



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/42/372
1er juillet 1987
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-deuxième session
Point 115 de la liste préliminaire*

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 1986; ce document a été établi par le Comité des commissaires aux comptes en application de la résolution 41/176 de l'Assemblée générale, en date du 5 décembre 1986.

* A/42/50 et Corr.1.

LETTRE D'ENVOI

Le 22 juin 1987

Monsieur le Secrétaire général,

J'ai l'honneur de vous transmettre, conformément à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/176, le résumé des principales constatations du Comité des commissaires aux comptes et des mesures correctives qu'il préconise dans ses conclusions; ces constatations et conclusions figurent dans les rapports du Comité à l'Assemblée générale sur la vérification des comptes pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 1986.

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

Le Vérificateur général des comptes
du Ghana, Président du Comité des
commissaires aux comptes de
l'Organisation des Nations Unies,

(Signé) R. T. NELSON

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

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 pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 1986

1. A l'alinéa b) du paragraphe 8 de sa résolution 41/176 du 5 décembre 1986, l'Assemblée générale a prié le Comité des commissaires aux comptes de lui soumettre un document concis résumant ses principales constatations et indiquant les mesures correctives qu'il préconise en conséquence, après avoir vérifié les comptes pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 1986.

2. Les constatations et conclusions résumées dans le présent document figurent dans les rapports des organisations suivantes, dont le Comité est chargé de vérifier les comptes pour l'exercice financier qui s'est achevé le 31 décembre 1986 :

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE)

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

Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP)

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

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

3. Le Comité des commissaires aux comptes a en outre examiné les comptes de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, et le rapport de vérification des comptes sur la question sera incorporé dans le rapport annuel du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

Programme des Nations Unies pour le développement

4. Les états I et II comportaient certaines imprécisions en ce qui concerne les transactions avec les agents d'exécution et avec les gouvernements agissant en tant qu'agents d'exécution, notamment les engagements non réglés, les dépenses d'appui aux programmes et les fonds d'exploitation. En outre, les comptes créanciers et débiteurs des agents d'exécution accusaient des écarts importants avec les soldes correspondants des comptes du PNUD; ces écarts n'avaient donné lieu ni aux vérifications ni à l'apurement des comptes qui s'imposaient. D'une façon plus générale, les comptes créditeurs et débiteurs comportaient des comptes d'attente et de compensation qui n'avaient pas été soldés à la fin de l'exercice. C'était le cas en particulier des comptes de frais de voyage. Il semble que les principes comptables établis devraient être appliqués avec discernement en ce qui concerne les biens non fongibles et la base sur laquelle les recettes et les dépenses sont comptabilisées. Enfin, le fait de prendre en compte systématiquement les soldes nets au lieu des soldes bruts et d'imputer les montants litigieux sur les chiffres

indicatifs de planification (CIP) avant qu'une décision n'ait été officiellement prise à ce sujet, appelle de sérieuses réserves. Les commissaires aux comptes ont recommandé au PNUD de remédier aux faiblesses signalées plus haut en réexaminant ses politiques, procédures et contrôles comptables compte tenu des principes énoncés en détail dans le rapport du Comité des commissaires aux comptes à l'Assemblée générale, de manière à présenter des états financiers plus exacts et fournissant davantage de renseignements.

5. Le Conseil d'administration du PNUD procède actuellement à l'examen du projet de budget pour l'exercice biennal et, plus particulièrement, des "activités de base", selon un système de lignes de crédit qui, de l'avis des commissaires aux comptes, est d'un caractère trop global pour permettre des choix clairs et cohérents. En outre, la discipline budgétaire n'est pas assez stricte et il est fréquent que les dépenses excèdent les montants alloués, même lorsque ces montants ont été révisés en hausse au cours de l'année. Les dépenses administratives représentent un pourcentage de plus en plus élevé du montant total des ressources. Cela résulte, d'une part, d'une politique budgétaire qui paraît trop laxiste et, d'autre part, d'un certain nombre de mécanismes mis en place au cours des années pour étoffer le budget administratif à l'aide de fonds prélevés sur les "ressources du Programme". Les commissaires aux comptes ont recommandé d'appliquer un système plus détaillé de lignes de crédit pour procéder à la répartition des ressources entre les "activités de base" dans le projet de budget pour l'exercice biennal soumis à l'approbation du Conseil d'administration, et d'appliquer une discipline budgétaire plus stricte.

