des commissaires aux comptes qui figurent aux paragraphes 131 à 154 de leur rapport, au sujet de la vérification interne des comptes de l'UNICEF et il estime en particulier que

/...

le programme de vérification interne pour 1991 n'était pas adapté aux ressources qui ont été allouées à cette opération, étant donné que de nombreuses vérifications prévues n'ont pas pu être effectuées. Il constate en outre qu'un nombre important de bureaux qui n'ont fait l'objet d'aucune vérification pendant des périodes allant de cinq ans à huit ans ne figuraient pas dans le plan d'activités pour 1991. Le Comité était très préoccupé par le fait que trois vérificateurs ont été recrutés très tardivement en 1991 alors que les commissaires avaient recommandé de pourvoir les postes vacants avant 1991 (par. 135). Ce retard a en effet empêché l'exécution des vérifications prévues dans le plan d'activités.

142. Le Comité est vivement préoccupé par la constatation des commissaires aux comptes qui figure au paragraphe 140 de leur rapport, et selon laquelle l'examen du rapport annuel du Bureau de la vérification interne des comptes sur la suite donnée à ses recommandations a révélé "une série d'insuffisances chroniques dont il avait déjà été fait état dans les rapports de vérification interne, ce qui signifie que l'on n'avait pas remédié à la plupart des carences repérées". De surcroît, les commissaires considéraient que les défaillances signalées dans les rapports de vérification interne étaient dues le plus souvent au non-respect des règles établies plutôt qu'à l'absence de règles efficaces, ce qui semblait indiquer que l'UNICEF ne faisait pas appliquer correctement ses propres règles. A ce propos, le Comité reprend à son compte la recommandation des vérificateurs selon laquelle les chefs de bureau devraient être considérés comme personnellement responsables des carences constatées dans l'exécution des tâches qui sont confiées à leurs services (par. 141).

143. Le Comité note avec préoccupation que les commissaires ont constaté 12 cas de fraude et disparition de matériel de bureau au cours de l'exercice biennal 1990-1991 et une recrudescence du chapardage au siège de l'UNICEF (par. 158). Il note également que l'UNICEF prend des mesures correctives en vue de protéger les biens de l'organisation; il espère que l'UNICEF contrôlera soigneusement l'utilisation des fonds et du matériel et qu'il tiendra le personnel entièrement responsable.

144. En ce qui concerne les mesures de suivi qui ont été prises pour appliquer les recommandations antérieures du Comité des commissaires aux comptes (annexe I au rapport du Comité), le Comité consultatif renvoie le lecteur aux observations et à la recommandation qui figurent au paragraphe 142 ci-dessus, en particulier l'observation selon laquelle la plupart des carences repérées n'ont pas été éliminées.

Contributions volontaires gérées par le Haut Commissaire  
des Nations Unies pour les réfugiés

145. Conformément à l'alinéa a) du paragraphe 17 de la résolution 46/183 de l'Assemblée générale, le Comité des commissaires aux comptes a fait le point des mesures prises pour appliquer ses recommandations antérieures, qu'il avait présentées dans son rapport de vérification portant sur le Haut Commissariat



des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) pour l'exercice terminé le 31 décembre 1990 16/. Les mesures prises par l'Administration et les observations y relatives des commissaires aux comptes figurent dans l'annexe I au rapport actuel du Comité des commissaires aux comptes 9/.

146. Les recommandations du Comité des commissaires aux comptes concernant l'exercice 1991 sont récapitulées aux alinéas a) à k) du paragraphe 7 de son rapport et ses conclusions sont résumées aux paragraphes 8 à 19. La partie I concerne les états financiers du HCR (par. 20 à 35) et la partie II, les questions de gestion (par. 36 à 82). Pour ce qui est de la situation de trésorerie du HCR (voir annexe II), le Comité consultatif relève que le volume des contributions au HCR a atteint le niveau sans précédent de 903,8 millions de dollars en 1991, contre 582,9 millions en 1990 (par. 26). A ce propos, le Comité consultatif souscrit à la recommandation des commissaires visant à suivre de près les projets institués en réponse à des situations d'urgence et à vérifier soigneusement s'ils restent pertinents, de façon à pouvoir prendre en temps utile les mesures voulues pour clôturer les projets dont les objectifs ont été atteints de façon durable (par. 27).

