

NATIONS UNIES
Assemblée générale

QUARANTE-CINQUIÈME SESSION

Documents officiels

CINQUIÈME COMMISSION
9e séance
tenue le
lundi 15 octobre 1990
à 15 heures
New York

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 9e SEANCE

Président : M. MAYCOCK (Barbade)

Président du Comité consultatif pour les questions administratives
et budgétaires : M. MSELLE

SOMMAIRE

POINT 116 DE L'ORDRE DU JOUR : RAPPORTS FINANCIERS ET ETATS FINANCIERS VERIFIES ET
RAPPORTS DU COMITE DES COMMISSAIRES AUX COMPTES (suite)

POINT 125 DE L'ORDRE DU JOUR : BAREME DES QUOTES-PARTS POUR LA REPARTITION DES
DEPENSES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES (suite)

Le présent compte rendu est sujet à rectifications.

Celles-ci doivent porter la signature d'un membre de la délégation intéressée et être adressées,
dans un délai d'une semaine à compter de la date de publication, au Chef de la Section d'édition des documents officiels, bureau DC2-750,
2 United Nations Plaza, et également être portées sur un exemplaire de compte rendu.

Les rectifications seront publiées après la clôture de la session, dans un fascicule distinct pour chaque commission.

Distr. GENERALE
A/C.5/45/SR.9
3 décembre 1990
FRANCAIS
ORIGINAL : ESPAGNOL

16 p.

La séance est ouverte à 15 h 20.

POINT 116 DE L'ORDRE DU JOUR : RAPPORTS FINANCIERS ET ETATS FINANCIERS VERIFIES ET RAPPORTS DU COMITE DES COMMISSAIRES AUX COMPTES (suite) [A/45/5 et Corr.1, vol. I, II et III et Add.1, Add.2 et Corr.1, Add.3 à 5, Add.6 et Corr.1, Add.7 et Add.8 et Corr.1; A/45/457, A/45/509, A/45/537 et A/45/570 et Corr.1 (anglais et russe seulement)]

1. M. GROSSMAN (Etats-Unis d'Amérique) dit que l'excellente qualité des travaux du Comité des commissaires aux comptes pourrait encore être améliorée si les organisations du système des Nations Unies adoptaient des méthodes plus uniformes ou transparentes de programmation, de budgétisation et de vérification. A cause de l'évolution constante du système des Nations Unies, les Etats Membres, les commissaires aux comptes et, dans certains cas, les administrateurs eux-mêmes ne comprennent pas clairement ou ne peuvent expliquer aisément le contenu des documents financiers et des programmes.

2. Une façon d'améliorer la compréhension des programmes et des budgets de l'Organisation serait de normaliser les modes de présentation des rapports financiers. Cela faciliterait l'analyse des programmes et des budgets, permettrait de déterminer les cas de double emploi ou de chevauchement d'activités, faciliterait la désignation des organismes devant jouer le rôle de chef de file pour la mise en oeuvre d'initiatives nouvelles, tout en permettant de déceler les cas d'inefficacité et d'excès bureaucratique en facilitant la distinction entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses au titre des programmes. Le Comité des commissaires aux comptes et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) conviennent de la nécessité de cette normalisation. A ce propos, la délégation des Etats-Unis appuie la recommandation du Comité consultatif tendant à ce que l'Assemblée générale prie le Groupe de vérificateurs extérieurs de faire effectuer une étude sur la normalisation, éventuellement en recourant aux services du Comité international des normes comptables; la délégation des Etats-Unis demande que cette recommandation figure dans le projet de résolution de la Cinquième Commission.

3. Les commissaires aux comptes ont de nouveau émis des réserves quant aux états financiers du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) du fait que l'examen de leurs comptes a de nouveau fait apparaître de nombreuses déficiences, encore qu'aucune ne soit extrêmement grave. En revanche, les commissaires n'ont pas émis de réserves au sujet des autres états financiers, ce qui ne signifie pas qu'il n'y a pas de problèmes de gestion financière au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

4. Ce qui a surtout provoqué la formulation, pour la quatrième année consécutive, de réserves dans le rapport sur la vérification des comptes du FNUAP (A/45/5/Add.7) est l'absence d'états vérifiés sur la situation des fonds des agents d'exécution.

(M. Grossman, Etats-Unis)

L'Administration a promis à plusieurs reprises de résoudre ce problème mais, à en juger d'après le rapport, peu de progrès ont été accomplis. En effet, sur l'ensemble des agents d'exécution des Nations Unies, seule l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a présenté des états vérifiés. Il en est de même, mais dans une moindre mesure, des projets du FNUAP exécutés par des gouvernements et organisations non gouvernementales, qui n'ont présenté des comptes vérifiés que sur quelque 11 % et 5 %, respectivement, de leurs dépenses au titre des projets. La non-application des normes en matière de vérification des comptes soulève des doutes quant à l'opportunité de mettre une plus grande proportion des ressources du FNUAP à la disposition de ses agents d'exécution.

5. L'absence de renseignements à jour sur le niveau des dépenses engagées par les gouvernements au titre des avances a empêché le Comité des commissaires aux comptes de déterminer si le solde des fonds prévus pour les dépenses d'exécution allouées aux gouvernements était raisonnable. Cette situation pourrait nuire à la gestion des ressources du FNUAP. S'agissant des deux réunions tenues aux Pays-Bas en 1989, et qui, selon les commissaires, auraient dû être financées au titre des dépenses d'administration du FNUAP, au lieu de l'être au titre des programmes, la délégation des Etats-Unis partage les doutes des commissaires quant à l'utilité de ces réunions et estime que les réponses de l'Administration ne sont pas satisfaisantes.

