



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/44/356
1er août 1989
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-quatrième session
Point 123 de l'ordre du jour provisoire*

RAPPORTS FINANCIERS ET ETATS FINANCIERS VERIFIES ET RAPPORTS DU COMITE DES COMMISSAIRES AUX COMPTES

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le résumé des principales constatations du Comité des commissaires aux comptes et des mesures correctives qu'il préconise en conséquence, présentées dans les rapports du Comité à l'Assemblée générale sur la vérification des comptes de l'exercice financier terminé le 31 décembre 1988; ce document a été établi par le Comité des commissaires aux comptes en application de la résolution 43/216 de l'Assemblée générale, en date du 21 décembre 1988.

* A/44/150.

ANNEXE

Lettre d'envoi

Le 22 juin 1989

Monsieur le Secrétaire général,

J'ai l'honneur de vous transmettre, conformément à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 43/216, le document où se trouvent résumées les principales constatations, conclusions et recommandations d'intérêt commun du Comité des commissaires aux comptes, classées par domaine de vérification, et, le cas échéant, identifiant l'organisme visé, et apparaissant dans les rapports du Comité à l'Assemblée générale sur la vérification des comptes pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 1988.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire général, les assurances de ma très haute considération.

Le Président de la Commission de
vérification des comptes des
Philippines,

Président du Comité des commissaires
aux comptes de l'Organisation des
Nations Unies,

(Signé) Eufemio C. DOMINGO

Le Secrétaire général de l'Organisation
des Nations Unies
New York

/...

Résumé concis des principales constatations, conclusions et recommandations d'intérêt commun, classées par domaine de vérification et apparaissant dans les rapports du Comité des commissaires aux comptes à l'Assemblée générale sur la vérification des comptes des organisations dont l'exercice financier s'est terminé le 31 décembre 1988

1. Au paragraphe 9 de sa résolution 43/216 du 21 décembre 1988, l'Assemblée générale a recommandé que le Comité des commissaires aux comptes continue de lui présenter un document concis résumant ses principales constatations, conclusions et recommandations d'intérêt commun, classées par domaine de vérification, et, le cas échéant, identifiant l'organisme visé.

2. Etant donné que 1988 était la première année de l'exercice biennal 1988-1989, le Comité n'a établi de rapports que sur les organisations à exercice financier annuel. Les constatations, conclusions et recommandations qui apparaissent dans le présent rapport sont uniquement celles qui revêtent une certaine importance dans les domaines de vérification d'intérêt commun aux organisations visées, dont la liste figure ci-après. Les constatations, conclusions et recommandations portant sur des domaines de vérification qui ne sont pas d'intérêt commun aux organisations en question figureront dans les rapports relatifs à chacune d'elles.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) 1/

Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) 2/

Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) 3/

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) 4/

Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) 5/

3. En outre, le Comité a examiné les comptes de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, et le rapport sur cette vérification figurera dans le rapport annuel du Comité mixte de la Caisse.

4. On trouvera ci-après les principales constatations, conclusions et recommandations d'intérêt commun du Comité, classées par domaine de vérification.

Contrôle budgétaire

5. Au PNUD, on continue à relever des lacunes en matière de contrôle budgétaire : sur 114 bureaux extérieurs, 35 avaient dépassé à la fin de l'année 1988 le montant des crédits qui leur avaient été alloués, contre 23 en 1987. En outre, la comptabilisation des dépenses non réglées n'étant pas régulièrement tenue à jour, les agents certificateurs des bureaux extérieurs ne sont pas toujours en mesure de s'acquitter de leurs tâches comme ils le devraient. En outre, les fonds et les activités extra-budgétaires ne sont pas nettement mis en rapport, et les dépassements de crédits budgétaires sont fréquemment imputés sur les fonds

/...

extra-budgétaires si ceux-ci sont disponibles, ce qui affaiblit la discipline budgétaire. Le Comité a recommandé d'imposer une discipline budgétaire plus stricte et de regrouper les dépenses budgétaires et extra-budgétaires sous forme de dotation globale déterminée après estimation de l'ensemble des besoins reconnus des bureaux extérieurs.

6. Pour les deux fonds de l'UNITAR, les dépenses ont dépassé les crédits et on a même observé que des dépenses avaient été engagées pour certains projets sans allocation de crédits correspondante. Le Comité a recommandé qu'aucune dépense ne puisse être autorisée en dépassement des crédits alloués et qu'aucune dépense ne puisse être engagée pour des projets financés à des fins spéciales sans allocation de crédits à cet effet.