147. Le Comité consultatif juge inquiétant que les bureaux extérieurs du HCR n'aient pu tenir à jour leurs comptes d'inventaire et les transmettre au siège en temps utile, si bien que la valeur d'inventaire des biens durables s'est trouvée minorée (par. 29 à 31). Le Comité consultatif insiste comme les commissaires aux comptes sur la nécessité d'assurer d'urgence le strict contrôle des stocks comme l'a demandé l'Assemblée générale dans sa résolution 46/183 et souscrit à leur recommandation tendant à prendre en temps voulu les mesures nécessaires à ce sujet.

148. Le Comité consultatif observe que le Comité des commissaires aux comptes constate, au paragraphe 33 de son rapport, que le montant total indiqué des contributions non acquittées et des contributions en nature de 164,1 millions de dollars ne donne pas une image exacte de la situation réelle, étant donné que toutes les contributions en nature annoncées n'ont pas été comptabilisées avant l'établissement des états financiers car, en principe, les contributions en nature annoncées ne sont comptabilisées qu'après confirmation de leur réception par les bureaux extérieurs. Le Comité consultatif approuve les commissaires, qui recommandent (par. 35) de tout faire pour accélérer la comptabilisation au siège du HCR de toute variation des états des contributions en nature, de façon à en donner une image fidèle dans les comptes de l'exercice; en outre, il faudrait obtenir des bureaux extérieurs une transmission rapide des pièces justifiant la réception des contributions en nature, afin d'accélérer le remboursement par les donateurs.

149. Le Comité consultatif s'inquiète des irrégularités constatées dans la gestion financière d'une délégation, qui a enregistré un cas de mauvaise gestion et de détournement frauduleux, représentant une valeur totale de 689 359 dollars (par. 36 à 41). En réponse à ses questions, le Comité consultatif a été informé que les "pertes dues au gonflement de prix", d'un montant estimatif de 129 231 dollars, tenaient à l'achat d'articles qu'il aurait été possible de se procurer à meilleur compte sur le marché local. Le Comité consultatif rappelle que dans son dernier rapport (A/46/510, par. 18)

il a partagé l'opinion des commissaires aux comptes, qui recommandaient de renforcer les arrangements institutionnels et les procédures régissant la gestion des liquidités des bureaux extérieurs et d'insister auprès des fonctionnaires compétents sur le fait que leur responsabilité personnelle est engagée en cas de perte. Etant donné que l'enquête sur cette affaire a eu lieu en octobre 1991, le Comité consultatif fait sienne la recommandation des commissaires aux comptes figurant au paragraphe 41 de leur rapport, tendant à ce que le HCR prenne rapidement les mesures nécessaires pour récupérer au maximum les pertes subies et améliorer le contrôle budgétaire interne dans les bureaux extérieurs, notamment en mettant en place du personnel qualifié.

150. Le Comité consultatif a été informé que les fonds détournés n'avaient toujours pas été récupérés et que les fonctionnaires impliqués avaient démissionné et résidaient dans un pays tiers. Le Comité consultatif estime que tout devrait être fait pour récupérer les montants détournés et, dans les autres cas, procéder conformément à la recommandation figurant au paragraphe 53 du présent rapport.

151. Le Comité consultatif partage l'inquiétude des commissaires aux comptes devant les insuffisances du contrôle et du suivi des dépenses dans la gestion des programmes (par. 43 à 48 de leur rapport). C'est ainsi par exemple que l'un des bureaux régionaux du HCR a autorisé l'ouverture d'un marché portant sur des services de transport, pour un budget estimé à 5,8 millions de dollars, avant d'avoir obtenu l'approbation du siège (par. 43). Les commissaires ont conclu que les services fournis par un entrepreneur n'avaient pas été comptabilisés et contrôlés d'une façon qui garantisse l'utilisation efficace des fonds et se sont déclarés préoccupés par les irrégularités commises dans la gestion des fonds des projets. Le Comité consultatif partage le point de vue des commissaires aux comptes et recommande que des mesures soient prises d'urgence pour améliorer le contrôle financier dans les bureaux régionaux et les bureaux extérieurs et réaffirmer la responsabilité individuelle et la responsabilité financière des fonctionnaires conformément au règlement financier de l'Organisation des Nations Unies.

152. En ce qui concerne l'acceptation par le HCR d'une contribution assortie d'une clause défavorable, le Comité consultatif réaffirme la recommandation des commissaires aux comptes (par. 51 de leur rapport) selon laquelle le HCR doit s'assurer que l'acceptation et l'utilisation des contributions volontaires sont compatibles avec le règlement financier de l'Organisation des Nations Unies, les règles de gestion financière régissant les fonds de contributions volontaires et, le cas échéant, le Statut et le Règlement du personnel.