6. En ce qui concerne la gestion des programmes, il semble que les difficultés rencontrées par un certain nombre de pays pour élaborer des projets d'un volume suffisant pour absorber leurs chiffres indicatifs de planification demeurent le problème essentiel. A cet égard, les commissaires aux comptes ont exprimé la crainte qu'on ne puisse accroître le taux d'exécution qu'au détriment de la qualité ou de la viabilité des projets concernés. Ils ont relevé de nombreux exemples de faiblesses chroniques affectant la conception, l'élaboration, l'application et le suivi des projets. Ils ont pris note des mesures prises par l'Administration pour remédier à ces faiblesses, mais ont néanmoins recommandé au PNUD de réviser ses directives ou d'énoncer de nouvelles directives précises applicables à la préparation, à l'exécution et au suivi des projets, et d'exiger de ses agents d'exécution et de ses bureaux extérieurs le strict respect de ces directives.

7. Depuis deux ans, la part du budget allouée aux systèmes de traitement électronique des données et de gestion informatisée s'est accrue de façon spectaculaire. Toutefois, cette politique a été conduite en l'absence d'une vision nette et d'un plan clairement défini quant à la place et au rôle que doit tenir au PNUD, dans l'avenir, le traitement électronique de l'information. De ce fait, les priorités ne sont pas fermement fixées, le coût des projets n'est pas établi à sa juste valeur, les plans d'exécution appropriés n'ont pas été mis en place et des problèmes techniques ainsi que des problèmes d'effectifs se sont posés. Les commissaires aux comptes ont recommandé de confier la responsabilité de l'orientation générale à un groupe exécutif, disposant de pouvoirs suffisamment étendus et comptant des utilisateurs finals parmi ses membres, qui serait chargé d'élaborer un plan stratégique et de fournir des avis décisifs en ce qui concerne les priorités à fixer, l'établissement des coûts et la répartition des ressources entre les projets.

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

8. Compte tenu des erreurs importantes relevées dans les comptes, notamment en ce qui concerne les ressources supplémentaires, les commissaires aux comptes ont recommandé ce qui suit : procéder à un examen des pratiques concernant les programmes financés à l'aide de ressources supplémentaires, en particulier les allocations provisoires de fonds imputées sur la masse commune des ressources, le calendrier d'établissement des états de recettes, les dépenses effectuées en sus du montant des engagements et la manière dont il convenait d'utiliser les excédents de contributions par rapport aux dépenses; déterminer si ces pratiques sont conformes aux politiques approuvées par le Conseil d'administration du FISE, à d'autres politiques établies du Fonds, ainsi qu'aux accords conclus avec les donateurs; supprimer les pratiques douteuses et/ou redéfinir les politiques de manière qu'elles répondent plus étroitement aux impératifs d'un système efficace d'exécution des programmes; enfin, soumettre cet ensemble révisé de politiques au Conseil d'administration. Les commissaires aux comptes ont aussi recommandé de passer en revue et de modifier, selon qu'il conviendrait, les politiques, instructions et pratiques concernant l'établissement des rapports financiers de manière à accroître la transparence des résultats d'exploitation et la situation financière du Fonds, notamment pour ce qui avait trait au financement et à l'exécution des programmes.