7. Au PNUD, au FNUAP et à l'UNRWA, les critères utilisés pour comptabiliser les engagements non réglés pour les dépenses d'administration et au titre des programmes sont trop laxistes et leur application entraîne une certaine incertitude qui ne permet pas de se faire une idée exacte de la nature des dépenses comptabilisées. C'est ce qui est apparu en 1988 : en moyenne 17 % des engagements non réglés comptabilisés en 1987 comme dépenses par les agents d'exécution du PNUD ont été annulés en 1988. Ce "laxisme", lorsqu'il se manifeste couramment, témoigne de faiblesses dans la politique comptable. En outre, cette politique s'écarte des principes de comptabilité généralement admis lorsqu'il s'agit de dépenses d'équipement et de contrats de sous-traitance. Le Comité a recommandé que la politique comptable concernant la comptabilisation des engagements non réglés en fin d'année par les agents d'exécution ainsi que par les unités du siège soit clarifiée afin de prévenir la possibilité d'abus. Cette politique devrait en outre être conforme aux principes de comptabilité généralement admis.

8. En ce qui concerne l'UNRWA, on a relevé que les engagements non réglés en fin d'exercice n'avaient pas été comptabilisés dans la "réserve" appropriée, ce que semble indiquer la note 3 du rapport financier.

9. En ce qui concerne le HCR, on a relevé une diminution progressive au cours des trois dernières années des engagements non réglés grâce à des examens réguliers; néanmoins, les retards dans la communication des données tendent à réduire l'efficacité de ces examens. En outre, l'examen des dépenses au titre des projets au siège et dans l'un des bureaux extérieurs a montré que des agents d'exécution s'acquittaient avec retard de leurs obligations comptables, ce qui a perturbé le suivi des dépenses et a entraîné des dépassements de crédits. Le Comité a recommandé que des mesures efficaces soient prises pour faciliter la communication des données financières entre le HCR et ses agents d'exécution de manière à améliorer plus avant le contrôle des fonds destinés aux projets.

Comptes et établissement de rapports financiers

10. En ce qui concerne le PNUD et le FNUAP, il a été noté qu'une partie des dépenses d'administration et d'appui aux programmes avaient été indiquées par erreur dans l'état I et comptabilisées comme des dépenses au titre des programmes. Les directives établies par l'Administration pour clarifier cette question ne sont ni complètes ni pleinement appliquées. Il en résulte une incertitude en ce qui

concerne la présentation correcte de sommes comptabilisées comme dépenses au titre des programmes, à savoir près de 6 millions de dollars par le PNUD et 1,65 million de dollars par le FNUAP. Le Comité a recommandé que des directives complètes et précises soient établies et appliquées de manière à clarifier la distinction entre dépenses d'administration, d'appui aux programmes et au titre des programmes telles qu'elles sont présentées dans l'état I. Une amélioration a été également relevée en ce qui concerne la vérification dans les délais prévus des dépenses au titre des programmes indiquées par les agents d'exécution, mais sur l'ensemble des dépenses au titre des programmes, la proportion des dépenses non vérifiées reste trop importante, mettant ainsi le Comité dans l'impossibilité d'exprimer une opinion non assortie de réserves. Le Comité a recommandé d'intensifier les efforts pour obtenir que les états vérifiés des dépenses effectuées par les agents d'exécution du PNUD et du FNUAP soient obtenus suffisamment à temps pour qu'il soit possible de formuler une opinion sur les états financiers du Programme. On n'a pas encore établi de directives adéquates en vue d'une vérification correcte des dépenses au titre des programmes exécutés par les gouvernements, et le service spécialisé qui devait appliquer ces directives n'est pas encore opérationnel. Le Comité a recommandé l'établissement de directives adéquates et leur mise en application de manière à pouvoir procéder, en fin d'exercice, à la vérification voulue des dépenses effectuées par les gouvernements.

11. En ce qui concerne l'UNITAR, on a relevé que cet organisme va subir des pertes importantes imputables à des sommes à recouvrer et à des charges différées remontant à plusieurs années et pour lesquelles on ne dispose d'aucune donnée permettant d'en déterminer la nature. En outre, des lacunes en matière de vérification comptable, surtout en ce qui concerne l'apurement des comptes, ont abouti à plusieurs erreurs et omissions dans les soldes des comptes. Le Comité a recommandé à l'Administration de prévoir dans le Fonds général une ligne budgétaire pour les pertes éventuelles dues à des créances non assorties de pièces justificatives et à des charges différées et de faire un effort pour accélérer et améliorer l'apurement des comptes de manière à réduire les erreurs dans les soldes des comptes.

