



Assemblée générale

Distr. générale
22 septembre 1997
Français
Original : anglais

Cinquante-deuxième session
Point 113 de l'ordre du jour
Rapports financiers et états financiers vérifiés,
et rapports du Comité des commissaires aux comptes

Application des recommandations formulées par le Comité des commissaires aux comptes

Rapport du Secrétaire général

I. Introduction

1. Au paragraphe 7 de sa résolution 48/216 B du 23 décembre 1993, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organismes et programmes des Nations Unies de lui faire connaître, au moment où elle est saisie des recommandations du Comité des commissaires aux comptes, par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, leurs réactions auxdites recommandations et les mesures qu'ils envisagent de prendre pour les appliquer, en incluant dans les rapports présentés à cette fin des calendriers d'application appropriés.

2. Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale les réponses des chefs de secrétariat des organismes et programmes suivants : l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) et les contributions volontaires gérées par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Sauf indication contraire, les réponses portent sur les recommandations formulées par le Comité des commissaires aux comptes dans ses rapports pour l'exercice clos le 31 décembre 1996.

II. Réponses des organismes et programmes des Nations Unies

A. Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche

3. Les mesures prises ou envisagées par l'UNITAR pour donner suite aux recommandations formulées par le Comité des commissaires aux comptes dans son rapport sur l'exercice clos le 31 décembre 1996¹ sont exposées dans le tableau ci-après.

Résumé des recommandations	Mesures prises immédiatement par l'UNITAR	Objectifs à moyen terme de l'UNITAR
10 a) L'UNITAR devrait prendre contact avec le Siège de l'ONU pour convenir du règlement de la question de la régularisation des dépenses non réglées depuis longtemps.	À sa trente et unième session (mars 1997), le Conseil d'administration a de nouveau examiné la question des montants réclamés par l'ONU. À son sens, la résolution 47/227 de l'Assemblée générale, en date du 8 avril 1993, devait être interprétée comme signifiant que l'annulation de la dette de l'Institut préalablement à la restructuration concernait toutes les anciennes dettes de l'UNITAR. Les documents officiels fournis par le Secrétariat de l'ONU, notamment le rapport du Secrétaire général, en date du 29 octobre 1992 (A/47/458), n'ont pas apporté la preuve du contraire.	Sans objet.
10 b) L'UNITAR devrait déterminer s'il est possible de recouvrer auprès des donateurs les créances non réglées pour les projets du Fonds «dons à des fins spéciales» ou prendre des mesures appropriées pour radier les montants jugés non recouvrables.	Au 31 décembre 1996, des montants restaient à recouvrer au titre de six projets; au début 1997, quatre donateurs avaient acquitté leurs contributions.	Les donateurs intéressés (SDC et NASA) devraient acquitter en 1997 les montants à régler au titre des deux derniers projets de sorte que le solde soit nul au 31 décembre 1997. À défaut, les créances non réglées seront passées par profits et pertes.
10 c) L'UNITAR devrait comparer son inventaire du matériel informatique avec celui de la Section des achats et des transports de l'ONUG, et dresser un inventaire complet du matériel autre que le matériel informatique dès que cela sera possible.	L'UNITAR et la Section des achats et des transports ont comparé leurs inventaires du matériel informatique au 31 juillet 1997; l'inventaire du matériel autre qu'informatique devrait suivre en automne 1997 au plus tard.	Les inventaires du matériel informatique et autre seraient comparés chaque année avec ceux de la Section des achats et des transports. Afin de faciliter les contrôles, un inventaire du matériel serait affiché dans chaque local de l'UNITAR.
11 a) L'UNITAR devrait veiller à ce que l'on établisse dans tous les cas, pour chaque programme, un document de stratégie analogue à celui qui a été élaboré pour les plans d'action nationaux et les programmes du registre des émissions et des transferts de polluants. Ce document devrait indiquer les activités de formation à mettre en oeuvre pour répondre aux besoins identifiés et assurer l'autonomie et la durabilité, ainsi que les échéances prévues et les ressources nécessaires.	Les programmes étaient conçus de sorte à répondre aux besoins immédiats et souvent pressants des pays bénéficiaires. Ils devaient donc être flexibles, mais l'UNITAR estimait aussi qu'ils s'inscrivaient dans une perspective à long terme.	L'UNITAR s'efforçait d'inscrire chacun de ses programmes dans une perspective à long terme et d'en assurer la durabilité, même si les projets visaient à atteindre des objectifs immédiats puisqu'ils étaient généralement financés pour un ou deux ans.
11 b) L'UNITAR devrait améliorer les documents sur lesquels est fondée la sélection des pays pilotes et des institutions partenaires.	La sélection était faite par des groupes ou des comités qui comptent des experts extérieurs à l'UNITAR. Les responsables de la sélection se posaient notamment la question de savoir si les institutions candidates exécutaient des programmes en continu dans les pays considérés, ce qui constituait très certainement une condition essentielle à la réalisation des principaux objectifs de tout projet pilote. Les critères de sélection et les priorités arrêtés par les donateurs devaient également être pris en considération d'une façon ou d'une autre.	L'UNITAR s'efforcerait d'améliorer les documents relatifs au processus de sélection. Ce faisant, il veillerait toutefois à éviter les lourdeurs bureaucratiques qui pourraient nuire à son efficacité opérationnelle.