153. Le Comité consultatif s'est vivement inquiété qu'un pays ait retardé pendant plusieurs mois le versement à des agents d'exécution de fonds du HCR représentant des sommes de 1,5 million et 1,8 million de dollars, de sorte que certaines organisations non gouvernementales ont été contraintes de suspendre leurs services non essentiels, faute de fonds, ce qui a compromis la bonne exécution du programme (par. 53). Le Comité consultatif partage l'opinion des commissaires aux comptes qui recommandent (par. 54) que, dans tous les cas où

c'est indiqué, le HCR conclue un accord tripartite d'exécution des projets avec le pays d'accueil intéressé et les organisations non gouvernementales afin que les fonds requis soient versés directement aux organisations intéressées et que les projets soient exécutés sans retard. Le Comité consultatif prie donc le HCR de mettre au point avec les gouvernements des solutions acceptables à l'entière satisfaction des deux parties et de régler cette question une fois pour toutes. A ce propos, le Comité consultatif estime comme les commissaires aux comptes (par. 56) que le HCR, en sa qualité de bailleur de fonds, devrait pouvoir adopter des procédures susceptibles de renforcer les contrôles internes et d'améliorer la qualité de son programme.

154. Pour ce qui est des retards dans la clôture des projets, le Comité consultatif compte bien que le HCR prendra les mesures voulues pour que les bureaux extérieurs et les agents d'exécution présentent leurs rapports dans les délais prescrits afin d'améliorer le suivi de l'exécution des activités relatives aux projets, comme le recommandent les commissaires aux comptes au paragraphe 61 de leur rapport. Le Comité consultatif rappelle en outre que dans son dernier rapport (A/46/510, par. 20), il avait recommandé de rationaliser les procédures d'établissement des rapports non seulement pour en améliorer le rapport coût-efficacité, mais aussi pour en faciliter l'application par les agents d'exécution.

155. Concernant le contrôle des biens durables, le Comité consultatif fait sienne la recommandation des commissaires aux comptes (par. 70), estimant lui aussi que la cession de biens du HCR par voie de don doit être conforme aux procédures en vigueur et que le HCR devrait prendre les mesures nécessaires pour que les cessions aient lieu à bref délai de façon à pouvoir obtenir un prix raisonnable.

156. Dans le cas des pertes de biens durables dues à des situations de crise, les commissaires aux comptes rappellent que, dans leur dernier rapport 17/, ils ont recommandé d'inclure dans l'accord type passé avec les pays d'accueil une clause les rendant responsables ou les obligeant à intervenir pour assurer une protection adéquate des biens du HCR dans des situations de crise, en tenant compte du fait que l'assurance ne couvre pas les situations de guerre et de troubles civils (par. 73 et 75).

157. A ce propos, le Comité consultatif note, au paragraphe 81 du rapport des commissaires aux comptes, que l'on a dû passer par profits et pertes un montant de 2 754 519 dollars correspondant à des confiscations ou à des manquants imputables à des situations de troubles civils. Le Comité consultatif demande que les commissaires aux comptes signalent dans leur prochain rapport les pertes qui auraient pu être évitées grâce à un contrôle interne plus efficace. Le Comité consultatif s'inquiète comme les commissaires aux comptes de l'insécurité des biens du HCR, en particulier dans des situations de crise, et recommande que le Haut Commissariat envisage, ainsi que les commissaires le proposent, de demander des dédommagements raisonnables au nouveau gouvernement dans les pays où il poursuit ses opérations ou programmes (par. 75). Le Comité recommande également que le HCR tienne à jour des documents de contrôle adéquats.

158. Le Comité consultatif a procédé à un échange de vues avec les représentants du Haut Commissaire à sa session en cours lorsqu'il a examiné le rapport du Haut Commissaire sur les activités du HCR pour 1991-1992 et les prévisions budgétaires pour 1993. Il a été informé que plus de 55 % des fonds du HCR étaient actuellement dépensés par des agents d'exécution. Les représentants du Haut Commissaire ont indiqué que, compte tenu du développement et de la complexité croissante des activités du HCR, de son recours de plus en plus fréquent à des agents d'exécution et du rôle de plus en plus opérationnel qu'il jouait dans les activités relatives au programme, il importait de renforcer d'urgence les opérations de vérification en créant à Genève un groupe de la vérification chargé du HCR qui serait bien organisé et dépendrait de la Division de vérification interne des comptes. Le HCR comptait sur la Division pour qu'une équipe de vérification distincte étoffe les activités de vérification en répondant à ses besoins à court et à long terme, compte tenu de l'accroissement de son volume de travail.

