



Assemblée générale

Distr. générale
20 septembre 2000
Français
Original: anglais

Cinquante-cinquième session

Rapport financier et états financiers vérifiés de l'exercice biennal clos le 31 décembre 1999*

Programme des Nations Unies pour le développement

* Distribution préliminaire du rapport, qui sera imprimé comme *Supplément No 5A des Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-cinquième session* (A/55/5/Add.1).

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Abréviations		vi
Lettres d'envoi et de certification		viii
I. Rapport financier pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1999		1
II. Rapport du Comité des commissaires aux comptes		19
A. Introduction	1–11	21
B. Questions financières	12–48	24
C. Questions de gestion	49–204	31
D. Remerciements	205	62
Annexes		
I. Mesures prises pour donner effet aux recommandations formulées par le Comité des commissaires aux comptes dans son rapport pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1997		63
II. Coûts de l'initiative PNUD 2001		71
III. Dépenses à imputer aux fonds d'affectation spéciale		72
III. Opinion des commissaires aux comptes		73
IV. Financial statements for the biennium ended 31 December 1999		75
Overview		
Income, expenditures and fund balances for the biennium ended 31 December 1999		76
Assets, liabilities, reserves and fund balances as at 31 December		77
Statement of cash flows for the biennium ended 31 December 1999		79
Movement in resources balances for the biennium ended 31 December 1999		80
Statement I. Income and expenditures and fund balances for the biennium ended 31 December 1999		81
I.1 Regular resources activities		81
I.2 Other resources activities		82
Statement II. Assets, liabilities, reserves and fund balances as at 31 December 1999		83
II.1 Regular resources activities		83
II.2 Other resources activities		85

Statement III. Statement of cash flows for the biennium ended 31 December 1999.	87
III.1 Regular resources activities	87
III.2 Other resources activities	88
Statement IV. Movement in resources balances for the biennium ended 31 December 1999 . .	89
IV.1 Regular resources activities	89
IV.2 Other resources activities	90
Schedules to the accounts	
Schedule 1. Regular resources: other income and expenditure for the biennium ended 31 December 1999	91
Schedule 2. Programme expenditure by executing agents and by sources of funds	92
2.1 Agents support costs and technical support services by implementing agents and source of funds	94
Schedule 3. Biennial support budget for the biennium ended 31 December 1999: programme support activities, management and administration costs and support to operational activities of the United Nations system.	96
Schedule 4. Regular resources for the biennium ended 31 December 1999: biennial support budget (gross) and expenditure against biennial support budget (gross by major category of expenditure).	97
Schedule 5. Trust funds established by UNDP: schedule of income, expenditure and fund balances for the biennium ended 31 December 1999	98
5.1 Status of sub-trust funds established by UNDP: schedule of income, expenditure and fund balances for the biennium ended 31 December 1999	127
5.2 Selected trust funds established by UNDP: statement of accounts for the biennium ended 31 December 1999	144
5.3 Trust funds established by UNDP: biennial support budget for the biennium ended 31 December 1999	150
5.4 Status of bilateral and other resources received under management service agreements.	151
Schedule 6. Reimbursable services and miscellaneous activities: income, expenditure and fund balances for the biennium ended 31 December 1999 and assets, liabilities, reserves and fund balances at 31 December 1999	152
6.1 Management services agreements: status of bilateral and other resources received under management services agreements	154
6.2 Junior Professional Officers programme: status of funds for the biennium ended 31 December 1999	157
6.3 Reserve for Field Accommodation: income, expenditures and fund balances for the biennium ended 31 December 1999 and assets, liabilities, reserves and fund balances as at 31 December 1999.	158

6.4	Reimbursable support services: income, expenditure and fund balances for the biennium ended 31 December 1999 and assets, liabilities and fund balances as at 31 December 1999	160
6.5	Special activities: income, expenditure and fund balances for the biennium ended 31 December 1999 and assets, liabilities and fund balances as at 31 December 1999	162
6.6	Inter-agency Procurement Service Office: income, expenditure and fund balances for the biennium ended 31 December 1999	164
Schedule 7.	Funds established by the General Assembly and administered by UNDP: statement and accounts for the biennium ended 31 December 1999	165
7.1	Status of sub-trust funds and funds established by the General Assembly and administered by UNDP: schedule of income, expenditure and fund balances for the biennium ended 31 December 1999	169
7.2	Funds established by the General Assembly and administered by UNDP: biennial support budget for the biennium ended 31 December 1999	186
7.3	United Nations Volunteers: summary of projects financed under full financing arrangement by donor Governments and institutions	187
Schedule 8.	Investments as at 31 December	189
	Notes to the financial statements	192

Abréviations

AECI	Agence espagnol de coopération internationale
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
APRONUC	Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge
BAfD	Banque africaine de développement
BA sD	Banque asiatique de développement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BNUS	Bureau de la lutte contre la désertification et la sécheresse
CCI	Centre du commerce international
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEE	Commission économique pour l'Europe
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CESAO	Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUEH	Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat)
DEVNET	Réseau d'information sur le développement
FADES	Fonds arabe de développement économique et social
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FANUERN	Fonds autorenouvelable des Nations Unies pour l'exploration des ressources naturelles
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GIF	Gestion de l'information financière

HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDA	Association internationale de développement
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAM	Programme alimentaire mondial
PAPP	Programme d'assistance au peuple palestinien
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SFI	Société financière internationale
SIG	Système intégré de gestion
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UPU	Union postale universelle
VNU	Volontaires des Nations Unies

Lettres d'envoi et de certification

Le 5 juillet 2000

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 26.01 du Règlement financier, nous avons l'honneur de vous soumettre les états financiers du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1999, que nous approuvons par la présente lettre.

Des copies de ces états financiers sont également communiquées au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires.

Nous, soussignés, constatons ce qui suit :

L'Administration se porte garante de l'intégrité et de l'objectivité des renseignements financiers inclus dans les présents états financiers.

Les états financiers ont été établis en conformité avec les normes comptables élaborées pour le système des Nations Unies et comprennent des montants qui sont fondés sur les meilleures estimations et reflètent le meilleur jugement de l'Administration.

Les procédures comptables et les systèmes connexes de contrôle interne en vigueur donnent l'assurance raisonnable que les actifs sont préservés, que les livres et les écritures reflètent dûment toutes les opérations et que, dans l'ensemble, les principes et procédures sont appliqués sur la base d'une répartition appropriée des tâches. Les vérificateurs internes des comptes du PNUD revoient régulièrement les systèmes de comptabilité et de contrôle. Des améliorations nouvelles sont apportées dans certains domaines.

L'Administration a pris les dispositions voulues pour que les commissaires aux comptes de l'ONU et les vérificateurs internes du PNUD aient pleinement et librement accès à toutes les écritures comptables et à toutes les données financières.

L'Administration étudie les recommandations du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU et des vérificateurs internes des comptes du PNUD. Les procédures de contrôle ont été révisées ou sont en cours de révision, selon les cas, comme suite à ces recommandations.

Monsieur le Président du Comité
des commissaires aux comptes
Organisation des Nations Unies
New York

Nous certifions que, sur la base de nos informations et en toute bonne foi, toutes les transactions matérielles ont été dûment comptabilisées et dûment incorporées dans les états financiers joints.

Veillez agréer, Monsieur le Président, les assurances de notre très haute considération.

L'Administrateur
(*Signé*) Mark Malloch **Brown**

L'Administrateur assistant du Bureau
des services financiers et administratifs
(*Signé*) Jan **Mattsson**

Le 28 juillet 2000

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous communiquer les états financiers du Programme des Nations Unies pour le développement présentés par l'Administrateur du Programme pour l'exercice biennal 1998-1999 clos le 31 décembre 1999. Ces états financiers ont été examinés par le Comité des commissaires aux comptes, dont l'opinion est jointe.

J'ai l'honneur de vous remettre en outre le rapport du Comité sur les comptes du Programme pour l'exercice en question.

Veillez agréer, Monsieur le Président, les assurances de ma très haute considération.

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes
du Royaume-Uni de Grande-Bretagne
et d'Irlande du Nord,
Président du Comité des commissaires aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies
(*Signé*) John **Bourn**

Monsieur le Président de l'Assemblée générale
des Nations Unies
New York, NY

Chapitre premier

Rapport financier pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1999

1. L'Administrateur a l'honneur de présenter ci-après son rapport financier pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1999, ainsi que les états financiers vérifiés du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour cet exercice biennal et le rapport du Comité des commissaires aux comptes. Ces rapports et comptes sont présentés conformément au règlement financier du PNUD. Les états financiers se composent d'états et de tableaux, auxquels sont jointes des notes qui font partie intégrante des états financiers et portent sur tous les fonds d'affectation spéciale constitués par l'Administrateur ainsi que tous les fonds constitués par l'Assemblée générale et administrés par le PNUD.

2. Dans les états financiers du PNUD, les chiffres ont été calculés en tenant compte des données relatives aux dépenses, fournies par les agents d'exécution. Dans la mesure du possible, ces données sont tirées des états financiers vérifiés de ces agents ou, lorsque ces états n'étaient pas disponibles à la date de clôture des comptes du PNUD en fin d'exercice, des états présentés par les agents pour vérification ou de leurs états non vérifiés.