Résumé des recommandations	Mesures prises immédiatement par l'UNITAR	Objectifs à moyen terme de l'UNITAR
11 c) L'UNITAR devrait faire apparaître clairement les liens entre ses activités de formation et les objectifs particuliers de tel ou tel programme.	Au paragraphe 56 de son rapport, le Comité des commissaires aux comptes a reconnu le bien-fondé des arguments de l'UNITAR. En ce qui concerne la formation en matière de gestion financière, l'objectif principal de l'Institut était de faire comprendre aux décideurs que toute forme d'emprunt impliquait un processus extrêmement complexe qui présentait des risques et des inconvénients. Pour traiter des divers sujets et former correctement le personnel intéressé, l'Institut devait diversifier son programme de formation. Celui-ci était parfaitement cohérent, même s'il ne semblait pas en être ainsi pour un observateur extérieur.	À condition de disposer du temps nécessaire, l'UNITAR améliorerait les documents justifiant le choix des programmes.
11 d) L'UNITAR devrait rendre compte clairement de ses évaluations visant à déterminer l'utilité des projets pilotes pour les programmes et leurs résultats.	L'UNITAR a reconnu qu'il importait de fonder les décisions relatives aux programmes sur l'expérience acquise dans le cadre des projets pilotes. Cependant, il estimait que la phase pilote pouvait légitimement avoir plusieurs objectifs. Le premier consistait à tester et à renforcer une approche particulière. Le second, qui n'avait pas été pris en considération dans le rapport du Comité des commissaires aux comptes, consistait à déterminer si une approche novatrice était adaptée, applicable et utile aux pays bénéficiaires. En ce qui concerne ce dernier critère, la phase pilote d'un projet pouvait déboucher sur la décision de ne pas développer celui-ci. Ce n'était donc que lorsque la phase pilote donnerait des résultats concluants que l'UNITAR élaborait une proposition visant à étendre le programme à d'autres pays.	L'UNITAR mettrait à profit ses projets pilotes pour déterminer les domaines dans lesquels ses méthodes d'exécution et ses documents pourraient être améliorés.

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

1. Introduction

4. On trouvera ci-après un rapport sur les mesures que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a prises ou a l'intention de prendre pour donner suite aux recommandations formulées par le Comité des commissaires aux comptes dans son rapport pour l'année terminée le 31 décembre 1996², qui figurent dans le rapport du HCR en date du 25 août 1997 (A/AC.96/885). La réponse du HCR à ces recommandations, qui figure dans le présent rapport, a été publiée dans le document A/AC.96.885.Add.1 du 27 août 1997.