159. Etant donné la forte augmentation des activités et des besoins liés au programme du HCR, estimés à 1 083,8 millions pour 1992, la complexité des nouveaux programmes et le recours à des agents d'exécution ainsi que le nombre de cas d'irrégularité signalés, le Comité consultatif prie le Secrétaire général et le Haut Commissaire d'appliquer les recommandations du Comité des commissaires aux comptes de la manière qui sera convenue entre le Secrétaire général et le Haut Commissaire.

Office de secours et de travaux des Nations Unies pour  
les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

160. Le Comité des commissaires aux comptes examine les biens durables et non durables aux paragraphes 82 à 98 de son rapport sur l'Office 10/ et relève un certain nombre de lacunes concernant notamment l'enregistrement du matériel, son inspection et le recensement du matériel en surplus et obsolète.

161. Le Comité consultatif note que les commissaires aux comptes ont formulé un certain nombre d'observations au sujet de la responsabilité en cas de pertes et de dégâts, constatant au paragraphe 92 que "font défaut des normes et des critères uniformes permettant de déterminer la responsabilité des fonctionnaires".

162. Il est indiqué au paragraphe 94 que l'Office a annoncé que son Service juridique définirait, selon la recommandation du Comité des commissaires aux comptes, les termes "faute", "faute grave" et "en tort" afin que le degré de responsabilité puisse être déterminé de façon cohérente d'une fois sur l'autre. Toutefois, l'Office estime que, "touchant la responsabilité des fonctionnaires, la décision finale ne devrait pas incomber au Comité de contrôle du matériel mais aux dirigeants de l'Office qui étaient responsables en dernière analyse". Tout en acceptant que les directeurs des bureaux extérieurs puissent décider des mesures à adopter concrètement à l'encontre d'un fonctionnaire fautif, le Comité des commissaires aux comptes souligne que cette décision devrait se fonder sur l'évaluation de principe faite par le

Comité de contrôle du matériel afin de pouvoir déterminer les responsabilités de façon cohérente d'une fois sur l'autre. Il est donc d'avis que l'Office devrait revoir la procédure actuelle.

163. La vérification interne des comptes est examinée aux paragraphes 107 à 113. Les commissaires aux comptes ont constaté que la vérification des comptes du siège de l'Office laissait à désirer; ils indiquent au paragraphe 108 que, pour évaluer de façon globale les activités de l'Office sous leurs aspects économiques et du point de vue de l'efficacité et de la productivité, le Bureau de vérification interne des comptes devrait également s'occuper des bureaux et départements du siège. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 109, l'Office a accepté de donner suite à cette recommandation.

164. La persistance de l'affectation de vérificateurs des comptes à des activités opérationnelles est examinée aux paragraphes 110 à 113. Le Comité consultatif convient avec les commissaires aux comptes que cette pratique nuit aux travaux de vérification et risque de soulever des conflits d'intérêts (par. 111). Bien que l'Office ait souligné que ses vérificateurs n'étaient affectés à des activités opérationnelles que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles et qu'éliminer totalement cette pratique ne serait pas réaliste, dans la mesure où l'Office se trouverait limité dans l'utilisation optimale de ses faibles ressources en personnel (par. 112), les commissaires aux comptes indiquent que, vu ses proportions, on ne peut pas considérer comme exceptionnelle l'affectation de vérificateurs internes à des activités opérationnelles (par. 113). Le Comité consultatif souscrit à l'opinion des commissaires, qui estiment que le recours à des vérificateurs internes pour des activités opérationnelles devrait être limité strictement à des cas tout à fait exceptionnels, qui devraient nécessiter l'autorisation préalable du Commissaire général.

#### Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)

165. Le Comité consultatif note, au paragraphe 6 du rapport du Comité des commissaires aux comptes sur le Fonds du PNUE 7/, que l'Administration a appliqué la plupart des recommandations formulées par ces derniers. Il compte bien que, lors des prochaines vérifications, les commissaires aux comptes examineront les mesures qui auront été prises pour donner suite aux recommandations qui n'ont pas encore été appliquées.