12. En ce qui concerne l'UNRWA, en vertu du système de comptabilité par fonds appliqué par l'Office, deux fonds complémentaires ont été créés en 1988 sans qu'apparaisse clairement la spécificité de chacun d'eux ni ce qui justifie leur présentation dans deux états financiers distincts. D'après le Comité, il n'y a pas lieu de multiplier les distinctions entre les fonds, sauf si l'existence d'un fonds séparé répond à des besoins précis et clairement identifiés. En outre, les opérations concernant le Fonds d'assistance scolaire bénévole ne sont pas présentées conformément aux règles comptables normales et les montants qui apparaissent dans l'état du Fonds ne peuvent être vérifiés. Il a été recommandé que les recettes et les dépenses du fonds d'assistance scolaire bénévole soient assorties chaque fois de pièces justificatives et régulièrement comptabilisées dans les états VII et VIII des fonds destinés à des projets. Les dépenses d'administration de la Caisse de prévoyance du personnel régional ont considérablement augmenté en 1988, la raison essentielle en étant le recrutement d'un contrôleur général des fonds de la Caisse. Les sommes réclamées par le contrôleur général et la nécessité même de cette fonction sont difficilement justifiables compte tenu du rôle restreint qui est le sien et des nombreuses

déficiences manifestées dans l'exercice de ses fonctions. Le Comité estime que l'Office doit revoir d'urgence le contrat qu'il a passé avec le contrôleur général de manière à mieux contrôler ses activités.

13. En ce qui concerne le HCR, il convient de revoir la politique comptable actuelle consistant à ne pas faire apparaître dans les comptes les arriérés des contributions; étant donné la grande diversité des dates auxquelles doivent être acquittées certaines des contributions annoncées, il faut appliquer une politique cohérente en la matière. En outre, il faudrait prendre des mesures en vue de rectifier la comptabilisation erronée d'une contribution non encore versée d'un montant de 6 015 582 dollars et entreprendre les démarches appropriées en vue de son recouvrement.

Gestion des fonds

14. Au PNUD, les directives actuelles concernant la gestion des fonds ne précisent pas clairement les objectifs politiques du Programme et, par conséquent, ne donnent pas d'indications permettant de prendre des décisions adéquates en matière de changes et de placements. En outre, les directives à suivre pour réaliser ces opérations (appels d'offres, limites des ordres "stop loss", nombre de grandes banques avec lesquelles traiter, limites par banque) ne sont pas toujours formulées avec la précision requise. En conséquence, la répartition des placements par monnaies repose sur les prévisions en matière d'évolution des taux de change, à un degré qui semble exposer indûment le Programme à des risques de change. Le Comité a recommandé de revoir les politiques actuelles de manière à limiter les risques de change et à rendre les directives plus contraignantes.

15. Le FNUAP n'a toujours pas de directives de base pour la gestion des fonds, la politique actuelle en matière de placements entraîne des risques excessifs de change et la durée moyenne des placements reste trop courte. Les mesures prises par le Fonds pour la réalisation de ces opérations paraissent inutilement lourdes. Les politiques et directives en matière de placements, y compris la gestion du risque de change et la détermination des limites à observer par banque doivent être soumises à examen et être intégrées dans des directives opérationnelles. De même, il faudrait simplifier les modalités de mise en oeuvre de ces politiques.

16. En ce qui concerne le HCR, l'examen de la gestion des fonds a fait apparaître des lacunes dans le contrôle de la gestion et de la garde des fonds adressés par voie postale et du compte d'avances temporaires en dollars à solde nul. Le Comité a recommandé de demander aux donateurs d'adresser un double de leurs instructions bancaires lorsqu'ils font parvenir leur contribution par virement bancaire, de manière à permettre au Haut Commissariat de relever de son côté les virements et de se faire confirmer que les fonds ont bien été crédités à la date correcte. En ce qui concerne le compte d'avances temporaires en dollars à solde nul, il est recommandé de rendre les directives plus strictes en déterminant au coup par coup les limites mensuelles de tirage en sus des limites existantes et d'adresser aux bureaux extérieurs des instructions visant à limiter les retraits aux montants immédiatement nécessaires.