2. Gestion financière

a) Recommandation 10 a)

5. Le Comité a recommandé que le HCR veille à ce que les partenaires opérationnels présentent les attestations de vérification des comptes dans un délai suffisamment court pour que l'Administration soit assurée de la régularité, de la conformité et de la justesse des dépenses qu'ils ont engagées et qui figurent dans les états financiers (voir par. 26).

Mesures prises par l'Administration

6. Le HCR a dit que, pour veiller à ce que les partenaires opérationnels présentent des attestations de vérification des comptes, il avait décidé dans un premier temps de rendre obligatoires les dispositions relatives à la soumission d'attestations pour tous les projets à compter du 1er janvier 1997. En outre, il proposait à présent de différencier les obligations imposées aux diverses catégories de partenaires opérationnels en matière de vérification. Le Haut Commissariat a estimé que cette proposition constituait une solution concrète et rentable au sérieux problème que posait la fourniture d'attestations de vérification. En parallèle à ces modifications, le HCR procédait actuellement à la constitution d'une base de données exhaustive sur les organisations non gouvernementales qui contiendrait des données financières sur les ONG, en particulier sur leur aptitude à satisfaire aux obligations qui leur étaient imposées en matière d'élaboration de rapports et de vérification des comptes. Cette base de données permettrait aussi aux directeurs de projets de mieux choisir leurs partenaires opérationnels.

7. S'agissant des délais de présentation des attestations de vérification, tout serait fait pour obtenir ces attestations aussitôt que possible après la date d'achèvement du projet. Il était peu vraisemblable toutefois que l'on obtienne les attestations avant la fin du premier semestre de l'année, car la plupart des organismes faisaient vérifier leurs comptes après le premier trimestre de chaque année, étant donné que la période de liquidation des engagements autorisée par le HCR était souvent de trois mois.

b) Recommandation 10 b)

8. Le Comité a recommandé que l'Administration du HCR revoie d'urgence le système actuel de comptabilisation des dépenses des partenaires opérationnels. Elle devrait également veiller à recevoir de ses partenaires tous les rapports financiers en souffrance et, après vérification, à utiliser ceux-ci pour solder le compte d'attente dans le Système d'information administrative et de gestion (FMIS).

Mesures prises par l'Administration

9. Le HCR a indiqué qu'il avait toujours autant de mal à obtenir des états financiers auprès de certains partenaires opérationnels, et ce, en dépit des nombreux rappels qu'il leur adressait pour leur demander de s'exécuter au plus vite. L'organisation a commencé à prendre diverses mesures pour remédier à cette situation.

10. Le HCR s'était récemment attaché à définir quels étaient les méthodes d'organisation dont il avait besoin pour mettre en oeuvre de nouveaux systèmes opérationnels sur le terrain et au siège. L'un des volets importants de cette initiative consisterait à examiner les pratiques comptables, les mécanismes d'établissement des rapports et les conditions à satisfaire par les partenaires opérationnels. En principe, cette étude permettrait de redéfinir entièrement les conditions et les méthodes applicables à l'établissement des rapports par les partenaires opérationnels du HCR et de mettre en place les outils nécessaires pour que ces derniers puissent lui faire rapport avec plus de facilité et de rapidité.

11. Dans l'immédiat, l'une des principales tâches du Groupe des projets, créé récemment au sein des services financiers, consisterait à suivre l'exécution des rapports financiers des partenaires opérationnels et à les enregistrer en temps voulu. De nouveaux relevés de tous les écarts enregistrés avaient récemment été établis pour aider le Groupe dans sa tâche. Les travaux du Groupe contribueraient pour une large part à résoudre le problème signalé par les vérificateurs des comptes.

c) Recommandation 10 c)

12. Le Comité a recommandé que le HCR s'attache davantage à examiner et annuler rapidement les engagements qui n'étaient plus nécessaires.