166. Aux paragraphes 38 à 41 de leur rapport, les commissaires aux comptes traitent de la gestion des fonds d'affectation spéciale. Le Comité consultatif note que, selon eux, "il est plus coûteux et moins efficace de gérer séparément ces comptes que de les fusionner" (par. 39). Il note également, au paragraphe 41 du rapport, que l'Administration a pris acte des questions soulevées et a déclaré qu'elle souhaitait achever l'examen de cette question et formuler des propositions spécifiques qui seraient soumises au Conseil d'administration du PNUE. A ce propos, le Comité consultatif compte bien que ces propositions lui seront présentées pour examen.

167. Aux paragraphes 53 à 55, les commissaires aux comptes constatent que l'inventaire des biens durables établi par le PNUF est incomplet. Le Comité consultatif souscrit à la recommandation que les commissaires aux comptes ont formulée au paragraphe 54, selon laquelle tous les biens durables du PNUF, notamment ceux détenus par les bureaux régionaux, devraient être inventoriés et figurer dans un inventaire principal.

Fondation des Nations Unies pour l'habitat  
et les établissements humains (Habitat)

168. Le Comité consultatif note, au paragraphe 6 du rapport du Comité des commissaires aux comptes sur Habitat 8/, que "l'Administration avait effectivement appliqué toutes les recommandations formulées dans son rapport sur l'exercice terminé le 31 décembre 1989".

169. La question du dépassement des crédits alloués pour les activités en matière d'établissements humains et pour les services contractuels est traitée au paragraphe 20 du rapport. Le Comité consultatif fait sienne la recommandation des commissaires aux comptes, selon laquelle "une stricte maîtrise de ces dépenses doit être assurée par le biais d'un contrôle effectif".

170. La question des engagements non réglés est traitée aux paragraphes 21 et 22 du rapport. Le Comité consultatif note que des mesures ont été prises par l'Administration pour annuler les engagements non réglés qui ne sont plus valables (par. 22).

171. Aux paragraphes 33 à 36 de son rapport, le Comité des commissaires aux comptes examine les procédures de recrutement des consultants et des experts. Il constate que, bien que l'organisation ait un fichier contenant les noms d'un grand nombre de consultants internationaux, celui-ci n'a pas été utilisé pour l'engagement de consultants (par. 33). Le Comité consultatif compte bien qu'à l'avenir, l'Administration n'examinera les candidatures de consultants et d'experts que si leur nom apparaît dans le fichier centralisé du Centre.

172. Le Comité consultatif constate que les commissaires aux comptes ont relevé de graves lacunes dans la gestion des biens durables (par. 37 à 40). Le Comité consultatif souscrit à la recommandation formulée par les commissaires aux comptes au paragraphe 39 de leur rapport : "S'agissant de la préoccupation exprimée par l'Assemblée générale au paragraphe 17 c) de la résolution 46/183, [...] des mesures strictes devraient être prises afin d'assurer un contrôle adéquat des biens durables".

173. Aux paragraphes 41 et 42 de leur rapport, les commissaires aux comptes évoquent les retards qu'ils ont constatés dans le recouvrement d'avances sur frais de voyage. Le Comité consultatif estime que la justification avancée par l'Administration au paragraphe 42, selon laquelle les retards étaient attribuables à la charge de travail qui pèse sur la Section des finances, n'est pas satisfaisante.

Centre du commerce international (CCI)

174. Dans l'annexe à son rapport sur le Centre 2/, le Comité des commissaires aux comptes passe en revue les mesures prises par le Centre pour appliquer les recommandations qu'il a présentées dans son rapport pour l'exercice biennal terminé le 31 décembre 1989. Le Comité consultatif note que, d'après les commissaires aux comptes, il n'a été donné aucune suite à la plupart des recommandations qu'ils avaient formulées, et notamment à celle de procéder à un examen de tous les cas où le Centre pourrait s'écarter des dispositions du règlement financier, des règles de gestion financière et des directives de l'ONU, qui devait être achevé avant la fin de l'exercice biennal 1990-1991.

175. A ce propos, le Comité consultatif rappelle que, dans le rapport qu'il avait présenté à la quarante-sixième session de l'Assemblée générale (A/46/510, par. 26), il avait indiqué son intention de revenir sur cette question lorsqu'il examinerait les conclusions auxquelles le Centre serait parvenu à l'issue de son étude, à sa session de printemps de 1992. Les résultats de cet examen devraient être publiés prochainement et le Comité consultatif fera rapport à ce sujet séparément.