3. À la date d'établissement des présents états financiers, la situation concernant les agents d'exécution était la suivante :

a) Les agents d'exécution ci-après avaient communiqué des états financiers vérifiés :

Fonds monétaire international (FMI)

Organisation météorologique mondiale (OMM)

Organisation mondiale du tourisme (OMT);

b) Les agents d'exécution ci-après avaient communiqué leurs états financiers soumis pour vérification ou leurs états non vérifiés :

Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)

Banque africaine de développement (BAfD)

Banque asiatique de développement (BAfD)

Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale) (BIRD)

Centre (CNUCED/OMC) du commerce international (CCI)

Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) (CNUEH)

Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP)

Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO)

Commission économique pour l'Afrique (CEA)

Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)

Commission économique pour l'Europe (CEE)

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)

Département des affaires économiques et sociales

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

Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)

Organisation internationale du Travail (OIT)

Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Organisation maritime internationale (OMI)

Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)

Organisation mondiale de la santé (OMS)

Société financière internationale (SFI)

Union internationale des télécommunications (UIT)

Union postale universelle (UPU).

Changements apportés durant l'exercice biennal aux conventions et pratiques comptables

Conventions comptables

4. Les grandes conventions comptables appliquées pour l'établissement des états financiers sont récapitulées dans la note 2 afférente aux états financiers. Ces conventions sont globalement les mêmes que celles appliquées dans les états financiers de l'exercice clos le 31 décembre 1997. Lorsque des modifications y ont été apportées, elles sont mentionnées dans la note 2 en question.

Présentation des comptes

5. Comme suite à la recommandation du Comité administratif de coordination concernant l'application des normes comptables communes interorganisations et la présentation harmonisée des états financiers, le PNUD s'est conformé entièrement au modèle préconisé pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1999.

6. En outre, le Conseil d'administration a harmonisé, dans sa décision 97/6, le mode de présentation des budgets du PNUD, de l'UNICEF et du FNUAP. Dans la nouvelle présentation harmonisée, on fait la distinction entre les ressources ordinaires du PNUD, ses autres ressources (participation aux coûts, contributions de contrepartie en espèces des gouvernements, fonds d'affectation spéciale constitués par le PNUD, services d'appui remboursables et autres activités diverses) et les activités des fonds constitués par l'Assemblée générale et administrés par le PNUD (Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), Programme des Volontaires des Nations Unies, Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), Fonds autorenouvelable des Nations Unies pour l'exploration des res-

sources naturelles (FANUERN) et Fonds des Nations Unies pour la science et la technique au service du développement). Le Programme a commencé par appliquer cette décision au début de l'exercice 1996-1997 afin de faciliter l'examen par le Comité des résultats financiers de l'exercice biennal.

Tableau 1

État combiné des recettes et des dépenses pour les exercices biennaux clos le 31 décembre

(En millions de dollars des États-Unis)

	<i>Ressources ordinaires</i>		<i>Autres ressources</i>		<i>Fonds</i>		<i>Total^a</i>	
	<i>1999</i>	<i>1997</i>	<i>1999</i>	<i>1997</i>	<i>1999</i>	<i>1997</i>	<i>1999</i>	<i>1997</i>
Recettes								
Contributions (montant net)	1 42	1 60	3 41	2 67	148,5	143,2	4 98	4 42
Intérêts créditeurs	68,3	87,1	127,1	95,1	20,8	19,5	216,2	201,7
Recettes diverses (montant net)	9,0	2,2	84,2	61,2	17,3	25,6	110,5	89,0
Total des recettes	1 50	1 69	3 62	2 83	186,6	188,3	5 31	4 71
Dépenses								
Au titre des programmes	1 07	1 19	3 27	2 30	159,8	133,7	4 51	3 62
Appui aux programmes fourni aux agents d'exécution	89,9	113,0	57,5	46,3	6,2	5,1	153,6	164,4
Budget d'appui biennal	493,1	485,6	169,6	131,9	28,7	34,4	691,4	651,9
Appui aux programmes fourni au coordonnateur résident	21,0	6,7	0,7	4,2	–	–	21,7	10,9
Appui sectoriel du PNUD	0,5	11,1	–	–	–	–	0,5	11,1
Autres dépenses	10,0	47,4	3,3	15,0	0,6	0,7	13,9	63,1
Total des dépenses	1 69	1 85	3 50	2 50	195,3	173,9	5 39	4 52
Excédent (déficit) des recettes sur les dépenses	(187,9)	(157,0)	115,1	330,6	(8,7)	14,4	(81,5)	188,0
Excédent (déficit) net des recettes sur les dépenses	(187,9)	(157,0)	115,1	330,6	(8,7)	14,4	(81,5)	188,0
Ressources inutilisées								
Montant début de période	285,0	438,9	1 19	886,7	130,8	124,7	1 61	1 45
Virements, remboursements et économies	9,9	3,1	(63,2)	(18,2)	(4,4)	(8,3)	(57,7)	(23,4)
Montant fin de période	107,0	285,0	1 25	1 19	117,7	130,8	1 47	1 61

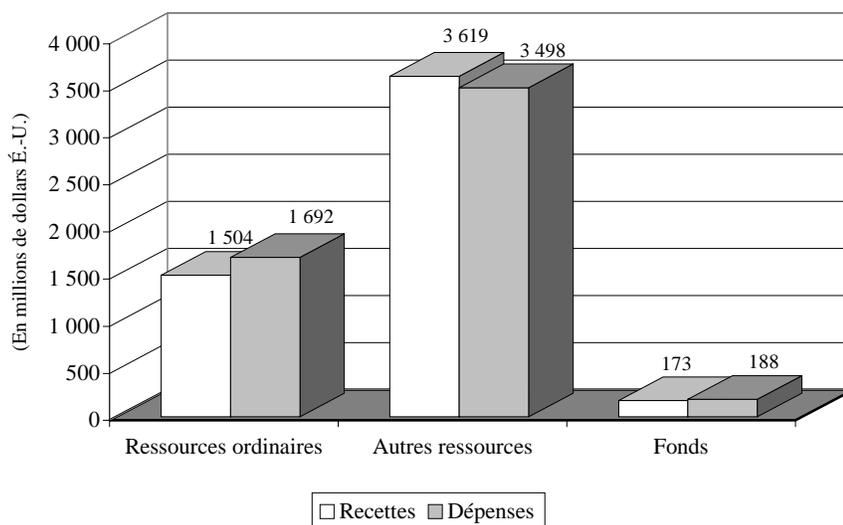
^a Montants globaux seulement. Non consolidé.

7. Au terme de l'exercice biennal 1998-1999, le PNUD avait mobilisé au total 5 milliards de dollars de contributions, dont 28,6 % pour les activités financées sur les ressources ordinaires, 49,2 % pour les activités financées au moyen de la participation aux coûts, 12,5 % pour les activités des divers fonds d'affectation spéciale, 6,7 % au titre des services d'appui remboursables et des activités accessoires, et 3 % recueillis par le biais des fonds constitués par l'Assemblée générale et administrés par lui-même.

8. Les dépenses totales se sont élevées à 5,4 milliards de dollars, dont 83,7 % (4,5 milliards de dollars) ont été consacrés aux activités relevant des programmes et des projets, 2,9 % (153,6 millions de dollars) aux dépenses d'appui des autres agents d'exécution des Nations Unies, 0,6 % aux dépenses accessoires et 12,8 % (691,4 millions de dollars) au budget d'appui biennal.

Figure 1

Récapitulatif des recettes et des dépenses pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1999



Ressources ordinaires

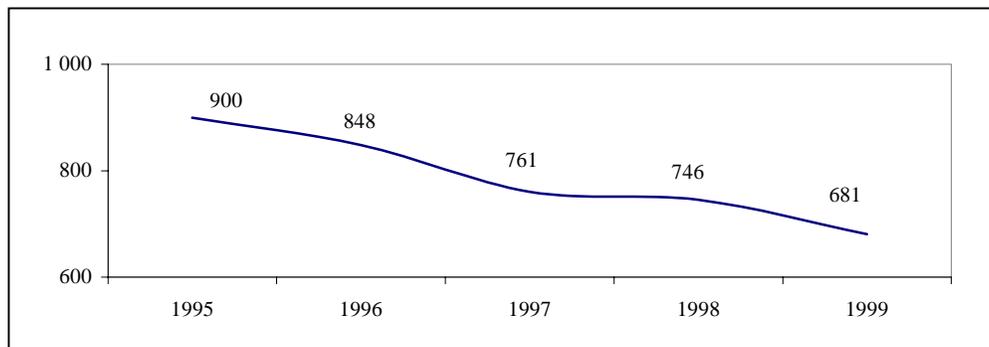
Recettes

9. Les contributions volontaires ont baissé de 11,3 % (soit 182 millions de dollars) par rapport à l'exercice biennal précédent.

10. Les intérêts créditeurs correspondent à un rendement moyen d'environ 5 %. Les recettes diverses consistent essentiellement en gains ou pertes de change.