6. En ce qui concerne le rapport sur les comptes du PNUD (A/45/5/Add.1), bien que les commissaires aient émis des réserves pour la quatrième fois consécutive, on constate des progrès dans le règlement de nombre des lacunes de la gestion financière et sur les neuf motifs qui avaient amené le Comité à formuler des réserves en 1987, il n'en subsiste que deux. Reste le problème de l'absence d'états financiers vérifiés des dépenses effectuées par certains agents d'exécution et gouvernements, encore que la situation se soit légèrement améliorée dans le cas des gouvernements. Il faut espérer que l'adoption d'une vérification biennale des comptes du PNUD pour l'exercice 1990-1991 et l'application des mesures adoptées par le Conseil d'administration en 1988 résoudront le problème. Par ailleurs, même si des progrès considérables ont été enregistrés dans le sens de l'amélioration du contrôle de la gestion financière, l'augmentation de la part des dépenses de fonctionnement dans les dépenses totales nécessite l'inclusion, dans le budget pour 1992-1993, de mesures concrètes propres à régler ce problème. Il convient également de cesser d'imputer les dépenses au titre du personnel temporaire recruté pour remplacer du personnel permanent sur la ligne budgétaire correspondant aux postes permanents, car ainsi les comptes du PNUD ne font pas apparaître les dépenses réelles au titre du personnel temporaire.

7. Le nombre élevé de fonds d'affectation spéciale et de fonds d'affectation ponctuelle gérés par le PNUD accroît considérablement le volume de travail et nuit à l'efficacité de la gestion. A cet égard, il est préoccupant de constater qu'apparemment, on n'applique pas aux fonds d'affectation ponctuelle les dispositions du règlement financier et des règles de gestion financière du PNUD stipulant que seuls peuvent être acceptés des fonds d'affectation spéciale en régime de financement intégral et que des engagements ne peuvent être pris qu'après réception de fonds suffisants.

(M. Grossman, Etats-Unis)

8. Le nombre insuffisant de réponses des agents d'exécution et des bureaux extérieurs au questionnaire relatif au cycle biennal de budgétisation des projets ne permet pas d'en évaluer les avantages et les inconvénients ni de tirer des conclusions définitives. Le Comité des commissaires aux comptes devrait maintenir à l'étude les effets de cette innovation.

9. La répétition de nombre des lacunes constatées dans l'administration du personnel du PNUD souligne la nécessité de modifier les arrangements administratifs en vigueur. Il convient de mentionner à cet égard le nombre élevé de fonctionnaires en poste au siège et qui occupent des postes imputés sur des projets, les déficiences des pratiques en matière de recrutement de consultants et d'accords de services spéciaux, ainsi que la nette réticence de l'Administration à engager des poursuites pénales contre les fonctionnaires coupables de fraude. Une politique résolument axée sur l'application de mesures légales aurait un effet dissuasif. De l'avis de la délégation des Etats-Unis, les privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires des Nations Unies n'empêchent pas l'engagement de procédures pénales en cas de fraude grave.

10. S'agissant du rapport sur les comptes de l'Organisation des Nations Unies (A/45/5), il convient de rendre hommage aux efforts déployés par l'ancien Contrôleur, M. Gomez, pour renforcer la gestion financière. Toutefois, il demeure nécessaire de réduire le nombre de transferts d'un chapitre du budget à l'autre, les cas de déplacement de crédits et le report d'engagements non réglés. Certes, nombre de ces problèmes ne manqueront pas de disparaître une fois que le système intégré de gestion administrative sera opérationnel. Il se peut également que l'amélioration des systèmes informatisés élimine les problèmes que pose la répartition des dépenses des services communs à Vienne. Entre-temps, l'Administration devrait analyser soigneusement les méthodes actuelles de répartition desdites dépenses de façon que les montants imputés au budget ordinaire de l'ONU correspondent effectivement aux services fournis au titre des programmes du budget.

11. Passant au rapport sur les comptes de l'UNICEF (A/45/5/Add.2), M. Grossman déclare que l'augmentation sensible des ressources du Fonds exige un développement de ses programmes et services en faveur des femmes et des enfants sans augmentation correspondante des activités administratives. Autrement, certains donateurs, en particulier ceux qui éprouvent d'énormes difficultés budgétaires, risquent de réduire leurs contributions.

12. La conclusion selon laquelle l'augmentation des effectifs de l'UNICEF n'a pas suivi le développement des programmes est sujette à caution. En analysant cette situation, les commissaires aux comptes n'ont pas pris en considération des facteurs tels que l'effet de l'inflation sur la valeur réelle des recettes de l'UNICEF ni l'amélioration de l'efficacité découlant des investissements considérables dans des systèmes permettant d'économiser la main-d'oeuvre. La correction des nombreuses défaillances constatées dans l'exécution des programmes par le Comité permettrait de renforcer les activités de l'UNICEF sur le terrain et l'amélioration de l'administration du personnel aurait pour effet d'en accroître la

(M. Grossman, Etats-Unis)

productivité. De plus, l'emploi de consultants est excessif, surtout dans les bureaux extérieurs, encore qu'il y ait sans doute de nombreux consultants au siège. L'Administration devrait présenter des évaluations des ressources affectées aux consultants et aux autres catégories de personnel recrutés pour de courtes périodes sur les budgets administratifs et les budgets des programmes, ainsi que des renseignements sur la répartition de ces ressources entre le siège et les bureaux extérieurs.

13. Le volume considérable des ressources est peut-être à l'origine des graves déficiences dont souffre la gestion de la trésorerie. Par exemple, l'UNICEF continue de verser des avances aux gouvernements sans disposer des rapports des bureaux extérieurs sur l'utilisation des avances antérieures. C'est pourquoi il n'a pas été possible de déterminer le montant total des avances consenties aux gouvernements. Cela peut ouvrir la porte à des abus et l'Administration doit prendre sans attendre des mesures pour régler ce problème. De surcroît, bien que le Conseil d'administration ait approuvé des mesures tendant à limiter strictement l'affectation de la masse commune des ressources à des projets imputés sur les fonds supplémentaires, les normes pertinentes sont appliquées avec trop de latitude. Il conviendrait que le Conseil d'administration examine à sa prochaine session la possibilité d'adopter des normes plus strictes. De même, le recours à la masse commune des ressources pour construire des logements à l'intention du personnel de projet d'un gouvernement donné est contestable. La délégation des Etats-Unis souhaiterait savoir si le Conseil d'administration a été invité à approuver ces travaux de construction, si les loyers couvriront entièrement les dépenses correspondantes et s'il y a d'autres cas d'utilisation des ressources de l'UNICEF pour construire ou louer des logements destinés à du personnel local. Elle demande en outre des explications quant à la méthode appliquée par l'Administration pour déterminer le taux d'exécution des programmes, qui, dans certains cas, ne semble pas refléter la réalité.