Mesures prises par l'Administration

13. Le HCR a dit que le nouveau Groupe des projets mentionné au paragraphe 11 ci-dessus, entre autres attributions, examinerait le montant des engagements et veillerait à ce que ceux-ci soient annulés dès qu'ils ne seraient plus nécessaires.

3. Gestion des programmes

a) Recommandation 10 d)

14. Le Comité a recommandé que les dépenses d'exécution des programmes et les dépenses d'appui administratif inscrites au budget des différents programmes de pays soient revues, et que des normes soient établies.

Mesures prises par l'Administration

15. Le HCR a dit que les dépenses d'exécution des programmes et les dépenses d'appui administratif avaient été récemment réexaminées pour chaque programme de pays pour la période 1994-1996, et que l'on avait analysé, pour la même période, la progression de ces dépenses par rapport à celles correspondant aux activités (opérationnelles) liées aux programmes. Des propositions étaient à l'examen en vue de donner une image plus juste des dépenses d'exécution des programmes et des dépenses d'appui administratif du HCR.

16. Parmi les autres mesures prises par l'Administration, on notera la décision récente de limiter le nombre de postes relevant des programmes généraux à un niveau ne dépassant pas celui du 1er janvier 1998, de sorte que tous les nouveaux besoins devraient être satisfaits au moyen des postes existants.

b) Recommandation 10 e)

17. Le Comité a recommandé que les objectifs des projets soient clairement définis et quantifiés afin qu'il y ait une bonne adéquation entre ces objectifs et les ressources et que les partenaires aient une idée claire des buts à atteindre à la fin de la période considérée.

Mesures prises par l'Administration

18. Le HCR a dit que son système de gestion des programmes se fondait sur le principe de la planification par objectifs et que toutes les activités dont il était fait mention dans les lettres d'instruction et les accords subsidiaires qui en découlaient devaient être assorties d'objectifs clairement définis. Les programmes de soins et d'entretien pour les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays comportaient souvent des objectifs à caractère assez général. Cela était dû à la nature même de ce type d'assistance, qui pouvait souvent englober une large gamme d'activités et s'adresser à plus d'une catégorie de bénéficiaires. Toutefois, il incombait à tous les bureaux du HCR qui élaboraient les accords subsidiaires de veiller à ce que les partenaires opérationnels soient pleinement conscients des résultats qu'on attendait d'eux.

19. Dans le cadre du système de programmation utilisé actuellement par le HCR, la gestion par objectifs n'était pas toujours rigoureusement appliquée. Le nouveau système de gestion des opérations serait bien davantage axé sur le travail par objectifs à tous les stades de la planification et de la mise en oeuvre des programmes.

c) Recommandation 10 f)

20. Le Comité a recommandé qu'en attendant la mise en place du nouveau système de gestion des opérations, l'élaboration des plans de travail soit renforcée et mieux adaptée aux différents programmes, et que des indicateurs de performance adéquats soient utilisés.

Mesures prises par l'Administration

21. Le HCR a dit qu'il encourageait chaque bureau extérieur à établir des plans de travail, soit pour l'ensemble d'une opération, soit avec des partenaires opérationnels spécifiques, chaque fois qu'il le jugeait utile. Nombre des activités du HCR ne se prêtaient pas facilement à l'élaboration de plans de travail, tout du moins de plans du type le plus couramment utilisé. La formulation de plans pour chaque lettre d'instruction ne s'était pas avérée utile et n'est donc plus obligatoire. Le HCR hésitait à réintroduire une obligation qui, sous sa forme actuelle, serait vite superflue par suite de la mise en oeuvre du nouveau système de gestion des opérations. En effet, dans le cadre du nouveau système, les bureaux devraient organiser leurs activités sur la base d'objectifs et établir un plan en fonction des orientations choisies, tissant ainsi des liens beaucoup plus étroits entre les objectifs initiaux et le suivi de leur réalisation. Néanmoins, dans les instructions qu'il donnerait au sujet de la programmation pour 1998, le HCR rappellerait à tous les bureaux et groupes concernés l'importance que les vérificateurs des comptes accordent aux plans de travail et aux indicateurs de performance y relatifs. Il serait bien entendu tenu compte des enseignements tirés de cette opération pour la mise en oeuvre du système de gestion des opérations.