Figure 2
**Contributions destinées aux activités financées sur les ressources ordinaires
pour les 12 mois clos le 31 décembre**

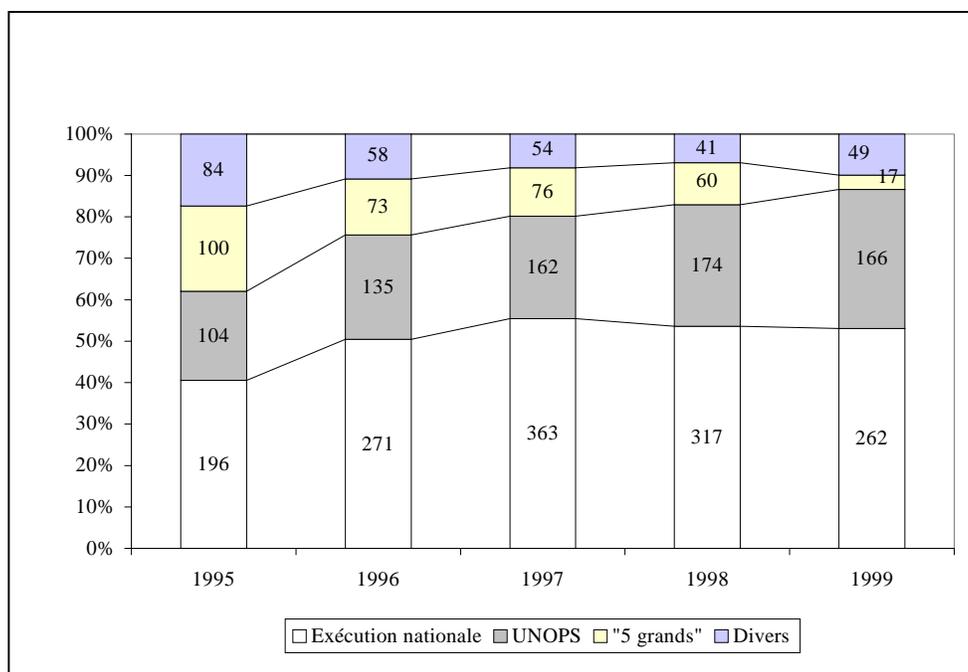
(En millions de dollars des États-Unis)



Dépenses

11. Les dépenses au titre des programmes (y compris les dépenses d'appui aux programmes) ont diminué de 100 millions de dollars, passant de 1,3 milliard pour l'exercice biennal 1996-1997 à 1,2 milliard pour l'exercice biennal 1998-1999. Cette situation s'explique par la diminution générale des contributions versées au titre des ressources ordinaires. Conformément à la politique appliquée par le PNUD, l'exécution nationale demeure la modalité la plus employée pour l'exécution des projets. En 1998-1999, l'exécution par les pays bénéficiaires a représenté 579,3 millions de dollars, soit 53,8 % du montant total des dépenses afférentes aux programmes financées à l'aide des ressources de base, contre 634 millions de dollars, soit 53,2 % du montant total des dépenses en question pour l'exercice 1996-1997.

Figure 3
Dépenses par modalité d'exécution pour les 12 mois clos le 31 décembre
 (En millions de dollars des États-Unis)



12. La part du système des Nations Unies dans les dépenses afférentes aux programmes a été ramenée de 260,3 millions de dollars en 1996-1997 à 166,5 millions de dollars en 1998-1999, soit une baisse de 36 %. La nette diminution des projets exécutés par les « 5 grands » (Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, ONUDI, FAO, UNESCO et OIT) tient principalement au fait que les dépenses engagées par le PNUD dans le cadre du programme de l'ONU « Pétrole contre vivres » en Iraq, qui étaient financées à l'aide des ressources de base, ont été transférées vers un fonds d'affectation spéciale figurant à la rubrique Autres ressources.

13. Le budget d'appui biennal pour l'année 1999 était supérieur à celui de 1998, ce qui s'explique dans une large mesure par la hausse des dépenses qui se produit généralement durant la deuxième année de l'exercice biennal. Par rapport à 1996-1997, où le budget d'appui biennal brut s'établissait à 529,8 millions de dollars, celui de l'exercice 1998-1999 n'a augmenté que de 2,8 % pour atteindre 544,5 millions de dollars. Le budget d'appui biennal net pour l'exercice 1998-1999 s'est élevé à 493,1 millions de dollars, soit 25 millions de moins que le budget net approuvé et une économie de l'ordre de 5 %. Ventilées par catégories, les dépenses se sont établies comme suit : 55 % (57 % en 1996-1997) ont été consacrées aux activités d'appui aux programmes, 23 % à la gestion et à l'administration (21 % en 1996-1997) et 22 % à l'appui aux activités opérationnelles du système des Nations Unies (22 % en 1996-1997). Soixante-six pour cent des dépenses ont été engagées par les bureaux de pays et 34 % par le siège, y compris les Volontaires des Nations Unies (VNU) et le Bureau des services d'achats interorganisations.

Ressources inutilisées

14. La baisse des contributions volontaires associée à une diminution un peu moins importante des dépenses consacrées à l'exécution des programmes et des projets a entraîné un tassement des ressources ordinaires inutilisées, qui s'élevaient à 107 millions de dollars au 31 décembre 1999. Cette somme représentait environ un mois et demi des dépenses totales, contre 285 millions, soit environ quatre mois de dépenses totales, pendant l'exercice précédent.

Activités financées sur les autres ressources

Figure 4

Recettes destinées aux activités financées sur les autres ressources pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1999

(En millions de dollars des États-Unis)

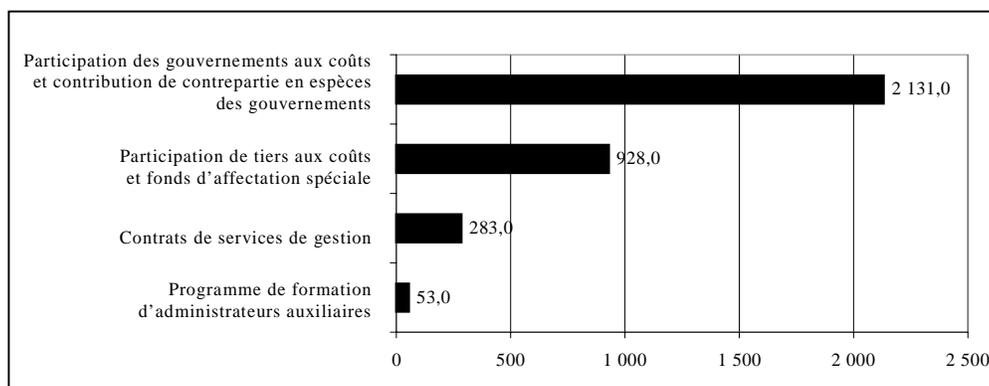


Tableau 2

Activités financées sur les autres ressources pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1999

(En millions de dollars des États-Unis)

	Participation aux coûts		Contributions		Fonds d'affectation spéciale		Contrats de services de gestion		Programme de formation d'administra- -teurs auxiliaires		Réserve pour les bureaux et logements hors siège		Services d'appui remboursables		Activités spéciales		Éliminations		Total		
	1998- 1999	1996- 1997	1998- 1999	1996- 1997	1998- 1999	1996- 1997	1998- 1999	1996- 1997	1998- 1999	1996- 1997	1998- 1999	1996- 1997	1998- 1999	1996- 1997	1998- 1999	1996- 1997	1998- 1999	1996- 1997	1998- 1999	1996- 1997	
Recettes																					
Contributions	2 452	1 742	11	18	604	541	283	315	53	54	-	-	-	-	8	4	-	-	3 411	2 674	
Intérêts créditeurs	49	33	-	-	50	44	17	13	-	-	-	-	11	6	-	-	-	-	127	96	
Recettes diverses	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	6	8	164	132	-	-	(87)	(80)	83	61	
Total des recettes	2 501	1 775	11	18	654	586	300	328	53	54 4	6	8	175	138	8	4	(87)	(80)	3 621	2 831	
Dépenses																					
Au titre des programmes	2 270	1 517	7	13	642	406	306	320	50	47	-	-	-	-	-	-	-	-	3 275	2 303	
Appui aux programmes fournis aux agents d'exécution	27	21	-	-	23	20	-	-	6	6	-	-	-	-	-	-	-	-	56	47	
Appui aux programmes fourni au coordonnateur résident	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	4	-	-	1	4	
Budget d'appui biennal (montant net)	77	71	-	-	33	29	-	-	-	-	3	4	134	106	9	2	(87)	(80)	169	132	
Autres dépenses	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	15	-	-	-	-	-	-	3	15	
Total des dépenses	2 374	1 609	7	13	701	455	306	320	56	53	3	19	134	106	10	6	(87)	(80)	3 504	2 501	
Excédent (déficit) des recettes sur les dépenses	127	166	4	5	(47)	131	(6)	8	(3)	1	3	(11)	41	32	(2)	(2)	-	-	117	330	
Économies réalisées sur les obligations au titre de l'exercice biennal précédent	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	1	1	
Virement (aux) provenant des réserves	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