176. En ce qui concerne les prestations dues à la cessation de service, traitées aux paragraphes 30 et 31 du rapport du Comité des commissaires aux comptes, le Comité consultatif rappelle qu'au paragraphe 6 de son propre rapport antérieur (A/46/510), il avait estimé que l'étude de ce sujet devrait entrer dans le cadre des travaux en cours sur la normalisation des principes comptables.

177. Aux paragraphes 41 à 45 et 54 de son rapport, le Comité des commissaires aux comptes évoque les retards avec lesquels un certain nombre de postes vacants sont pourvus. Le Comité consultatif prend note des conclusions formulées par les commissaires aux comptes au paragraphe 45, selon lesquelles la situation actuelle affaiblit considérablement le Centre et pourrait nuire considérablement à son fonctionnement. Il fait sienne la recommandation des commissaires aux comptes (par. 45 et 54), selon laquelle les postes en question devraient être pourvus sans tarder.

178. Le Comité consultatif note, aux paragraphes 46 et 47 du rapport des commissaires aux comptes, qu'en raison de lacunes dans les procédures internes de contrôle, certains agents non locaux engagés pour une période de courte durée ont perçu des indemnités journalières excessives. Il partage l'avis du Comité des commissaires aux comptes, qui recommande au Centre (par. 47) "de réexaminer systématiquement les procédures en question de manière à éviter que de tels incidents se reproduisent".

179. Les paragraphes 48 à 50 du rapport des commissaires aux comptes traitent de la comptabilisation des gains et pertes de change. Les vues du Comité consultatif sur la formation de principes comptables généralement admis figurent au paragraphe 13 du présent rapport.



180. Le Comité consultatif constate que les commissaires aux comptes ont relevé quelques graves irrégularités en ce qui concerne l'engagement de consultants, d'experts et de personnel temporaire (par. 55 à 72). Le Comité consultatif partage l'avis des commissaires aux comptes et estime que le Centre devrait cesser d'engager des agents au titre de projet avant que les crédits ne soient assurés.

181. Aux paragraphes 73 à 79 de son rapport, le Comité des commissaires aux comptes traite des problèmes soulevés par les accords passés avec les donateurs qui insistent pour que le Centre engage des experts et des consultants venant du pays donateur. Le Comité consultatif prend acte de l'intention du Centre de ne plus accepter de tels arrangements (par. 79).

182. Le Comité consultatif note que l'examen de la gestion des programmes auquel ont procédé les commissaires aux comptes a fait apparaître des carences opérationnelles, notamment en ce qui concerne la conception et la planification des projets, la durée des projets et la coopération avec d'autres organismes des Nations Unies (par. 80 à 91). Le Comité consultatif partage l'avis des commissaires aux comptes, qui considèrent que "l'assistance technique apportée pourrait être plus efficace" (par. 80).

183. Le Comité consultatif constate que, d'après la vérification des commissaires aux comptes, le Centre n'avait généralement pas respecté les dispositions de la circulaire ST/SGB/188 et de l'instruction administrative ST/AI/285 régissant l'administration des fonds d'affectation spéciale (par. 92 à 94). Le Comité consultatif se félicite de ce que cette question pourra trouver une solution dans le cadre de l'examen auquel procèdent actuellement le Secrétariat de l'ONU et le Centre, en vue de préciser l'applicabilité, à l'échelle de tous les organismes des Nations Unies, des instructions administratives de l'ONU.

#### Université des Nations Unies (UNU)

184. Le Comité consultatif constate avec inquiétude, au paragraphe 38 du rapport du Comité des commissaires aux comptes sur l'UNU 3/, que l'encours des avances sur frais de voyage a plus que doublé, passant de 56 841 dollars en 1989 à 141 932 dollars en 1991. A son avis, la forte augmentation des demandes de remboursement de frais de voyage constatée ces deux dernières années est disproportionnée par rapport aux activités de l'Université et devrait faire l'objet d'une enquête. Le Comité consultatif estime en outre que le manque d'effectifs invoqué à la Section des finances et du budget ne justifie pas les retards persistants dans le règlement des demandes de remboursement de frais de voyage. A ce propos, le Comité consultatif se réfère à son rapport sur le projet de budget-programme de l'Université pour 1992-1993, où il est indiqué que 19 postes sont restés vacants pendant l'exercice 1990-1991 pour faire face au déficit financier et que l'Université continue de retarder le recrutement de personnel en 1992-1993 pour réaliser des économies supplémentaires. Le Comité consultatif recommande de pourvoir sans plus tarder les postes vacants à la Section des finances et du budget et, au besoin, de transférer des ressources supplémentaires d'autres services jusqu'à ce que l'Université puisse régler cette question.