14. En tant que principal contribuant à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, les Etats-Unis s'inquiètent vivement des problèmes que ne cesse de soulever la gestion de la Caisse de prévoyance du personnel régional de l'Office, problèmes qui, d'après les conclusions du Comité des commissaires aux comptes (A/45/5/Add.3), laissent entrevoir la possibilité d'un désastre financier. Le Commissaire général pourrait envisager de remplacer les responsables actuels de l'administration et de la gestion des avoirs de la Caisse, en particulier le Curateur général. Il faut espérer que le représentant de l'Office fournira des indications sur les mesures prises par l'Administration afin d'éliminer les déficiences et les abus décrits par le Comité des commissaires aux comptes.

15. La recommandation des commissaires figurant dans leur rapport sur le Haut Commissariat pour les réfugiés (A/45/5/Add.5) et concernant la nécessité de trouver des recettes sûres est également un sujet de préoccupation. D'un point de vue financier, une méthode de paiement fondée sur des quotes-parts n'est ni nécessaire ni efficace pour les programmes généraux. Il serait préférable de s'efforcer d'obtenir des fonds auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales non

(M. Grossman, Etats-Unis)

traditionnelles. De surcroît, l'Administration devrait exercer un contrôle plus strict des fonds et récupérer les dépenses au titre des services et programmes.

16. On constate dans la quasi-totalité des rapports de vérification des comptes que les stocks ne font pas l'objet d'un contrôle adéquat. Toutes les organisations devraient prendre sans tarder des mesures strictes de contrôle et élaborer, en collaboration avec le Comité des commissaires aux comptes et le CCQAB, de nouvelles procédures et directives régissant la gestion de tous les biens durables. Par ailleurs, certaines organisations dont les comptes ont fait l'objet de vérifications, continuent d'ignorer la demande de l'Assemblée générale visant à ce que soient présentés des rapports écrits détaillés sur l'application des recommandations du Comité et du CCQAB. Il est regrettable de constater une absence constante de volonté de fournir en temps utile aux Etats Membres des renseignements sur les mesures prises pour appliquer ces recommandations.

17. M. DANKWA (Ghana), se référant au rapport du Comité des commissaires aux comptes sur l'Organisation des Nations Unies (A/45/5), estime que la suite donnée à la demande formulée par l'Assemblée générale au paragraphe 24 de sa résolution 44/183 est telle qu'il est quasiment impossible à l'Assemblée de se concentrer sur la question de l'application de la règle de gestion financière 114.1. En ce qui concerne les opinions assorties de réserves formulées par le Comité des commissaires aux comptes, il incombe aux organisations visées de s'efforcer de rectifier les situations qui ont donné lieu à ces réserves. D'après le rapport, les dépenses continuent de dépasser les ouvertures et les autorisations de crédits, et cette pratique doit être réduite au minimum. Les normes régissant les autorisations de crédits sont sans doute d'usage interne, mais elles doivent être considérées comme venant compléter le règlement financier et les règles de gestion financière, si bien qu'elles doivent être appliquées au pied de la lettre. Quant à la conversion des engagements non réglés en sommes à payer, conversion contestée par le Comité des commissaires aux comptes, il faut considérer les engagements non réglés sous deux aspects différents. Si leur annulation avait des incidences juridiques, il ne faudrait pas les annuler, mais les comptabiliser séparément comme comptes à payer dans les états financiers. En revanche, si les engagements étaient périmés, il conviendrait de mettre un terme au programme correspondant ou, à défaut, renouveler le mandat pertinent. La gestion des liquidités est un sujet de vive préoccupation, surtout à la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), où la trésorerie est gérée comme s'il n'existait pas de normes comptables. Il convient certes de tenir compte des diverses situations particulières, mais les normes n'en doivent pas moins être respectées.

18. S'agissant des questions de gestion, il importe de réexaminer la pratique consistant à réengager des fonctionnaires retraités, en tenant compte des dispositions réglementaires pertinentes. A cet égard, l'orateur voudrait savoir pourquoi la Commission économique pour l'Afrique procède à des transferts de postes sans qu'ils aient été prévus dans les tableaux d'effectifs approuvés par l'Assemblée générale, et estime que le versement à un fonctionnaire licencié d'indemnités supérieures au montant qu'il aurait perçu s'il avait continué à travailler jusqu'à l'âge du départ à la retraite, versement dénoncé par les commissaires, ne doit pas constituer un précédent. Il convient également

(M. Dankwa (Ghana))

qu'il importe de mettre fin au paiement d'heures supplémentaires non autorisées, sans toutefois estimer que ces sommes doivent être recouvrées, étant donné que les bénéficiaires n'ont fait que suivre la pratique établie.

19. M. Dankwa constate avec satisfaction la disparition de l'opinion assortie de réserves dont le PNUD avait fait l'objet concernant les états financiers de 1988, à propos de la comptabilité des contributions de contrepartie en espèces. Il est cependant regrettable que des réserves aient été émises quant aux états de 1989, en ce qui concerne les dépenses au titre des programmes engagées par les agents d'exécution des Nations Unies. Il faut espérer que, grâce à l'approche biennale, ces agents disposeront de suffisamment de temps pour présenter leur rapport au PNUD. Les améliorations apportées aux procédures régissant les programmes exécutés par les gouvernements sont également réjouissantes. Ces observations valent également pour le FNUAP, qui aurait dû mettre sur pied un mécanisme propre à résoudre le problème de la proportion élevée d'avances non recouvrées.