	<i>Participation aux coûts</i>		<i>Contributions</i>		<i>Fonds d'affectation spéciale</i>		<i>Contrats de services de gestion</i>		<i>Programme de formation d'administrateurs auxiliaires</i>		<i>Réserve pour les bureaux et logements hors siège</i>		<i>Services d'appui remboursables</i>		<i>Activités spéciales</i>		<i>Éliminations</i>		<i>Total</i>	
	<i>1998-1999</i>	<i>1996-1997</i>	<i>1998-1999</i>	<i>1996-1997</i>	<i>1998-1999</i>	<i>1996-1997</i>	<i>1998-1999</i>	<i>1996-1997</i>	<i>1998-1999</i>	<i>1996-1997</i>	<i>1998-1999</i>	<i>1996-1997</i>	<i>1998-1999</i>	<i>1996-1997</i>	<i>1998-1999</i>	<i>1996-1997</i>	<i>1998-1999</i>	<i>1996-1997</i>	<i>1998-1999</i>	<i>1996-1997</i>
Remboursements aux donateurs et virements (aux) provenant des autres fonds (montant net)	-	-	-	-	(5)	(21)	(4)	(1)	-	-	(3)	-	(54)	-	-	3	-	-	(66)	(19)
Solde des fonds au 1er janvier 1998	573	407	16	11	444	334	82	75	8	7	(6)	5	81	48	1	-	-	-	1 199	887
Solde des fonds au 31 décembre 1999	700	573	20	16	392	444	72	82	5	8	(6)	(6)	69	81	(1)	1	-	-	1 251	1 199

15. La progression des activités financées sur les autres ressources est particulièrement marquée dans la catégorie de la participation aux coûts, laquelle a augmenté de 41 % pendant l'exercice biennal, passant à 2,5 milliards de dollars. Les recettes versées aux fonds d'affectation spéciale ont augmenté de 4,6 % pour atteindre 654 millions de dollars.

Participation aux coûts

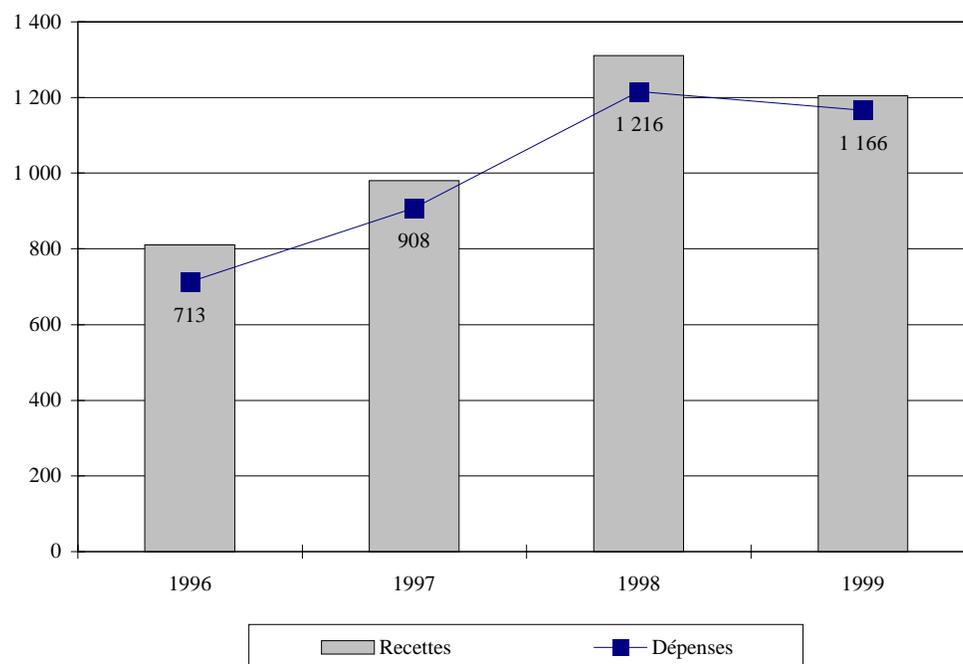
16. Pour cette modalité de financement, dont l'importance ne cesse de croître, les contributions ont augmenté de 709,9 millions de dollars (40,8 %) par rapport à l'exercice biennal 1996-1997. Sur le montant total de 2 451 700 000 dollars reçu en 1998-1999, 326,4 millions sont attribuables à des tiers (187 millions en 1996-1997) et 2 125 300 000 aux gouvernements (1 milliard 464 millions en 1996-1997).

17. Les dépenses au titre des programmes et les dépenses d'appui remboursées à l'ONU et aux autres agents d'exécution ont atteint 2 297 800 000 dollars en 1998-1999, soit une augmentation de 761 millions par rapport à l'exercice précédent où elles s'étaient chiffrées à 1 537 400 000. Le budget d'appui biennal de 76,6 millions de dollars correspond aux dépenses facturées pour les services du PNUD afférents aux activités financées au moyen de la participation aux coûts.

Figure 5

Récapitulatif des recettes et des dépenses au titre de la participation aux coûts pour les 12 mois terminés le 31 décembre

(En millions de dollars des États-Unis)



Fonds d'affectation spéciale constitués par le PNUD

18. Les résultats financiers des fonds d'affectation spéciale sont présentés en détail dans les tableaux 5 à 5.3. Au total, 72 fonds d'affectation spéciale et 70 fonds d'affectation ponctuelle ont été constitués durant l'exercice biennal 1998-1999 et 7 fonds d'affectation spéciale et 1 fonds d'affectation ponctuelle ont été fermés. C'est le secteur de l'environnement qui absorbe l'essentiel des ressources mobilisées pour les fonds d'affectation spéciale. En 1998-1999, le Fonds d'affectation spéciale du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), le Fonds multilatéral pour la mise en application du Protocole de Montréal, le Fonds d'affectation spéciale « Capacités 21 » et le Fonds d'affectation spéciale pour la lutte contre la sécheresse et la désertification ont absorbé 228,8 millions de dollars de contributions, soit 37,9 % du montant total (603,8 millions de dollars) de contributions destinées aux fonds d'affectation spéciale. Le deuxième secteur d'activité le plus important des fonds d'affectation spéciale est celui des pays ou territoires se trouvant dans une situation particulière tels que le Rwanda, l'Angola ou le Territoire palestinien occupé.

Figure 6

Récapitulatif des recettes et des dépenses des fonds d'affectation spéciale pour les exercices biennaux clos le 31 décembre

(En millions de dollars des États-Unis)



Fonds d'affectation spéciale pour la lutte contre la sécheresse et la désertification

19. Au cours de l'exercice biennal, le Fonds d'affectation spéciale pour la lutte contre la sécheresse et la désertification a continué à apporter un soutien technique et un financement catalytique à environ 45 pays d'Afrique, d'Amérique latine et des Caraïbes, d'Asie et de la Communauté d'États indépendants (CEI) et pays arabes pour les aider à élaborer leur programme d'action national et à 22 pays d'Afrique, d'Amérique latine et des Caraïbes et d'Asie aux fins de la création de fonds nationaux de lutte contre la désertification, dans le cadre de l'application de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique. De même, il a coopéré avec le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS), la Communauté de développement de l'Afrique australe, l'Autorité intergouvernementale pour le développement, l'Union du Maghreb

arabe (UMA) et les régions du Gran Chaco, de l'Amérique centrale et de Puna aux fins de l'élaboration de programmes d'action sous-régionaux dans leurs communautés. Il continue également à soutenir un portefeuille de projets en aval portant sur diverses activités ayant trait à la lutte contre la désertification et la sécheresse.

20. Les dépenses totales au titre des programmes ont été ramenées de 10,7 millions de dollars en 1996-1997 à 9,9 millions de dollars en 1998-1999. Les ressources mobilisées sont passées de 13,8 millions de dollars à 4,4 millions et sont donc en recul de 68,1 %.

Caisse du Fonds pour l'environnement mondial

21. Durant la période 1998-1999, le Conseil du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a tenu quatre réunions officielles. Il a également tenu quatre réunions officieuses intersessions au cours desquelles il a examiné et approuvé les plans stratégiques et les budgets administratifs du Fonds ainsi que les allocations de ressources au titre des programmes de travail du PNUD/FEM pour 1999 et 2000. De son côté, le secrétariat du FEM a procédé, en 1998 et 1999, à une évaluation distincte de la mise en oeuvre de tous les projets financés par le FEM.

22. Au cours de l'exercice biennal 1998-1999, les programmes de travail approuvés et les budgets administratifs du FEM se sont élevés à 362 millions de dollars, soit une fois et demie de plus que le montant approuvé pour l'exercice biennal 1996-1997 (226,5 millions). Les dépenses au titre des programmes se sont élevées à 134,9 millions de dollars contre 106,6 millions en 1996-1997, soit une augmentation de 26,6 %.

23. Les contributions périodiques versées au FEM en 1998-1999 par son dépositaire, la Banque mondiale, se sont élevées à 130 millions de dollars, contre 110 millions en 1996-1997. Le FEM a en outre recueilli 9,9 millions de dollars au titre de la participation aux coûts et des projets financés par des fonds d'affectation ponctuelle et à d'autres titres (contre 1,7 million en 1996-1997).