Coopération technique et activités au titre des projets

17. En ce qui concerne le PNUD, on a observé que les retards d'exécution des projets étaient dus à l'envoi de contributions inadéquates en retard de la contrepartie gouvernementale, aux difficultés rencontrées par le recrutement ou l'approbation des experts ou à une conception défectueuse des projets concernés. On note aussi une forte tendance à concevoir des projets recouvrant tous les aspects d'une politique de développement et à répartir les ressources en les saupoudrant sur un grand nombre de petits projets, notamment lorsque les ressources du programme sont limitées. En outre, il a été noté que, lors de l'établissement du budget des projets, la répartition des dépenses dans le temps se faisait d'une manière trop optimiste, les coûts étant par ailleurs sous-estimés. D'après le Comité, la responsabilité des retards d'exécution pourrait provenir du PNUD lui-même, des agents d'exécution ou des gouvernements et il est le premier à reconnaître que l'exécution de petits projets est justifiée lorsque ceux-ci jouent un rôle de catalyseur dans le domaine en question mais, en fait, leurs résultats sont le plus souvent marginaux. Cela ne veut pas dire que les projets de grande envergure soient nécessairement plus efficaces que les petits projets, mais, d'après le Comité, on a nettement l'impression que les programmes de pays ne sont pas suffisamment axés sur des domaines clefs et que les procédures mises en place pour coordonner les programmes et les activités des institutions spécialisées concurrentes ne sont pas toujours aussi efficaces que la situation l'exigerait. En outre, d'après le Comité, l'établissement des budgets des projets devrait se faire sur une base plus réaliste tant en ce qui concerne l'échelonnement des projets dans le temps que l'évaluation de leur coût. La précision de ces budgets est essentielle pour la planification même des dépenses, le suivi des coûts d'exécution et l'établissement d'une stratégie adéquate en matière de placements.
18. En ce qui concerne le FNUAP, d'après le Comité, le cadre et les procédures en place pour l'allocation des fonds aux projets et programmes constituent une amélioration par rapport au système antérieur; il faudrait les compléter et les mettre en application. En examinant les dépenses au titre des projets par pays dans les pays africains, on a remarqué que le système des pays prioritaires établi en 1981 ne correspondait pas toujours dans la pratique à la répartition des ressources du programme. En général, les allocations par pays au début de l'année sont considérablement plus élevées que les dépenses correspondantes effectuées en fin d'année; la tendance actuelle dans ces pays en matière de dépenses au titre des programmes du FNUAP ne semble pas s'inspirer du système des pays prioritaires en général, en particulier pour ce qui est des pays d'Afrique subsaharienne; en effet, l'allocation attribuée en 1988 à plusieurs pays prioritaires d'Afrique subsaharienne comptant chacun une population d'au moins 5 millions d'habitants s'est élevée pour chacun d'eux à moins d'un million de dollars; qui plus est, cinq d'entre eux ont vu leur allocation pour 1989 s'établir à un niveau bien inférieur à celui de 1988.
19. Il a été noté que pour un projet financé par le Fonds "dons à des fins spéciales" de l'UNITAR, qui s'est achevé le 31 août 1988, on ne dispose ni de rapport final ni de rapport financier final, ce qui n'est pas conforme aux dispositions de l'accord sur les "dons à des fins spéciales". En outre, on a appris qu'un boursier de l'UNITAR avait perçu au titre d'une subvention

de 30 000 dollars de la part d'une fondation privée, ces fonds ayant été mis directement à sa disposition au lieu d'être comptabilisés dans les fonds de l'UNITAR; l'Institut est ainsi privé des recettes correspondantes au titre de l'appui aux programmes. Le Comité a recommandé que l'Administration suive les dispositions des accords concernant les "dons à des fins spéciales", qui prévoient l'établissement d'un rapport final dans les six mois suivant la réalisation ou l'achèvement d'un projet. Les "dons à des fins spéciales" doivent toujours être comptabilisés comme fonds de l'UNITAR de manière à obtenir les recettes correspondantes au titre de l'appui aux programmes.

20. Au HCR, une irrégularité financière flagrante a été découverte dans un projet réalisé par un agent d'exécution. En outre, un certain nombre de bureaux extérieurs du HCR fonctionnent sur la base d'accords informels conclus selon les besoins avec les pays hôtes. Le Comité a recommandé, en vue d'améliorer le degré d'exécution des projets, de prendre des mesures pour déterminer les raisons du retard mis à l'exécution de certains projets ainsi que du retard pris par certains agents d'exécution à établir leurs rapports. En outre, il faudrait mettre au point un accord type de caractère général liant officiellement le HCR et les pays hôtes, de manière à améliorer la gestion des programmes d'aide et de protection du Haut Commissariat.

Notes

1/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-quatrième session, Supplément No 5A (A/41/5/Add.1).

2/ Ibid., Supplément No 5C (A/44/5/Add.3).

3/ Ibid., Supplément No 5D (A/44/5/Add.4).

4/ Ibid., Supplément No 5E (A/44/5/Add.5).

5/ Ibid., Supplément No 5G (A/44/5/Add.7).