20. L'UNICEF se trouve dans la situation particulière d'un excédent de liquidités, ce qui pourrait lui porter préjudice, étant donné que certains donateurs pourraient revoir le montant de leurs contributions. Le Fonds doit cesser d'accorder des avances aux gouvernements qui négligent de justifier dûment l'usage fait des avances antérieures et mettre en place des procédures afin que les gouvernements fournissent ces renseignements.

21. Quant aux projets de construction de l'UNICEF, tout en partageant l'opinion exprimée par les commissaires au paragraphe 98 de leur rapport (A/45/5/Add.2), selon laquelle l'UNICEF devrait éviter d'entreprendre des projets de grande envergure lorsqu'il n'est pas certain d'obtenir des contributions de contrepartie, l'intervenant estime qu'il faut tenir compte des problèmes auxquels se heurtent les bureaux extérieurs et éviter que l'absence de contributions de contrepartie conduise à éliminer des programmes dont bénéficient directement les enfants et les femmes.

22. La délégation ghanéenne souligne la nécessité pour le HCR d'appliquer strictement le mémorandum d'accord passé avec le Programme alimentaire mondial. Pour ce qui est de l'absence de notification immédiate des biens manquants, il est difficile de croire que l'Administration ait fourni comme explication que ces pertes n'ont pas été notifiées à temps du fait que, par rapport à la valeur totale des biens appartenant au HCR, il s'agissait d'une perte insignifiante (A/45/5/Add.5, par. 76). Si des pertes qu'il juge peu importantes ne préoccupent pas le HCR, il ne faudrait peut-être pas lui confier des biens importants.

23. A propos de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, la délégation ghanéenne estime comme le CCQAB que le groupe restreint créé récemment par l'Office pour s'occuper des aspects administratifs de la Caisse de prévoyance du personnel régional était nécessaire, car l'administration et la gestion de la Caisse doivent être distinctes de celles de l'Office. Par ailleurs, tout en souscrivant à l'avis du CCQAB quant à la nécessité de mettre sur pied un comité consultatif sur les investissements dont les membres possèdent les connaissances spécialisées nécessaires, la délégation

(M. Dankwa, Ghana)

ghanéenne souhaiterait savoir quelles seraient les relations entre ce comité et le Comité consultatif de la Caisse de prévoyance du personnel régional. Il importe avant tout d'éviter les chevauchements de fonctions, car si l'on considère que le Comité consultatif de la Caisse n'est pas en mesure de fournir des avis consultatifs d'experts, il conviendrait d'en revoir la composition au lieu de créer un nouveau comité consultatif. En tout état de cause, il serait souhaitable que le Président du CCQAB fournisse des explications à ce sujet.

24. M. INOMATA (Japon) est d'avis que si l'on veut que les Etats Membres aient pleinement confiance dans les activités des organes et organismes du système des Nations Unies, il faut asseoir la responsabilité financière de ces entités. Maintenant que les Etats Membres se montrent mieux disposés à appuyer les activités de l'ONU, les organes et organisations du système doivent continuer de s'efforcer d'améliorer leurs procédures comptables ainsi que leurs activités de gestion et d'administration, en s'appuyant sur le processus de vérification des comptes que l'Assemblée générale a confié au Comité des commissaires aux comptes. Le système des Nations Unies pourrait ainsi s'assurer que les précieuses ressources mises à sa disposition par les Etats Membres seront utilisées de la façon la plus efficace possible.

25. Le Président du Comité des commissaires aux comptes a signalé à juste titre qu'il appartenait au Comité de vérifier l'efficience et l'efficacité des programmes des organisations du système et, dans une certaine mesure, de déterminer si des procédures adéquates ont été mises en place pour assurer une bonne utilisation des ressources fournies pour exécuter les programmes. Le Comité des commissaires aux comptes doit appliquer ce critère en procédant à une vérification approfondie de l'efficacité des programmes. Bien que le Comité ne dispose pas actuellement des connaissances spécialisées ni des ressources nécessaires pour effectuer ce type de vérification, il n'en importe pas moins d'appliquer la recommandation du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies (Groupe des Dix-Huit), et notamment la recommandation 67, selon laquelle "il faudrait renforcer la coopération entre le Corps commun d'inspection et les vérificateurs extérieurs des comptes, ces derniers devant, de leur côté, accorder plus d'importance aux contrôles de la gestion et aux autres aspects signalés par les organes délibérants concernés" (A/41/49). Il faudrait donc engager les vérificateurs extérieurs à effectuer des vérifications détaillées comme suite à la résolution 44/183 de l'Assemblée générale, sans mettre en question les politiques arrêtées par l'Assemblée au sujet des programmes des organisations.

26. Le Groupe de vérificateurs extérieurs a mis en lumière la nécessité d'élaborer des principes et normes comptables appropriés et de les appliquer de manière uniforme à toutes les organisations du système. Premièrement, c'est là une tâche difficile à accomplir dans la pratique, compte tenu des situations propres à chaque organisation. Deuxièmement, on n'a pas encore déterminé quel était l'objectif final poursuivi par l'application de principes comptables généralement acceptés aux organismes des Nations Unies, car il ne fait aucun doute que la responsabilité financière des organisations internationales ne saurait être établie sur la base des mêmes principes comptables que ceux que l'on utilise pour déterminer la

(M. Inomata, Japon)

responsabilité financière et la solvabilité des entreprises privées. De ce fait, il serait souhaitable que le Groupe de vérificateurs extérieurs présente à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du CAC et du CCQAB, un exposé détaillé des problèmes concrets qui pourraient être résolus grâce à l'élaboration de nouveaux principes comptables généralement acceptés à l'intention des organismes des Nations Unies, exposé qui serait accompagné de son opinion quant à la viabilité et aux avantages de l'adoption de ces principes pour l'ensemble du système des Nations Unies, avant de confier l'exécution de l'étude correspondante à une entité extérieure. L'un des principaux aspects de l'étude est l'élaboration d'un cadre comptable général qui puisse servir à l'établissement des états financiers, ainsi que l'Assemblée générale l'a demandé au Secrétaire général et aux chefs de secrétariat des organisations par sa résolution 44/183. Certains progrès ont été accomplis à ce jour et il faut espérer que la suite des travaux du CAC contribuera à faciliter l'harmonisation et la normalisation des états financiers, ce qui améliorera la coordination budgétaire et administrative à l'intérieur du système des Nations Unies.