Fonds multilatéral pour la mise en application du Protocole de Montréal

24. Le Fonds multilatéral pour la mise en application du Protocole de Montréal a été constitué en 1991 afin de mettre en place des programmes nationaux visant à éliminer progressivement les chlorofluorocarbones (CFC), les halons et les autres substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Quatre agents d'exécution ont été désignés pour mettre en oeuvre ce programme : le PNUD, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'ONUDI et la Banque mondiale.

25. Pour atteindre cet objectif, le PNUD axe ses activités sur les éléments suivants :

- a) Formulation de programmes nationaux pour le Protocole de Montréal;
- b) Formation technique et projets de démonstration;
- c) Renforcement institutionnel/mise en place de capacités nationales;
- d) Projets d'investissement avec transfert de technologie.

26. Les contributions reçues pour la période 1998-1999 ont été de 77,5 millions de dollars (contre 67,2 millions en 1996-1997). Les dépenses au titre des programmes se sont élevées à 70,2 millions de dollars (contre 61,2 millions en 1996-1997).

Fonds d'affectation spéciale « Capacités 21 »

27. « Capacités 21 », qui en est maintenant à sa septième année de fonctionnement, exécute des programmes dans les pays en développement de toutes les régions et a commencé à en suivre les progrès, à en synthétiser les résultats et les enseignements et à édifier un savoir qui apportera des avantages concrets à d'autres pays. Le montant total des ressources mobilisées en 1998-1999 a été de 6,9 millions de dollars (contre 18,8 millions en 1996-1997), soit une baisse de 63,3 %. Durant la même période, les dépenses au titre des programmes se sont élevées à 16,1 millions de dollars (contre 14,9 millions en 1996-1997), soit une augmentation de 8 %.

Compte de l'énergie

28. Les activités du Compte de l'énergie, qui sont entièrement financées par des fonds extrabudgétaires, sont axées sur le Programme de financement des services énergétiques à l'intention des petits utilisateurs d'énergie, qui appuie le dialogue au sujet des politiques, le renforcement des institutions, la mise en place de cadres réglementaires et le développement de capacités aux fins de la formulation et de la mise en oeuvre de projets de création d'énergie renouvelable techniquement réalisables et économiquement viables et de l'adoption de mesures d'utilisation rationnelle de l'énergie à l'intention des utilisateurs résidentiels, commerciaux, agro-industriels et institutionnels. Elles sont conçues pour créer les conditions et les mécanismes voulus pour que les organismes de crédit consentent des prêts à ces petits utilisateurs. Le Programme de financement des services énergétiques à l'intention des petits utilisateurs d'énergie est conforme à l'Initiative pour l'énergie durable du PNUD, qui part du principe que les approches traditionnelles de l'énergie en font un obstacle au développement socioéconomique et ne sont pas viables. Il donne lieu actuellement, dans certains pays d'Asie, à des activités mises en oeuvre conjointement avec la Banque mondiale. Les activités auxquelles il a donné lieu dans les pays membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe ont été menées à bien et feront bientôt l'objet d'un suivi auquel la Banque africaine de développement sera associée. Le Compte de l'énergie a reçu 1,8 million de dollars de contributions en 1998-1999 (contre 2,2 millions en 1996-1997), et ses dépenses se sont élevées à 2,2 millions de dollars (contre 4,5 millions en 1996-1997).

Fonds d'affectation spéciale pour le Programme d'aide au peuple palestinien

29. La stratégie du PNUD concernant le Fonds d'affectation spéciale pour le Programme d'aide au peuple palestinien a un double objectif :

a) Utiliser les ressources de base limitées du Fonds de manière catalytique pour mettre en chantier des programmes hautement prioritaires de renforcement des capacités qui sont ensuite soutenus et étoffés en grande partie par des contributions volontaires des donateurs bilatéraux;

b) Assurer, à l'aide de structures de mise en oeuvre conjointe, la viabilité de ces programmes, et, par là même, le maintien en place à long terme et la responsabilisation des homologues palestiniens intervenant au niveau local.

30. Les recettes totales du Fonds se sont chiffrées à 68,8 millions de dollars en 1998-1999 (contre 83,1 millions en 1996-1997), et ont donc diminué de 17,2 %. Elles sont constituées des contributions versées au Fonds d'affectation spéciale principal et aux nouveaux fonds d'affectation ponctuelle. Les dépenses au titre des pro-

grammes en 1998-1999 se sont élevées à 66,4 millions de dollars (contre 72,6 millions en 1996-1997), faisant ainsi du PNUD l'un des trois principaux organismes qui exécutent des projets financés par des donateurs dans le Territoire palestinien occupé. Conformément aux stratégies et initiatives définies dans son programme-cadre (1996-1998), le Fonds a mis davantage encore l'accent, pendant l'exercice biennal, sur la promotion de thèmes relatifs au développement humain durable tels que l'élimination de la pauvreté, la viabilité des modes de subsistance, la participation des femmes au développement et la gestion de l'environnement, ainsi que sur un certain nombre d'activités relatives aux infrastructures.

31. Durant la période 1998-1999, le Fonds a poursuivi les activités qu'il avait entreprises pendant l'exercice biennal précédent en vue d'améliorer la gestion des affaires publiques aux niveaux local, municipal et central de l'Autorité palestinienne, en tirant pleinement parti des très grandes compétences disponibles au niveau local.

Fonds d'affectation spéciale pour le Rwanda

32. Le PNUD a créé le Fonds d'affectation spéciale pour le Rwanda en avril 1995 afin de renforcer les activités qu'il mène pour soutenir le programme de réconciliation nationale et de réhabilitation et de redressement socioéconomiques du Gouvernement rwandais.

33. En février 1997, le PNUD a autorisé son bureau de pays au Rwanda à exécuter directement les activités financées par le Fonds en raison de l'engagement qu'il avait pris à l'égard de la communauté internationale et du Gouvernement rwandais d'établir un système qui permette de réagir rapidement et efficacement à la crise.

34. Les projets directement exécutés par le PNUD au Rwanda portent sur des secteurs essentiels dans la situation actuelle du pays tels que la réintégration et la réinstallation des rapatriés, la gestion des affaires publiques, la justice et le développement social. La plupart sont de courte durée et à effet rapide.

35. Au 31 décembre 1999, le Fonds pour le Rwanda finançait 13 projets directement exécutés par le PNUD, dont le budget approuvé était de 39 millions de dollars, soit environ 36 % du budget de l'ensemble des projets approuvés. Les institutions spécialisées des Nations Unies ont exécuté 16 % de ce budget et les entités nationales 48 %. Les projets directement exécutés par le PNUD sont entièrement soustraits à des partenaires (organisations non gouvernementales nationales et internationales).

36. En 1998-1999, le Fonds pour le Rwanda a recueilli 32,2 millions de dollars de contributions, contre 55,4 millions au cours de l'exercice biennal 1996-1997. Les dépenses effectuées au titre des programmes se sont élevées à 47,1 millions de dollars, contre 29,2 millions en 1996-1997. Les ressources inutilisées au 31 décembre 1999 s'élevaient à 28,9 millions de dollars, dont 26,1 millions avaient été engagés pour des activités au titre des projets.

Contrats de services de gestion

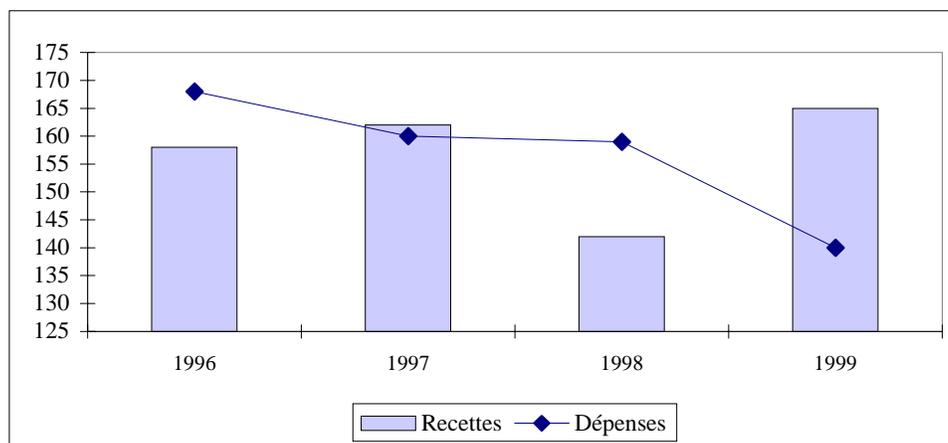
37. Les contrats de services de gestion que le PNUD a passés avec divers donateurs (détaillés au tableau 6.1) sont exécutés pour son compte par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets. Durant l'exercice biennal considéré, 26 nouveaux contrats ont été mis en oeuvre, 12 contrats ont été liquidés financièrement et 32 menés à bien sur le plan opérationnel. Le montant total des recettes est

passé de 327,5 millions de dollars en 1996-1997 à 299,6 millions en 1998-1999, soit une diminution de 8,5 %. Le montant total des dépenses est passé de 319,8 millions de dollars en 1996-1997 à 306 millions en 1998-1999, soit un recul de 4,4 %.