d) Recommandation 10 g)

22. Le Comité a recommandé que les descriptifs de sous-projet soient plus précis, indiquant clairement la nature de l'assistance et les responsabilités des partenaires opérationnels, et qu'ils contiennent des indicateurs de performance utilisables pour les rapports de suivi.

Mesures prises par l'Administration

23. Le HCR a dit que le FMIS ne pouvait fonctionner que s'il existait des liens étroits entre les descriptifs de projets qui figurent dans le budget et ceux qui décrivaient leurs activités. L'existence de tels liens, tout en facilitant le suivi financier ne se prêtait pas toujours à une description complète et claire de toutes les activités. C'était là un inconvénient dont le HCR était conscient et auquel il entendait remédier avec le nouveau système de gestion des opérations qui devait être mis en place. En attendant, comme il l'avait indiqué plus haut, le HCR insisterait, dans ses instructions concernant la programmation pour 1998, sur la nécessité de renforcer les liens entre les activités, les responsabilités et les mécanismes de contrôle correspondants.

e) Recommandation 10 h)

24. Le Comité a recommandé que l'Administration redouble d'efforts pour obtenir les rapports de suivi des projets.

Mesures prises par l'Administration

25. Le HCR a dit qu'il reconnaissait le bien-fondé de la recommandation 10 h) qui portait sur un problème bien réel. Les retards constatés dans la présentation des rapports financiers tenaient à plusieurs causes : le fait que les budgets étaient établis dans plusieurs monnaies, que les dépenses étaient effectuées dans plusieurs lieux d'exécution, que les partenaires opérationnels manquaient de personnel, que les données financières étaient traitées de façon centralisée par le siège des partenaires opérationnels et que les formalités d'achèvement des projets étaient longues à accomplir, ceci en raison de la foule de détails exigés par certains donateurs. Le HCR s'efforçait actuellement de sélectionner des partenaires opérationnels qui lui fourniraient des rapports financiers en temps voulu. La nouvelle méthode de budgétisation qu'il entendait adopter viserait également à simplifier l'échange de données financières avec ses partenaires de manière à accélérer la présentation des rapports.

f) Recommandation 10 i)

26. Le Comité a recommandé que le HCR mette en place des procédures garantissant que les programmes à impact rapide donnent des résultats dans les délais souhaités.

Mesures prises par l'Administration

27. Le HCR a dit que ses projets à impact rapide avaient donné des résultats très positifs dans de nombreuses régions du monde, notamment dans le cadre des programmes de réadaptation et de réinsertion, mais qu'il n'était pas assuré qu'ils donneraient satisfaction dans tous les cas. De par leur nature, les projets de ce type étaient souvent plus difficiles à réaliser que les projets de développement. Dans certains pays, les problèmes de sécurité et/ou la quasi-inexistence de capacités d'exécution rendaient extrêmement difficile la réalisation de programmes dignes de ce nom. Le HCR a cessé de chercher à entreprendre de tels projets lorsqu'il s'est heurté année après année à des obstacles excessifs. Le plus difficile dans la planification et l'exécution de ces projets était de mettre au point des critères de sélection et de choisir les arrangements opérationnels à adopter. Lorsque les critères et les partenaires retenus étaient de qualité, les projets à impact rapide produisaient les résultats souhaités. Le HCR se proposait d'étudier certains de ces projets et de formuler des directives concernant leur mise en oeuvre. De plus, pour fournir un soutien multisectoriel aux opérations de réinsertion et aux programmes favorisant l'autosuffisance, un groupe chargé de la réinsertion et de l'autosuffisance avait été créé au sein de la Section d'appui technique et des programmes. Outre qu'il jouait le rôle de centre de coordination des activités de coopération des organismes

de développement et établissements de crédit, il offrait aux responsables des opérations de réintégration une aide à la conception et à l'exécution des programmes en faisant en sorte que les enseignements tirés des expériences passées soient bien pris en considération lors de la conception des nouveaux programmes, parmi lesquels figuraient très souvent des projets à impact rapide.