27. La délégation japonaise souscrit entièrement à la recommandation du Comité des commissaires aux comptes tendant au respect strict du principe régissant le report d'engagements non réglés d'un exercice à un autre. Dans les nouvelles procédures applicables à la programmation et à la budgétisation, rien n'empêche l'Administration de prévoir une nouvelle ouverture de crédits pour couvrir les engagements non réglés au titre de marchandises livrées et de services fournis au cours de l'exercice financier auquel ils correspondent. Si les engagements non réglés conservent leur validité, ils peuvent être transférés de l'exercice précédent en tant qu'engagements à régler au titre des crédits ouverts pour l'exercice en cours, sans qu'il faille amender l'article 4.4 du règlement financier.

28. Le cas mentionné par les commissaires aux comptes au paragraphe 64 de leur rapport (A/45/5) ne concerne pas des engagements qui auraient dû être réglés au titre de marchandises livrées et de services fournis au sens de l'article 4.3 du règlement financier, car il s'agit de services d'impression qui n'avaient pas été fournis à la fin de l'exercice financier précédent. Par conséquent, l'amendement de l'article 4.4 du règlement financier ne se justifie pas, à moins que l'on n'amende également les principes régissant la livraison de marchandises et la fourniture de services qui figurent à l'article 4.3. Toutefois, si l'on ouvre de nouveau les crédits correspondant à des engagements non réglés, il reste à répondre à l'importante question de savoir comment et où imputer les dépenses correspondantes et si ces dernières doivent être inscrites parmi les ouvertures de crédits en cours ou être imputées au fonds de réserve. L'Administration s'est trouvée confrontée à ce problème depuis l'introduction de la nouvelle procédure budgétaire, de sorte que le Secrétaire général devrait présenter à ce sujet une analyse détaillée fondée sur son expérience de l'application du nouveau processus budgétaire et du règlement financier et des règles de gestion financière, en particulier les règles 104.1 à 104.3, 110.6 et 110.9 relatives à la révision des engagements non réglés.

29. La présentation biennale des rapports de vérification des comptes du PNUD et du FNUAP ne donnerait pas lieu à un relâchement de la discipline comptable de ces

(M. Inomata, Japon)

organes, et ce cycle biennal doit être appliqué sans préjudice de la faculté du Comité des commissaires aux comptes d'examiner les comptes chaque année au cas où cela serait nécessaire. La nouvelle procédure vise à obtenir des renseignements adéquats sur les dépenses relatives aux programmes exécutés par les agents d'exécution des Nations Unies, ainsi qu'à vérifier comme il se doit les comptes concernant les fonds décaissés par les gouvernements en leur qualité d'agents d'exécution des projets financés par le PNUD et le FNUAP. Dans le passé, l'opinion des commissaires au sujet des comptes du PNUD et du FNUAP a été assortie de réserves étant donné que la confirmation, au moyen de vérifications des comptes des dépenses au titre des programmes exécutés par les agents d'exécution, n'avait pas été reçue à temps. Il faut espérer que la vérification biennale des états financiers servira cet objectif et éliminera la situation de confusion qui se produit lorsque les dépenses ne sont pas confirmées par les vérifications de comptes correspondantes.

30. S'agissant des problèmes liés à l'engagement de conseillers de recherche en vertu de contrats de louage de services passés avec l'Institut mondial de recherche sur l'économie du développement, les commissaires recommandent notamment que le Conseil d'administration étudie la possibilité d'établir un règlement financier et des règles de gestion financière adaptés aux besoins spécifiques de l'Institut, concernant en particulier le recrutement et les frais de voyage des chargés de recherche. L'Administration a indiqué que la question des services de conseillers de recherche était examinée dans le cadre de l'élaboration des politiques et procédures générales concernant le personnel, qui s'appliqueront à l'ensemble de l'Université. Le Comité des commissaires aux comptes maintient toutefois ses recommandations dans le résumé des recommandations. Les observations et la recommandation des commissaires ayant été présentées avant que l'Administration ait eu la possibilité d'exprimer son opinion, il conviendrait que le Comité indique s'il continue de penser que l'Institut, qui fait partie intégrante de l'Université des Nations Unies, devrait élaborer un règlement financier et des règles de gestion financière distincts. De l'avis de la délégation japonaise, les travaux de l'Assemblée générale se trouveraient facilités si l'on formulait une recommandation définitive à ce sujet, après avoir pris en compte les réponses de l'Administration.

31. M. KABIR (Bangladesh) dit que le rapport financier et les états financiers vérifiés, de même que le rapport du Comité des commissaires aux comptes, méritent plus d'attention que jamais, compte tenu du regain d'importance qu'a pris le système des Nations Unies au cours de l'exercice biennal 1988-1989, qui a été caractérisé par la relance des activités en matière de maintien de la paix. Quatre nouvelles opérations de maintien de la paix ont été lancées et le nombre de missions spéciales est passé à quatre. Les dépenses totales afférentes aux 11 opérations de maintien de la paix en cours ont augmenté de 133 %. De même, il s'est produit au cours de l'exercice une augmentation considérable des activités des Nations Unies en matière de fonds d'affectation spéciale et de coopération technique. Toutefois, ces faits nouveaux ne sont pas allés de pair avec une amélioration de la situation financière de l'Organisation, si l'on considère que, dans le budget ordinaire, le montant des contributions non acquittées est passé de 353 millions à 461 millions de dollars et qu'un montant de 436 millions de dollars est dû au titre des opérations de maintien de la paix. Il est regrettable qu'alors

(M. Kabir, Bangladesh)

même qu'il est fait de plus en plus appel à l'Organisation, le non-versement de contributions suscite des difficultés de fonctionnement et que la situation financière demeure en général incertaine. Il faut espérer qu'il sera porté remède sans retard à cette situation grâce au respect des obligations financières stipulées par la Charte.