Figure 7

Récapitulatif des recettes et des dépenses au titre des contrats de services de gestion pour les 12 mois clos le 31 décembre

(En millions de dollars des États-Unis)



Programme de formation d'administrateurs auxiliaires

38. Actuellement, 337 administrateurs auxiliaires bénéficient de ce programme, qui est financé par 19 pays.

39. Les contributions versées au titre du programme au cours de l'exercice biennal 1998-1999 se sont élevées à 53 millions de dollars (contre 54,5 millions en 1996-1997). Les dépenses sont passées de 53,1 millions de dollars en 1996-1997 à 56,5 millions en 1998-1999.

Réserve au titre des bureaux et des logements hors siège

40. Avec l'appui de son conseil d'administration, le PNUD se prépare à vendre des maisons et des bureaux qu'il a acquis sur le terrain et a déjà constitué des provisions pour couvrir les montants à passer éventuellement par profits et pertes.

41. Au cours de l'exercice biennal 1998-1999, les recettes de la Réserve au titre des bureaux et des logements hors siège, qui proviennent presque toutes de loyers, se sont élevées à 5,5 millions de dollars (contre 8,3 millions au cours de l'exercice biennal 1996-1997), et sont donc en recul de 2,8 millions de dollars. Le solde de la Réserve a été excédentaire de 2,5 millions de dollars au cours de l'exercice biennal 1998-1999, alors qu'il était déficitaire de 10,7 millions en 1996-1997.

Fonds constitués par l'Assemblée générale et administrés par le PNUD

42. Les fonds constitués par l'Assemblée générale sont les suivants : FENU, VNU, UNIFEM, FANUERN et Fonds des Nations Unies pour la science et la technique au service du développement. Leurs résultats financiers sont détaillés aux tableaux 7 à

7.3. Le FENU, les VNU et UNIFEM demeurent les plus actifs. En 1998-1999 comme en 1996-1997, ils ont assuré 99 % du volume d'exécution de l'ensemble des fonds. Leurs recettes ont représenté 98,7 % de celles de l'ensemble des fonds, contre 98,8 % pour l'exercice précédent.

Fonds d'équipement des Nations Unies

43. Le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) vise essentiellement à réduire la pauvreté au moyen de programmes de développement locaux et d'opérations de microfinancement en faveur des pauvres. Cette démarche lui permet de renforcer les capacités productives et l'autonomie des collectivités démunies en leur permettant d'accéder plus facilement aux infrastructures et services locaux essentiels et de mieux orienter les investissements économiques et sociaux qui ont une incidence directe sur leur mode de vie et leurs moyens de subsistance.

44. Au cours de l'exercice biennal 1998-1999, le Fonds s'est fixé pour priorités de mener à bien une analyse approfondie de ses instruments et méthodes et de publier ses nouvelles politiques en matière d'administration locale et de microfinancement. Il a été évalué par ses donateurs, dont les conclusions positives ont été approuvées par le Conseil d'administration en septembre 1999. Il a réaligné ses programmes et projets sur ses nouvelles politiques, s'est attaché à réduire ses coûts administratifs et a souligné l'intérêt de ses programmes pilotes auprès d'autres donateurs et gouvernements afin d'en assurer la reproduction.

45. Les contributions de base versées au Fonds se sont élevées à 57,9 millions de dollars, dont 30,5 millions ont été versés en 1998 et 27,4 millions en 1999, diminution imputable à des taux de change défavorables et au fait qu'un donateur a cessé de verser des contributions de base. En revanche, le nombre des donateurs est passé de 13 en 1998 à 17 en 1999. Onze projets d'un budget total de 36,3 millions de dollars ont été approuvés en 1998 et 13 d'un budget total de 56,3 millions en 1999. Si les objectifs de 1998 n'ont pas été atteints parce que certains des pays dans lesquels le Fonds opérait se trouvaient dans des situations d'urgence, ceux de 1999 ont été dépassés, les montants approuvés au titre des projets pour 1998 ayant été reportés en 1999. Les dépenses au titre des projets pour 1998-1999 (dont les dépenses d'appui au programme) se sont élevées respectivement à 43,7 millions et à 44,1 millions et se sont approchées de très près des objectifs fixés.

Volontaires des Nations Unies

46. Les Volontaires des Nations Unies (VNU) ont enregistré une augmentation très nette de leurs effectifs pendant l'exercice biennal 1998-1999. En 1998, ces effectifs étaient de 3 643 personnes pour 4 047 missions et, en 1999, de 4 383 pour 4 755 missions.

47. Cette nette augmentation résulte de leur intervention à grande échelle au Timor oriental, avant, pendant et après la consultation populaire, et en Indonésie, à l'occasion des élections. L'Afrique est toujours la région où le Programme des Volontaires des Nations Unies est le plus actif et où les volontaires sont les plus nombreux.

48. Recrutés sur les plans national ou international ou sur le terrain ou intervenant comme conseillers dans des entreprises commerciales et industrielles dans le cadre des Services consultatifs internationaux de courte durée des Nations Unies, les vo-

lontaires jouent des rôles très différents. Au cours de l'exercice biennal, ils étaient de 141 nationalités et ont servi dans 148 pays, ce qui montre bien l'universalité du Programme des Volontaires des Nations Unies, qui opère dans toutes les régions du monde et permet des échanges de personnels qualifiés à l'intérieur des régions et entre elles.

49. Le Programme s'appuie sur des sources traditionnelles de financement telles que les contributions volontaires, la participation aux coûts et les fonds d'affectation ponctuelle mais il a innové au cours de l'exercice biennal 1998-1999 en concluant avec des gouvernements donateurs des accords aux termes desquels ceux-ci ont financé intégralement les activités qu'il mène dans le cadre de projets du PNUD et d'autres organismes des Nations Unies et en faisant intervenir des Volontaires dans des opérations de paix des Nations Unies, avec lesquelles il a constitué des « coentreprises » à cette fin.

50. L'exercice biennal 1998-1999 a été marqué par l'augmentation des fonds versés au titre de la participation aux coûts et des deux nouvelles modalités de financement susmentionnées ainsi que par une légère réduction des contributions directes destinées à financer les activités des volontaires et à alimenter les fonds d'affectation ponctuelle. La diminution des contributions destinées à financer les activités des volontaires résulte essentiellement de fluctuations défavorables des taux de change. Le montant total des recettes en 1998-1999 s'est élevé à 55,6 millions de dollars, contre 62,5 millions au cours de l'exercice biennal précédent, soit une diminution de 6,9 millions.

51. Les dépenses au titre des programmes ont toutes augmenté sensiblement au cours de l'exercice biennal 1998-1999 par rapport à l'exercice biennal précédent, à l'exception de celles qui sont financées par les fonds d'affectation ponctuelle, qui n'ont enregistré qu'une augmentation marginale. Leur montant total au cours de l'exercice biennal 1998-1999 s'est élevé à 43,7 millions, contre 32,6 millions en 1996-1997, soit une augmentation de 11,1 millions (34 %). Leur augmentation générale résulte de la volonté délibérée de la direction du Fonds de mettre à profit les ressources disponibles.

Fonds de développement des Nations Unies pour la femme

52. En adoptant sa stratégie et son plan d'action pour la période de trois ans qui allait de 1997 à 1999, UNIFEM visait à augmenter le nombre de ses donateurs et le montant des contributions qui lui étaient versées. Au cours du présent exercice biennal, il a continué d'axer ses efforts sur ses trois domaines thématiques et d'affiner les principes de la gestion axée sur les résultats.

53. Les contributions qui lui ont été versées sont passées de 34,6 millions de dollars en 1996-1997 à 44,5 millions au cours de l'exercice biennal 1998-1999, soit une augmentation de 9,9 millions (28,6 %). Cette augmentation résulte de celle des contributions volontaires (7,3 millions) et des contributions versées aux fonds d'affectation ponctuelle (5 millions), qui a été compensée en partie par la diminution (2,4 millions) des fonds versés au titre de la participation aux coûts, due au fait que certains donateurs n'ont pas donné suite à leurs annonces de contributions.

54. Les dépenses au titre des programmes sont passées de 21,3 millions en 1996-1997 à 28,5 millions en 1998-1999, et ont donc augmenté de 7,2 millions (33,7 %). Celles qui sont financées par des ressources ordinaires sont passées de 14,3 millions

en 1996-1997 à 20,3 millions en 1998-1999, soit une progression de 6 millions (42,3 %). Celles qui sont financées par les fonds d'affectation ponctuelle sont passées de 1,7 million en 1996-1997 à 4,3 millions en 1998-1999, soit une augmentation de 2,6 millions (75 %). En revanche, celles qui sont financées au titre de la participation aux coûts sont passées de 5,4 millions en 1996-1997 à 1,5 million en 1998-1999 et sont donc en recul de 3,9 millions.

55. Les ressources inutilisées au 31 décembre 1999 s'élevaient à 19,1 millions (contre 12,3 millions au 31 décembre 1997), soit une augmentation de 6,8 millions. Le niveau de la réserve opérationnelle, qui était de 3,5 millions de dollars au 31 décembre 1997, a été revu conformément à la décision 97/4 du Conseil d'administration et porté à 6,7 millions au 31 décembre 1999.