9. Les commissaires aux comptes ont recommandé de mettre fin aux pratiques comptables et budgétaires qui n'étaient pas conformes au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'ONU. Il y avait lieu de mentionner, à cet égard, les exemples suivants :

a) D'après les calculs des commissaires aux comptes, les dépenses imputées, en 1986 et 1985, sur le budget administratif pour financer la célébration du quarantième anniversaire du FISE, notamment sous la forme de deux activités spéciales (aide aux manifestations sportives et première course autour du monde), s'élèvent à 3 410 678,05 dollars; le Conseil d'administration avait bien examiné, lors de sa session d'avril 1985, les plans concernant cette célébration et il en avait pris note, mais la question du financement n'avait pas été soulevée à cette session, ni à celles de 1986 et de 1987; le 31 décembre 1985, un document d'engagement de dépenses d'un montant de 2 325 000 dollars avait été établi pour financer la célébration de l'anniversaire, contrairement aux dispositions de l'article 4.3 du Règlement financier;

b) La création de deux comptes dits comptes de réserve ou comptes spéciaux (le compte de réserve pour achats remboursables et le fonds autorenewable pour événements spéciaux) n'avait pas été signalé au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, contrairement aux dispositions de l'article 6.6 du Règlement financier;

c) Au lieu de recourir, en 1985 et 1986, aux contrats de louage de services, on avait utilisé des bons de commande pour s'assurer le concours de consultants et d'experts extérieurs;

d) Les émoluments et indemnités du directeur, du consultant et du secrétaire affectés au projet UNICEF House n'avaient pas été imputés sur le budget qui avait été spécialement approuvé à cet effet, mais sur le budget administratif ordinaire;

e) Des engagements non réglés n'avaient pas été annulés et les crédits correspondants n'avaient pas été reversés à la masse commune des ressources, comme le stipulait l'article 4.3 du Règlement financier, mais avaient servi à couvrir de dépassements de crédits au titre d'autres engagements non réglés.

10. Plusieurs erreurs importantes relevées dans les comptes du Centre d'achat et d'emmagasinage du FISE à Copenhague (UNIPAC) avaient eu une incidence sur l'inventaire, les sommes à payer, ainsi que les comptes de recettes et dépenses du FISE au titre de ses programmes, pour 1986. Les commissaires aux comptes avaient recommandé au FISE de s'attaquer, en vue d'y porter remède, au problème persistant posé par l'incompatibilité entre le système comptable de l'UNIPAC et celui du FISE de manière à ramener les erreurs comptables à un niveau acceptable.

11. Lors de la préparation de l'état des recettes provenant de l'opération Cartes de vœux pour l'exercice terminé le 30 avril 1986, les dépenses ont été regroupées sous des rubriques très différentes, d'où une modification sensible de la présentation par rapport à celle des exercices précédents. Dans les procédures de clôture de l'opération Cartes de vœux au 31 décembre 1986, plusieurs erreurs ayant eu une incidence sur les comptes du FISE pour 1986 ont été relevées. Les commissaires aux comptes ont recommandé de séparer les comptes du FISE et ceux de l'opération Cartes de vœux et de faire en sorte que les règles de gestion financière en cours de rédaction prévoient ce mode de présentation des rapports financiers.

12. L'examen du système de contrôle informatique de la liste d'assistance de base qui a été effectué au début de 1987 a révélé des erreurs dans les procédures de mise à jour. Le solde de 24 583 687,32 dollars que faisait apparaître l'état récapitulatif du compte d'attente au 20 avril 1987 était révélateur des lacunes qui présentaient les programmes informatiques.

13. Compte tenu de l'importance des constatations faites à l'issue de la vérification des comptes de 1986, les commissaires aux comptes ont recommandé qu'une étroite coopération avec le FISE, ils puissent étendre la portée de leur vérification des comptes de 1986 afin de parvenir à des soldes comptables mutuellement acceptables et de lever le déni de responsabilité exprimé au sujet de états financiers de 1986.

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

14. Les commissaires aux comptes ont relevé avec satisfaction que l'Administration avait commencé à restructurer le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) de manière à le rendre plus efficace dans l'exécution de ses tâches. Cependant, ils ont recommandé que l'on aborde également certains aspects des réformes et des mesures instituées. Il a été question notamment de l'attention prioritaire à accorder à l'évaluation des programmes et des projets, des priorités en ce qui concernait l'exécution des mesures et des sources de financement auxquelles s'adresser pour la mise en oeuvre des aspects futurs des réformes et de mesures.