32. Le Comité des commissaires aux comptes a signalé des lacunes dans les procédures financières et les procédures de contrôle des Nations Unies et, notamment, des dépassements de dépense, des engagements excessifs au titre des ouvertures de crédits et des autorisations de dépense non comptabilisées. Le Comité a également constaté des lacunes en ce qui concerne les achats de fournitures, les biens durables et l'administration et la gestion du personnel. Il est fâcheux que la procédure d'appel d'offres pour l'acquisition de biens soit devenue l'exception plutôt que la règle. Il est tout aussi fâcheux que le Comité n'ait pu formuler une opinion sans réserve sur la question des dépenses au titre des programmes exécutés par les agents d'exécution des Nations Unies du fait que les renseignements nécessaires n'avaient pas été soumis à temps. Ce problème étant chronique, il faut espérer que les nouvelles procédures de vérification biennale des comptes permettront de le résoudre.

33. L'absence de vérification des comptes relatifs aux projets exécutés par les gouvernements et le fait que seulement quelque 23 % des dépenses aient été couvertes ont empêché le Comité des commissaires aux comptes d'exprimer une opinion sans réserve au sujet du PNUD. Il est réjouissant de constater que les nouvelles procédures de vérification des dépenses au titre des programmes exécutés par les gouvernements, introduites par le PNUD en 1989, ont donné lieu à une augmentation considérable du nombre de rapports sur les dépenses engagées par les gouvernements. A ce propos, il convient de rappeler la résolution 44/211 de l'Assemblée générale, dans laquelle est mise en avant l'exécution des programmes par les gouvernements en vue de promouvoir l'utilisation optimale de la capacité nationale. Ce problème touchant la vérification des comptes ne devrait pas empêcher le développement des activités d'exécution de programmes des gouvernements. L'orateur souscrit également à l'avis selon lequel il faut réduire au minimum le nombre de postes financés au titre des projets au siège et appliquer intégralement les dispositions de la résolution 86/35 du Conseil d'administration du PNUD. Il appuie en outre la recommandation du Comité des commissaires aux comptes tendant à ce que les dépenses au titre du personnel temporaire soient comptabilisées comme telles dans le budget et les états financiers, de manière qu'il en soit pleinement rendu compte dans la mesure où elles ont été effectivement réalisées.

34. Dans son rapport sur l'UNICEF, le Comité des commissaires aux comptes signale que 42 % des projets financés au titre des fonds supplémentaires ont enregistré un taux d'exécution faible, 6,5 % d'entre eux enregistrant un niveau d'exécution nul. Pour ce qui est des projets financés au moyen de la masse commune des ressources, ces taux ont été respectivement de 24 et 4,5 %. Il est inquiétant que les projets à taux d'exécution faible ou nul soient surtout concentrés en Asie et en Afrique, régions où les problèmes de l'enfance exigent la plus grande efficacité. L'UNICEF devrait faire connaître les mesures qu'il envisage d'adopter pour remédier à cette situation regrettable.

(M. Kabir, Bangladesh)

35. L'avis du Comité sur le problème de l'accroissement du volume de travail dû au développement des activités opérationnelles de l'UNICEF mérite d'urgence toute l'attention de l'Administration. Par ailleurs, il importe d'améliorer les procédures de règlement des avances en espèces versées aux gouvernements et de présentation au siège des états de dépenses des bureaux extérieurs. Toutefois, il ne faudrait pas suspendre les transferts de fonds aux gouvernements, car ce serait une mesure inefficace qui porterait préjudice à des enfants innocents.

36. Pour des raisons analogues, les commissaires ont émis une opinion assortie de réserves au sujet du FNUAP, et il faut espérer que cette situation sera corrigée dans l'intérêt de tous les intéressés. Les règles et procédures de comptabilité, de vérification des comptes et de présentation de rapports concernant les dépenses au titre des programmes exécutés par des organisations intergouvernementales et autres organismes dont les organisations non gouvernementales constituent un grave problème. On est en droit de se demander pour quelle raison le FNUAP n'a pas modifié les procédures relatives à ces institutions, alors que les procédures régissant les projets exécutés par les gouvernements ont été modifiées à compter de 1988.

37. Bien qu'il faille améliorer la situation pour ce qui est des fonds opérationnels versés aux gouvernements, il n'y a pas lieu de retenir les avances ni de demander aux gouvernements de verser des intérêts sur les fonds non encore utilisés pour couvrir les dépenses relatives aux programmes. Le FNUAP devrait préciser les circonstances qui l'ont amené à comptabiliser comme dépenses de projet les dépenses relatives aux deux réunions qu'il a organisées, au lieu de les imputer sur le budget des dépenses d'administration et d'appui aux programmes.

38. M. ALI KHAN (Pakistan) dit que les rapports financiers et états financiers vérifiés jouent un rôle très important puisqu'ils donnent une vue d'ensemble de la situation financière de l'Organisation et du système des Nations Unies. L'on ne peut donc qu'être déçu des retards apportés à la distribution des documents, et le fait que le débat général sur la question soit limité à six jours seulement représente un surcroît de travail pour la Commission.

39. M. Ali Khan constate avec satisfaction que le Comité des commissaires aux comptes veille à ce que les fonds soient dépensés avec économie et efficacité. C'est à cela que sert la vérification des comptes et non pas à contester les politiques décidées par l'Assemblée générale au sujet des programmes. Le Comité outrepasserait ses attributions s'il prenait la liberté de le faire.

40. La délégation pakistanaise s'inquiète de ce que les commissaires ont dû assortir de réserves leur opinion sur la situation financière de l'Organisation du fait que des Etats Membres n'ont pas acquitté leurs contributions tant au titre du budget ordinaire que des opérations de maintien de la paix. A un moment où renaît la confiance en l'Organisation des Nations Unies et où les plus sceptiques découvrent son utilité, il faut espérer que les arriérés seront payés conformément aux obligations découlant de la Charte afin que les commissaires soient en mesure de se prononcer sans réserve et que l'Organisation retrouve la réputation qu'elle mérite.