4. Achats

Recommandation 10 j)

28. Le Comité a recommandé que le HCR poursuive les progrès déjà réalisés pour ce qui était d'obtenir des bureaux extérieurs qu'ils communiquent des plans d'achats annuels, et ce, en incitant encore plus de bureaux extérieurs à en établir.

Mesures prises par l'Administration

29. Le HCR a dit que tous les bureaux extérieurs présentaient des plans d'achats chaque année lorsqu'ils établissaient leur budget. En octobre 1997, ils recevaient des instructions concernant la présentation de leurs plans d'achats pour 1998 et ils avaient un mois pour s'y conformer. Ces instructions insisteraient sur l'importance que revêtait la présentation en temps voulu de plans détaillés qui tiennent compte de l'expérience acquise les années précédentes.

5. Gestion des ressources humaines

a) Recommandation 10 k)

30. Le Comité a recommandé que l'Administration adresse à tous les bureaux extérieurs et aux services demandeurs du siège des directives sur la nécessité de définir les mandats des consultants de manière plus précise et en fonction de résultats, et d'y faire figurer des objectifs, des critères quantitatifs et des dates de livraison de produits réalisables et mesurables.

Mesures prises par l'Administration

31. Le HCR a dit qu'un mémorandum avait été envoyé à tous les bureaux extérieurs et services demandeurs, leur rappelant les principes applicables au recrutement de consultants.

b) Recommandation 10 l)

32. Le Comité a recommandé que le HCR veille, dans le cadre de ses plans de décentralisation, à tenir un fichier central actualisé

Mesures prises par l'Administration

33. Le HCR a dit qu'il se proposait, dans le cadre de ses plans de décentralisation, de mettre au point un logiciel qui permettrait la mise à jour des données relatives au personnel par le siège et par les bureaux extérieurs et l'accès à ces données à partir de n'importe quel point du globe. Ces données feraient partie d'un fichier qui serait centralisé, mais elles pourraient néanmoins être mises à jour par les sections et groupes chargés de s'assurer des qualifications professionnelles des candidats.

6. Gestion des biens

a) Recommandation 10 m)

34. Le Comité a recommandé que le système MINDER de gestion des biens soit perfectionné afin de permettre le transfert électronique des données du système de gestion des achats au système de gestion des biens.

Mesures prises par l'Administration

35. Le HCR a pris note de cette recommandation, dont il reconnaissait le bien-fondé, et informé le Comité que, dans la mesure où il était en train de les revoir, il hésitait à investir dans la mise à jour de ces systèmes aussi bien au siège que dans les bureaux extérieurs. Certes, le système MINDER, le système d'achats et le système FMIS étaient incompatibles, mais il ne pourrait donner suite à la recommandation du Comité que lorsqu'il se serait doté d'un nouveau système informatique intégré.

b) Recommandation 10 n)

36. Le Comité a recommandé que l'inventaire physique de tous les biens, y compris ceux qui n'étaient pas enregistrés dans le système, soit mené à bien dans les meilleurs délais.

Mesures prises par l'Administration

37. Le HCR a dit que d'ici à la fin de septembre 1997, les bureaux extérieurs auraient reçu des lecteurs de codes à barres. Ils avaient tous été invités à procéder à un inventaire physique complet de tous leurs biens d'ici à la fin de 1997. Leurs rapports devraient être disponibles au cours du premier trimestre de 1998.

Notes

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, Supplément No 5D (A/52/5/Add.4), chap. II.

² Ibid., Supplément No 5E (A/52/5/Add.5), chap. I.