Fonds autorenouvelable des Nations Unies pour l'exploration des ressources naturelles

56. Les contributions volontaires versées au Fonds autorenouvelable des Nations Unies pour l'exploration des ressources naturelles (FANUERN) sont passées de 1,5 million en 1996-1997 à 1,7 million en 1998-1999, soit une progression de 0,2 million. Les dépenses sont passées de 1,8 million en 1996-1997 à 2,2 millions en 1998-1999, soit une augmentation de 0,4 million. Les ressources inutilisées au 31 décembre 1999 s'élevaient à 3,1 millions.

57. Comme il l'a indiqué à sa troisième session ordinaire de 1999 (DP/1999/42), le Conseil d'administration a entériné les plans visant à faire cesser progressivement les activités du FANUERN d'ici à la fin de 2000. Ces plans permettront de faire en sorte que tous les projets du Fonds en cours soient menés à bien et que tous ses engagements contractuels soient respectés de manière responsable.

Fonds des Nations Unies pour la science et la technique au service du développement

58. Au 31 décembre 1999, les ressources inutilisées du Fonds s'élevaient à 740 000 dollars, dont 670 000 dollars avaient été alloués à des projets. Le PNUD a nommé un gestionnaire de fonds intérimaire qui est chargé de superviser la clôture du Fonds.

59. Au cas où, après clôture de ce dernier, des ressources resteraient inutilisées, le PNUD en informera les donateurs et leur demandera l'autorisation de verser lesdites ressources au compte du programme du Bureau des politiques de développement, au titre de la participation aux coûts des activités liées aux technologies de l'information et au développement.

Chapitre II

Rapport du Comité des commissaires aux comptes

Résumé

Le Comité des commissaires aux comptes a vérifié les opérations du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il a aussi vérifié les états financiers du PNUD pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1999 et procédé à des contrôles de gestion portant sur des aspects comme la gestion du changement, les achats, les mesures en faveur d'un environnement de travail non polluant, la gestion des projets dans les bureaux de pays et le système de vérification interne des comptes du Bureau de l'audit et des études de performance.

Les principales constatations du Comité sont les suivantes :

Questions financières

a) Le PNUD a indiqué que les dépenses au titre des projets exécutés par des entités nationales pour l'exercice 1998-1999 ont été de 2 milliards 653 millions de dollars, soit une augmentation de 27 % par rapport à l'exercice biennal précédent. Par ailleurs, les dépenses au titre de l'exécution nationale ont été d'un montant de 226 millions de dollars, pour des projets financés par des fonds d'affectation spéciale et d'autres fonds créés par le PNUD. Le Comité n'ayant pas suffisamment d'éléments pour vérifier un montant de 723 millions de dollars, il a limité la portée de son opinion sur ce point;

b) Les dépenses totales imputées sur les ressources ordinaires de l'exercice biennal 1998-1999 se sont élevées à 1 milliard 692 millions de dollars, soit 188 millions de dollars de plus que le total des recettes qui s'élevait pour la même période à 1 milliard 504 millions de dollars. Les recettes totales du compte « Autres ressources » se sont élevées à 3 milliards 621 millions de dollars en 1998-1999, soit 115 millions de dollars de plus que le total des dépenses qui était de 3 milliards 506 millions de dollars;

c) Bien que le PNUD ait prévu que le Système intégré de gestion soit mis en service le 1er janvier 1999, il a fallu attendre jusqu'au 1er avril 1999. Le PNUD n'a pu saisir la majorité des données relatives à ses dépenses dans le système qu'à partir de septembre 1999. De tels retards ont nui à l'efficacité des contrôles financiers exécutés en 1999;

d) Au 20 juillet 2000, le PNUD n'avait pas encore procédé au rapprochement du principal compte bancaire où sont versées les contributions. Les rubriques non ajustées sont notamment des décaissements de 5 269 711 dollars qui apparaissaient dans les pièces comptables mais pas dans les relevés bancaires, et des décaissements de 5 828 766 dollars qui apparaissaient dans les relevés bancaires mais pas dans les pièces comptables. Le Comité n'a donc pas formulé d'opinion à cet égard;

Gestion du changement

e) Le Comité n'a pas été en mesure de déterminer le coût total de l'initiative PNUD 2001. Bien que des dépenses à des fins spéciales d'un montant de 5 millions de dollars puissent être attribuées directement aux activités de PNUD 2001, le PNUD n'a pas enregistré le montant des dépenses de base affectées à cette initiative;

Achats

f) Le PNUD n'a pas créé au siège de base de données de fournisseurs potentiels afin de faciliter la passation des contrats de biens et de services. Par ailleurs, il n'a pas systématiquement évalué la qualité de la prestation des fournisseurs;

g) Dans le cas de 12 principaux contrats conclus au siège représentant un total de plus de 4,7 millions de dollars, il s'est écoulé en moyenne 195 jours entre la date où le PNUD a lancé un appel d'offres ou un avis d'adjudication et la date où il a signé un contrat;

Environnement de travail non polluant

h) Le PNUD n'a pas encore mis en place de stratégie de gestion soucieuse de l'environnement pour ses opérations internes;

Gestion des projets dans les bureaux de pays

i) Dans les bureaux de pays, nombre des projets examinés n'ont pas été exécutés dans les délais prévus dans le document de projet. Dans 10 cas (39 %), le lancement du projet a été retardé, en général entre un et neuf mois, mais pour l'un des projets, le retard était de quatre ans;

j) Pour des projets financés au titre des autres ressources, la pratique habituelle du PNUD est de ne pas engager de dépenses avant de recevoir les fonds nécessaires. Toutefois, l'un des grands donateurs a pour pratique de verser une partie des fonds à terme échu une fois que le projet a été exécuté. Ces approches sont incompatibles et, en acceptant ce financement pour plusieurs projets, le PNUD a en fait accepté les mécanismes financiers du donateur;

k) Les bureaux de pays n'avaient pas tous le même degré de précision et de ponctualité pour le contrôle et l'évaluation des projets, et de nombreux projets ne comportaient pas d'indicateurs quantifiés de performance ou d'objectifs qui permettraient aux bureaux de pays de procéder à un contrôle efficace;

Vérification interne des comptes

l) Au cours de l'exercice biennal 1998-1999, les dépenses totales du Bureau de l'audit et des études de performance ont été d'environ 6 millions de dollars, sans compter les dépenses afférentes au personnel international. Ce montant comprenait 2,3 millions de dollars versés à des sous-traitants pour des audits effectués dans trois régions, 1,1 million de dollars de frais de voyage et 1,2 million de dollars de frais de consultants et d'assistance à court terme;

m) Le Bureau ne tient pas à jour de données permanentes sur les systèmes de contrôle de l'organisation. Il estime que, du fait des transformations incessantes du milieu dans lequel opère le PNUD, de telles informations risquent de devenir très rapidement obsolètes. Par ailleurs, il ne disposait pas d'un manuel principal de vérification des comptes qui fixe des normes de vérification interne des comptes comme le recommande l'Institut des auditeurs internes;

n) Le Bureau a sous-traité à quatre cabinets d'audit privés les vérifications des comptes des bureaux de pays en Afrique, en Asie et dans le Pacifique, dans les États arabes ainsi qu'en Amérique latine et dans les Caraïbes. Bien qu'il ait demandé aux vérificateurs de procéder à des examens approfondis de leurs documents de

travail et de coordonner et de contrôler la qualité de leurs services, le Comité a noté plusieurs cas d'audits de qualité médiocre fournis par les sous-traitants.

Le Comité a formulé des recommandations visant à renforcer la responsabilité, améliorer le contrôle des dépenses et la gestion des principaux projets, améliorer les procédures d'achat, renforcer l'exécution de politiques d'environnement de travail non polluant, accroître la formation du personnel de vérification interne des comptes et établir une meilleure documentation et de meilleures orientations en ce qui concerne les vérifications internes.

La liste complète des recommandations principales du Comité figure au paragraphe 10 du présent rapport.

A. Introduction

1. Le Comité des commissaires aux comptes a examiné les états financiers du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour la période allant du 1er janvier 1998 au 31 décembre 1999. Cette vérification a été effectuée conformément à l'article XII du Règlement financier du PNUD et de son annexe, et aux normes communes adoptées par le Groupe des vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Selon ces normes, le Comité des commissaires aux comptes doit organiser et effectuer sa vérification de façon à avoir une certitude raisonnable que les états financiers ne comportent aucune erreur substantielle.

2. La vérification a été effectuée principalement pour permettre au Comité de se faire une opinion sur la question de savoir si les dépenses inscrites dans les états financiers pour la période allant du 1er janvier 1998 au 31 décembre 1999 ont servi aux fins approuvées par les organes directeurs, si les recettes et les dépenses ont été classées correctement et enregistrées conformément aux règles de gestion financière, et si les états financiers du PNUD donnent une image fidèle de la situation financière au 31 décembre 1999. L'examen du Comité a consisté à passer en revue les systèmes financiers et les contrôles internes ainsi qu'à contrôler les pièces comptables et autres justificatifs, dans la mesure que le Comité a jugée nécessaire pour se faire une opinion sur les états financiers du PNUD.