(M. Ali Khan, Pakistan)

41. En ce qui concerne le rapport du Secrétaire général sur l'application des recommandations du Comité des commissaires aux comptes et du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/45/509), l'intervenant note que ce rapport ne fait que paraphraser les paragraphes 6 et 7 de la résolution 44/183 et se limite à quelques observations très générales. Il eut été souhaitable qu'il fournisse des renseignements plus détaillés.

42. Il est regrettable que le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF figurent parmi les organismes sur lesquels les commissaires ne peuvent se prononcer sans émettre de réserves. En ce qui concerne l'UNICEF, cependant, cette réserve n'est pas indiquée dans l'opinion émise par les commissaires dans le document A/45/5/Add.2, et il serait utile d'avoir des éclaircissements à ce sujet. Il convient de noter les notables améliorations constatées par les commissaires depuis l'adoption par le PNUD et le FNUAP, en 1989, de nouvelles procédures qui veulent que les dépenses relatives aux programmes engagées par les agents d'exécution soient vérifiées en fin d'exercice. Les commissaires estiment cependant que, par rapport à l'ensemble des dépenses relatives aux programmes, la proportion des dépenses non vérifiées reste beaucoup trop élevée pour qu'ils puissent émettre une opinion sans réserve. Il faut espérer qu'avec le temps, les nouvelles procédures permettront de remédier à cette situation.

43. Par ailleurs, les commissaires aux comptes ont signalé que l'UNICEF avait comptabilisé les avances en espèces consenties aux gouvernements en tant que dépenses relatives aux programmes, qu'elles aient été pleinement utilisées ou non, et que les dépenses imputées au Fonds de réserve pour les secours d'urgence au cours de l'exercice biennal écoulé apparaissaient comme dépenses au titre des programmes imputées sur la masse commune des ressources engagées dans les pays qui bénéficient de l'assistance du Fonds. Ces deux procédés ne permettent pas de se faire une idée exacte des dépenses engagées au titre des programmes.

44. La délégation pakistanaise s'inquiète aussi de ce qu'à l'issue de leur examen de l'exécution des programmes de l'UNICEF, les commissaires aient noté que l'exécution des projets pouvait être améliorée, notamment en Asie et en Afrique. Elle souscrit pleinement à la recommandation des commissaires selon laquelle les réaffectations de fonds entre projets ne devraient pas se faire au détriment des projets réalisés dans des zones "difficiles".

45. M. ETUKET (Ouganda) se déclare vivement préoccupé par les importantes lacunes signalées au paragraphe 14 du rapport du CCQAB (A/45/570). En dépit des efforts du Secrétariat pour améliorer ses procédures comptables, on relève encore de graves défaillances de sorte qu'il est permis de se demander si les décisions de l'Assemblée générale en ce domaine sont ambiguës au point d'entraîner des erreurs d'interprétation. Si tel est le cas, il faudrait s'efforcer de formuler des principes directeurs plus précis et plus transparents. Quant à l'application de la réglementation en vigueur, cette question relève de la compétence du Secrétaire général.

46. La délégation ougandaise souscrit aux vues du CCQAB sur la nécessité d'exécuter les projets de coopération technique efficacement et dans les délais

(M. Etuket, Ouganda)

privus. Selon l'Administration, l'exécution de ces projets pâtit du manque de coopération des gouvernements bénéficiaires, mais dans le cas de l'Ouganda, le problème est beaucoup plus vaste. Comme le savent de nombreux pays en développement, les difficultés proviennent en partie du manque de coordination et des conflits d'intérêt entre les organismes d'exécution. C'est pourquoi certains projets ne sont pas exécutés ou le sont à un rythme très lent. En outre, la tendance au double emploi lors de l'exécution des projets entraîne, pour les gouvernements, un gaspillage considérable des ressources. Il faut espérer que les organisations et les gouvernements s'efforceront de coopérer et d'assurer une utilisation optimale des ressources.

47. S'agissant des comptes du PNUD, il est regrettable qu'un certain nombre de postes du siège soient imputés sur le budget des projets. Dans le cas des pays en développement, il faut veiller à ce que ces postes soient réellement affectés aux projets. Les exemples ne manquent pas de projets qui ne peuvent être exécutés efficacement faute de personnel du PNUD sur le terrain. Il faut espérer que lors de l'examen du budget, le Conseil d'administration du PNUD attachera une plus grande attention à cette question.

48. Dans leur rapport sur les comptes de l'UNICEF (A/45/5/Add.2), les commissaires indiquent les raisons pour lesquelles le taux d'exécution de nombreux projets est peu élevé ou nul, notamment en Afrique et en Asie. La délégation ougandaise souscrit pleinement aux observations du CCQAB formulées au paragraphe 48 de son rapport (A/45/570), à savoir que l'Administration devrait redoubler d'efforts en vue de relever le taux d'exécution des programmes, en particulier ceux qui sont destinés aux pays à faible revenu. Elle appuie donc les efforts déployés par l'Administration pour tenter de résoudre ces problèmes. Elle approuve aussi la réponse de l'Administration figurant au paragraphe 99 du rapport des commissaires aux comptes, concernant des dépenses engagées par l'UNICEF au titre d'un projet de construction de logements destinés au personnel national affecté aux projets. L'Ouganda partage pleinement les vues de l'UNICEF, à savoir qu'il était nécessaire de construire ces logements pour faciliter l'exécution et le suivi des activités des projets. L'UNICEF évite de participer à des projets de construction, sauf dans des cas exceptionnels. Si on rapproche le paragraphe 99 du rapport des commissaires du paragraphe 48 du rapport du CCQAB, il est difficile d'admettre les arguments de ce dernier sur ce point. L'Ouganda souscrit aux raisons données par l'Administration pour justifier la dépense et espère qu'elles seront prises en considération lors de consultations officielles consacrées aux projets de résolution relatifs au rapport du Comité des commissaires aux comptes.