15. L'examen des activités exécutées au titre des projets a révélé des problèmes en ce qui concernait la fourniture - ainsi que la coordination de la livraison et de la distribution - de l'aide alimentaire, le fait que certains bureaux extérieurs ne présentaient pas en temps utile des rapports sur l'inventaire et la distribution des vivres, ainsi que les pertes de vivres qui n'étaient pas toujours signalées à temps aux comités locaux de contrôle du matériel.

16. Etant donné que le besoin se faisait de plus en plus sentir d'une évaluation des programmes, le système actuel du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ne permettrait pas d'exécuter les tâches à accomplir de façon satisfaisante.

17. Les inventaires du matériel de projet présentés par les agents d'exécution au HCR étaient incomplets et ces agents, dans certains bureaux extérieurs, présentaient avec d'importants retards leurs rapports d'auto-évaluation et leurs états financiers aux délégations intéressées du HCR.

18. Les commissaires aux comptes ont recommandé d'étudier les aspects suivants de la livraison et de la distribution de l'aide alimentaire :

- a) Les moyens employés pour la livraison et la distribution des vivres;
- b) La sécurité dans le pays de livraison;
- c) La conformité des vivres de secours à la réglementation commerciale et douanière du pays de livraison;
- d) Les installations de transport terrestre appropriées et requises;
- e) Les documents d'expédition des marchandises, y compris les certificats concernant leur état;
- f) La nécessité de signaler au siège la distribution de l'aide alimentaire, notamment pour lui permettre d'obtenir le remboursement des frais de distribution;
- g) La nécessité de signaler les pertes de vivres au comité local de contrôle du matériel en temps utile, de manière à faciliter l'application de mesures de suivi appropriées.

19. Les commissaires aux comptes ont également recommandé d'instaurer une liaison plus étroite entre les bureaux extérieurs et les agents d'exécution pour que les rapports d'inventaire de projets soient présentés de façon plus ponctuelle et plus complète, afin de permettre au HCR de suivre d'encore plus près le matériel de projet et autres marchandises. De même, la présentation de rapports d'auto-évaluation et d'états financiers par les agents d'exécution dans deux bureaux extérieurs s'était trouvée retardée. Il a également été recommandé de renforcer le Groupe de l'évaluation, en particulier en étoffant ses effectifs, pour lui permettre de répondre à la nécessité accrue d'une évaluation des programmes.

20. En ce qui concerne la gestion des liquidités, les commissaires aux comptes ont constaté qu'une délégation ne rendait pas compte de ses transactions de manière adéquate au siège du HCR et que la surveillance des dépôts en espèces et en titres

négociables était insuffisante, de même que les mesures de sécurité les concernant. En conséquence, ils ont recommandé qu'une comptabilité détaillée soit présentée régulièrement aux fins de contrôle, et que la surveillance des dépôts en espèces et en titres négociables soit renforcée, de même que les mesures de sécurité les concernant.

21. La vérification des comptes du système des achats a révélé des retards dans la présentation des rapports au Comité des marchés du HCR sur les achats directs de véhicules auprès des fabricants. Plusieurs véhicules avaient été accidentés, il n'avait pas été procédé aux inventaires du matériel au siège du HCR et les biens n'avaient pas été convenablement enregistrés. Les commissaires aux comptes ont recommandé que l'Administration veille à ce que les procédures instituées par le Comité des marchés du HCR pour les achats directs auprès des fabricants soient respectées et que l'on dresse des inventaires du matériel et des autres biens au siège du HCR.

Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population

22. Les commissaires aux comptes ont jugé préoccupant que le FNUAP et le PNUD n'aient pas encore conclu un accord écrit établissant clairement les responsabilités de l'un et de l'autre et que le partage de celles-ci reste, dans une large mesure fondé sur un accord tacite entre les deux organismes. Ils ont recommandé que ceux-ci conviennent des dispositions à prendre pour définir clairement leurs responsabilités respectives, en particulier dans le domaine de la gestion financière et de la gestion du personnel.