/...



185. Le Comité consultatif note en outre qu'étant donné la forte augmentation des allocations au cours des exercices biennaux 1988-1989 et 1990-1991, il est urgent que l'Université présente des informations appropriées sur l'exécution du budget au cours du cycle budgétaire antérieur afin d'améliorer le contrôle budgétaire et la planification et la gestion des programmes.

186. Aux paragraphes 23 à 28 de son rapport, le Comité des commissaires aux comptes relève l'observation inadéquate par l'Université des conditions d'une contribution. Le Comité consultatif relève que, faute de concertation entre l'Université et l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement (UNU/WIDER) et le Service de la gestion des placements, une grande partie d'une contribution a été placée dans des banques autres que celles du pays donateur, contrairement aux vœux exprimés par celui-ci (par. 24). Le Comité consultatif prie les commissaires aux comptes de documenter les lacunes de ce type dans son prochain rapport.

187. Par ailleurs, les commissaires aux comptes relèvent que le solde non utilisé d'une contribution à un fonds spécial de programme de l'Institut avait été retiré après l'achèvement de la première phase du programme de recherche et placé à court terme sans que l'on n'ait obtenu au préalable l'accord écrit du donateur. Les commissaires aux comptes ont été informés que la question avait été résolue après discussion avec le donateur (par. 26). Le Comité consultatif croit cependant savoir, d'après les renseignements antérieurs, que l'affaire est toujours en cours. A ce propos, le Comité consultatif note que le Centre de l'Université s'efforce de mettre en place un meilleur système de communication afin d'améliorer le suivi des placements (par. 28).

Institut des Nations Unies pour la formation  
et la recherche (UNITAR)

188. Au paragraphe 6 du rapport des commissaires aux comptes sur l'UNITAR 11/, le Comité consultatif constate que l'Administration a pris des initiatives pour appliquer plusieurs des recommandations qu'ils avaient formulées ou est en train de le faire. Il compte bien que, lors des prochaines vérifications, les commissaires aux comptes examineront la suite qui aura été donnée aux recommandations qui n'ont pas encore été appliquées.

189. Les paragraphes 28 à 32 du rapport des commissaires aux comptes traitent des avances du Fonds général de l'ONU. Les commentaires du Comité consultatif sur cette question figurent aux paragraphes 14 à 16 du présent rapport.

190. Aux paragraphes 51 à 57 de leur rapport, les commissaires aux comptes ont relevé une irrégularité dans l'engagement ou le renouvellement de contrats des assistants principaux à plein temps. Le Comité consultatif partage l'avis des commissaires aux comptes, qui recommandent à l'Administration de définir certains critères régissant la nomination d'assistants principaux à plein temps ainsi que la prolongation de leur engagement (par. 55).

Notes

1/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 5.

2/ A/47/5, vol. I.

3/ Ibid., vol. III.

4/ Ibid., Supplément No 5B (A/47/5/Add.2).

5/ Ibid., Supplément No 5A (A/47/5/Add.1).

6/ Ibid., Supplément No 5G (A/47/5/Add.7).

7/ Ibid., Supplément No 5F (A/47/5/Add.6).

8/ Ibid., Supplément No 5H (A/47/5/Add.8).

9/ Ibid., Supplément No 5E (A/47/5/Add.5).

10/ Ibid., Supplément No 5C (A/47/5/Add.3).

11/ Ibid., Supplément No 5D (A/47/5/Add.4).

12/ Ibid., Supplément No 9 (A/47/9).

13/ Ibid., Quarante-cinquième session, Supplément No 5 (A/45/5), vol. I et Corr.1 et 2, sect. II, par. 140 à 149.

14/ Ibid., par. 147.

15/ Documents officiels du Conseil économique et social, Supplément No 8 (E/1988/18, E/ICEF/1988/13), sect. IV.

16/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-sixième session, Supplément No 5 E (A/46/5/Add.5), sect. I, par. 7.

17/ Ibid., par. 106 à 108.

-----