POINT 125 DE L'ORDRE DU JOUR : BAREME DES QUOTES-PARTS POUR LA REPARTITION DES DEPENSES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES (suite) (A/45/11)

49. M. GREGG (Australie), prenant la parole au nom de l'Australie, du Canada et de la Nouvelle-Zélande, se félicite des sérieux efforts faits par le Comité des contributions pour répondre aux inquiétudes exprimées par diverses délégations, portant sur la nécessité de réduire l'augmentation des contributions des pays en développement les plus pauvres et de maintenir la stabilité des quotes-parts. C'est là un principe acceptable dans la mesure où il respecte le critère de

(M. Gregg, Australie)

capacité de paiement, qui constitue le fondement de la méthode d'établissement du barème des quotes-parts. L'intervenant constate avec satisfaction que le rapport présente d'autres barèmes possibles d'une grande clarté et prie instamment le Comité des contributions de continuer à s'efforcer de rendre sa méthode plus transparente. Il est à souhaiter que l'accord se fasse au cours de la présente session sur une résolution tendant à donner au Comité des contributions un mandat précis, exempt de toute ambiguïté, afin d'éviter de nouvelles complications d'ordre méthodologique.

50. Les délégations australienne, canadienne et néo-zélandaise appuient sans réserve la proposition de porter à 2 600 dollars le plafond du revenu par habitant, ce qui permettrait de le maintenir à peu près au même niveau en termes réels. Cette décision présenterait un avantage pour certains pays en développement les plus pauvres tandis que les pays développés se partageraient la plus grosse partie de cette charge. Il importe de veiller à ce que la redistribution des points soit équitable et conforme au principe de la capacité de paiement. La proposition permettrait également, de manière secondaire, de réduire le recours aux ajustements spéciaux lors de l'établissement du prochain barème.

51. Par souci de stabilité, il conviendrait de maintenir à 10 ans la période statistique de base. Il existe toutefois des arguments légitimes en faveur d'une période plus courte. La Commission parviendra peut-être à une solution de compromis reflétant mieux la capacité réelle de paiement.

52. Des différentes variantes de la notion de revenu examinées par le Comité des contributions, une seule semble suffisamment bien conçue. Il faudra néanmoins encourager le Comité à poursuivre son étude des diverses conceptions macro-économiques du revenu et des taux de conversion susceptibles de refléter la capacité de paiement plus exactement que le ferait la notion de revenu national ajusté pour tenir compte de la dette.

53. Les délégations australienne, canadienne et néo-zélandaise appuient la formule de limitation parce qu'elle empêche les variations des quotes-parts des Etats Membres. Il apparaît cependant, d'après les tableaux présentés dans le document A/45/11, que l'application réitérée du système de limitation, en combinaison avec les ajustements spéciaux, a produit diverses anomalies. Certains pays paient plus qu'ils le devraient tandis que d'autres paient moins. Il serait utile que le Comité des contributions maintienne cette question à l'étude afin de recommander une formule pour éliminer progressivement ces distorsions.

54. Le Comité a progressé dans l'établissement d'une liste des critères qui devront guider les décisions relatives aux ajustements spéciaux. Bien qu'ils présentent des imprécisions, on pourra s'appuyer sur ces critères pour justifier certaines décisions; ils serviront également à limiter les recours aux ajustements spéciaux et à en réduire le montant global. Il ne faut pas oublier que le processus d'ajustement n'est pas à proprement parler un élément de la méthode d'établissement du barème mais une possibilité offerte volontairement par certains Etats de reprendre des points à leur charge. Il ne s'agit donc pas d'imposer des règles rigides mais plutôt d'établir une courte liste de facteurs acceptables du

(M. Gregg, Australie)

point de vue technique, faciles à comprendre et à admettre pour justifier les demandes d'ajustements spéciaux. Il paraît opportun à cet égard d'éliminer tout facteur qui aurait déjà été pris en compte dans la méthode d'établissement du barème.

55. M. REVENKO (République socialiste soviétique d'Ukraine) rappelle que la capacité de paiement des Etats Membres constitue le critère fondamental pour l'établissement du barème des quotes-parts. Bien que la majorité des délégations soient d'accord pour conserver une période statistique de base de 10 ans, il ne faut pas croire que cette solution soit parfaite ni en méconnaître les inconvénients. C'est dans le milieu des années 70 que l'on est passé d'une période plus courte à la période de 10 ans, alors que les conditions économiques étaient différentes; or, on risque maintenant de rencontrer des difficultés pour établir le nouveau barème. Pour ce qui est de la notion de revenu national, on pourrait envisager d'utiliser le PNB, le PIB et des variantes de ces deux éléments qui sont des indicateurs macro-économiques reconnus pratiquement par tout le monde et formulés dans les années 50 et 60, soit après que le barème des quotes-parts eut été établi pour la première fois. Du point de vue statistique, ces indicateurs fournissent des données plus exactes et faciliteraient la comparaison entre pays. Par ailleurs, en 1990 s'est déroulée la sixième phase du processus de comparaison internationale fondée sur le PNB et le PIB, et tôt ou tard, le Comité des contributions devra tenir compte des résultats de cette opération.

56. L'an prochain, la Commission de statistique examinera le Système de comptabilité nationale. Il serait peut-être opportun d'établir alors des indicateurs susceptibles d'être utilisés par le Comité des contributions, possibilité qui pourrait être mentionnée dans une résolution de l'Assemblée générale.

57. L'intervenant se déclare partisan d'un système visant à éviter des variations excessives des quotes-parts d'un barème à l'autre, et qui soit compatible avec le critère fondamental d'établissement des quotes-parts. Il faudra revoir périodiquement la formule de dégrèvement en faveur des pays à faible revenu par habitant pour déterminer le pourcentage d'ajustement du revenu moyen par habitant des différents Etats Membres ou d'un indicateur analogue pour l'ensemble des Etats. Pour terminer, la délégation de la RSS d'Ukraine tient à signaler que les données statistiques présentées dans la version russe du rapport du Comité des contributions contiennent de graves erreurs qui amoindrissent l'utilité des tableaux.

La séance est levée à 17 h 35.