23. En ce qui concerne les états financiers, les commissaires aux comptes ont estimé que le FNUAP devrait contrôler ses comptes de plus près afin que ses états financiers soient plus exacts. Il faudrait modifier la présentation de l'état I pour faciliter la comparaison avec les estimations, notamment pour la partie consacrée aux dépenses. Les renseignements sur la nature des "allocations" dans le tableau devraient être plus précis.

24. En outre, les commissaires aux comptes ont estimé qu'il faudrait définir plus précisément les règles régissant l'allocation de fonds aux projets, en vue d'en assurer la compatibilité avec le règlement financier et les règles de gestion financière et qu'il faudrait également expliciter les notions de "dépenses d'administration" et de "frais de fonctionnement".

25. Notant qu'il leur était impossible de vérifier l'exactitude des comptes relatifs au matériel durable existant au siège, les commissaires aux comptes ont recommandé d'améliorer cette source d'information et de faire figurer dans un état financier complémentaire ou une annexe aux états financiers la valeur du matériel durable détenu par le FNUAP tant au siège que dans les bureaux extérieurs.

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

26. La vérification a révélé que les contributions aux dépenses des écoles et les recettes tirées de la location de cantines n'étaient pas comprises dans les ressources de l'Office et, partant, ne figuraient pas dans les comptes. Les

commissaires aux comptes ont recommandé de publier des instructions financières et techniques précises sur la façon de comptabiliser ces recettes et d'en rendre compte.

27. Constatant que les comptes relatifs aux contributions en nature et aux stocks étaient inexacts, les commissaires aux comptes ont jugé inacceptable le mode de comptabilisation des approvisionnements, qui aboutissait à des erreurs et ont recommandé de modifier en conséquence les politiques et procédures pertinentes.

28. Par ailleurs, les commissaires aux comptes ont recommandé de renforcer le contrôle des avances temporaires qui leur a semblé trop laxiste.

Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche

29. En ce qui concerne les activités relatives aux projets, les commissaires aux comptes ont constaté que l'accord régissant le financement des projets du PNUD exécutés par l'Institut n'était pas favorable à ce dernier sur le plan financier. En outre, ils ont à nouveau noté que les dispositions du Manuel des politiques et procédures de l'UNITAR stipulant que les dépenses ne pouvaient être engagées qu'après réception des dons n'avaient pas toujours été respectées et que, de ce fait, les comptes relatifs à plusieurs projets accusaient un déficit. Ils ont donc recommandé ce qui suit :

a) L'accord régissant le financement des projets du PNUD exécutés par l'Institut devrait être modifié de manière à le rendre plus favorable à l'UNITAR;

b) L'Administration de l'UNITAR devrait veiller tout particulièrement à appliquer les dispositions du Manuel des politiques et procédures de l'Institut qui stipulent que les dépenses ne peuvent être engagées qu'après réception des dons.

30. Il ressortait de la vérification des systèmes de paye et de gestion du personnel que la nomination de quelques fonctionnaires avait été retardée faute de consultations insuffisantes entre l'UNITAR et les services compétents du Siège de l'Organisation des Nations Unies. Les commissaires aux comptes ont recommandé qu'à l'avenir, l'UNITAR et les services compétents du Siège de l'ONU se concertent avant d'agir, de sorte que les activités de gestion du personnel soient menées à bien dans les délais voulus.

31. Les commissaires aux comptes ont constaté qu'il n'avait pas été fait diligence pour éliminer une anomalie relevée lors du rapprochement des comptes bancaires et ont recommandé d'agir rapidement dans des cas de ce genre.

32. Contrairement aux stipulations du paragraphe 6 de l'article VIII du statut de l'UNITAR et de la règle de gestion financière 111.4 de l'ONU, les états financiers définitifs pour l'exercice terminé le 31 décembre 1986 ont été présentés deux mois environ après la date limite. Le Comité des commissaires aux comptes a recommandé de prendre les mesures voulues pour que les états financiers définitifs lui soient présentés dans les délais prévus par le règlement financier et les règles de gestion financière.