3. Outre la vérification des comptes et des opérations financières, le Comité a effectué des examens en vertu de l'article 12.5 du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'Organisation. Ces examens portaient essentiellement sur l'efficacité des mécanismes financiers, des contrôles financiers internes et, en général, de l'administration et de la gestion du PNUD. Au cours de l'exercice biennal 1998-1999, le Comité a examiné la gestion des projets, les achats, la gestion du changement et la gestion de l'environnement de travail.

4. Le Comité a continué comme par le passé à faire part des résultats des vérifications spécifiques dans des lettres de recommandation contenant des observations et des recommandations détaillées à l'intention de l'administration.

5. Le présent rapport traite de questions qui devraient, selon l'avis du Comité, être portées à l'attention de l'Assemblée générale. Les observations du Comité sur

toutes les questions figurant dans le présent rapport ont été communiquées au PNUD. Celui-ci a confirmé les faits sur lesquels sont fondées les observations et conclusions du Comité et a fourni des explications et des réponses à ses demandes.

6. Un résumé des recommandations du Comité figure au paragraphe 10 ci-après. Les constatations détaillées sont présentées aux paragraphes 12 à 204 du présent rapport.

7. Dans sa résolution 52/212 B du 31 mars 1998, l'Assemblée générale a accepté les recommandations du Comité des commissaires aux comptes visant à améliorer la suite donnée à ses recommandations approuvées par l'Assemblée, sous réserve des dispositions figurant dans la résolution. Les propositions du Comité, qui ont été transmises à l'Assemblée générale dans une note du Secrétaire général (A/52/753, annexe), comprenaient les éléments ci-après :

- a) La nécessité d'inclure des calendriers d'application des recommandations;
- b) La mention des fonctionnaires responsables de l'application;
- c) L'établissement d'un mécanisme efficace pour renforcer le contrôle de l'application des recommandations d'audit. Un tel mécanisme pourrait prendre la forme soit d'un comité spécial composé de hauts fonctionnaires, soit d'un interlocuteur pour les questions d'audit et de contrôle.

Le Comité a constaté que le PNUD avait de façon générale donné suite à ces propositions.

1. **Recommandations précédentes auxquelles il n'a pas été donné entièrement effet**

8. Conformément au paragraphe 7 de la section A de la résolution 51/225 de l'Assemblée générale en date du 3 avril 1997, le Comité a examiné les dispositions prises par le PNUD pour donner suite aux recommandations figurant dans les rapports du Comité pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1995 et pour les exercices précédents, et confirme qu'il ne reste pas de questions en suspens.

9. Conformément à la résolution 48/216 B de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1993, le Comité a aussi examiné les mesures prises par le PNUD pour donner suite aux recommandations du Comité figurant dans le rapport de vérification de l'exercice biennal clos le 31 décembre 1997. Des détails sur les mesures prises figurent dans l'annexe au présent rapport, avec les observations du Comité.

2. **Recommandations principales du présent rapport**

10. Les recommandations principales du Comité sont que le PNUD devrait :

- a) **Veiller à assurer le suivi périodique des rapports de vérification des comptes en souffrance et à concentrer ses efforts sur les pays dont les dépenses au titre de l'exécution nationale sont les plus élevées (par. 22);**
- b) **Procéder au rapprochement du compte principal des contributions et apporter les ajustements nécessaires à ses pièces comptables (par. 37);**
- c) **Dans des projets tels que PNUD 2001, classer les activités par ordre de priorité et mettre au point des indicateurs mesurables et des repères afin de pouvoir suivre systématiquement les progrès accomplis (par. 55);**

- d) Lors de la phase de planification de projets futurs tels que PNUD 2001, budgétiser toutes les activités proposées et estimer le coût total de l'initiative (par. 59);
- e) Dans des projets futurs tels que PNUD 2001, demander aux directeurs de projet de recueillir et de signaler toutes les données disponibles sur les coûts, et demander aux directeurs de programme géré centralement d'inclure ces informations dans leurs rapports réguliers sur l'état d'avancement du programme (par. 61);
- f) Fixer un calendrier précis pour l'exécution des tâches restant à accomplir pour le projet PNUD 2001 (par. 70);
- g) Demander à tous les bureaux de pays d'étudier la possibilité de conclure des contrats de services communs avec d'autres organismes des Nations Unies afin de réaliser des économies de trésorerie et d'améliorer l'efficacité administrative (par. 75);
- h) Rappeler aux unités administratives opérationnelles qu'il est nécessaire de confirmer rapidement la réception des marchandises et des services (par. 88);
- i) Créer une base de données de fournisseurs potentiels (par. 92);
- j) Mettre au point un système plus formel de contrôle de la prestation des fournisseurs (par. 94);
- k) Procéder à une analyse coûts-avantages afin d'évaluer les économies qui pourraient découler de la mise au point d'une politique d'achat soucieuse de l'environnement (par. 123);
- l) Donner suite aux recommandations faites dans le rapport de 1998 sur la consommation d'énergie et l'impact sur l'environnement pour les immeubles FF et DC-1 (par. 128);
- m) Améliorer le contrôle de la consommation de papier dans les divisions, fixer un objectif de réduction de la consommation et arrêter des normes d'utilisation des imprimantes et des photocopieuses, en faisant en sorte par exemple que toutes les machines soient programmées par défaut pour imprimer recto verso (par. 135);
- n) Dans les bureaux de pays, faire en sorte que les agents d'exécution présentent des rapports trimestriels sur l'avancement des projets et prennent rapidement des mesures correctives en cas de retard (par. 140);
- o) Utiliser le système virtuel de budgétisation du système de gestion de l'information financière pour mettre en oeuvre un système de planification plus réaliste et contrôler le calendrier d'exécution des projets (par. 143);
- p) Faire en sorte que tous les documents de projet et leur versions révisées contiennent des informations relatives au budget global du projet, ventilées par rubrique et échelonnées tout au long de la durée du projet, et que le budget global du projet soit ventilé par objectif ou sous-objectif (par. 145);
- q) Établir des plans de projet uniquement sur la base de crédits engagés (par. 147);

r) **Faire en sorte que tous les projets contiennent des indicateurs de performance ou des objectifs chiffrés et mesurables et vérifier l'état d'avancement des projets par rapport à ces critères, et faire en sorte que les bureaux de pays procèdent à un contrôle et une évaluation réguliers conformément aux directives du PNUD (par. 153);**

s) **Demander au Bureau de l'audit et des études de performance de faire en sorte que chaque membre du personnel reçoive une formation suffisante pour garantir que l'organisation conserve ses compétences techniques (par. 166);**

t) **Demander au Bureau de l'audit et des études de performance de donner suite aux rapports de l'atelier sur l'auto-évaluation de contrôle et, le cas échéant, utiliser ces informations pour ses évaluations des risques et sa planification des audits (par. 178);**

u) **Demander au Bureau de l'audit et des études de performance de donner des précisions sur les principaux systèmes et contrôles et conserver en permanence les informations dans des fichiers afin de faciliter les vérifications des comptes ultérieures (par. 189);**

v) **Demander au Bureau de l'audit et des études de performance de mettre au point un manuel de vérification interne des comptes qui serve de base pour les opérations futures (par. 191).**

11. Les autres recommandations du Comité figurent aux paragraphes 41, 42, 64, 67, 72, 79, 97, 102, 106, 117, 118, 125, 131, 149, 162, 171, 174, 177, 181, 184, 186, 194, 199 et 203.

B. Questions financières

1. Normes comptables des Nations Unies

12. Le Comité a évalué la mesure dans laquelle les états financiers du PNUD pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1999 étaient conformes aux normes comptables des Nations Unies. Il en a conclu que la présentation de ces états était généralement conforme aux normes en questions.

2. Dépenses engagées au titre des programmes par les gouvernements et les agents d'exécution

13. Le PNUD fait figurer dans ses états financiers le détail des dépenses engagées pour son compte par les agents d'exécution et les gouvernements. Ces renseignements sont tirés des états de dépenses annuels certifiés qui lui sont communiqués chaque année. Pour tout projet exécuté par une entité nationale, le PNUD établit un rapport de synthèse faisant apparaître toutes les dépenses engagées au cours de l'année civile. Ce rapport est communiqué au gouvernement intéressé pour que celui-ci le fasse certifier par ses vérificateurs indépendants, dont les rapports de vérification sont communiqués au PNUD.

14. Les organismes des Nations Unies sont tenus de présenter un état financier pour chacun des projets qu'ils entreprennent pour le compte du PNUD. Ces états sont étayés par des rapports de vérification ou des lettres de déclaration établis par les vérificateurs externes de l'organisme. Les rapports de vérification et les lettres

de déclaration ont pour objet de confirmer que les fonds du PNUD ont été employés à bon escient et qu'il a été rendu compte fidèlement de leur emploi.

15. Le Comité s'appuie sur les travaux d'autres vérificateurs externes, comme en attestent les rapports de vérification et les lettres de déclaration, pour s'assurer de façon suffisante que les avances consenties aux agents d'exécution et aux gouvernements, dont il est rendu compte dans les états financiers du PNUD, ont été employées à bon escient pour les projets du PNUD et de ses fonds d'affectation spéciale. En 1998-1999, les agents d'exécution des Nations Unies et les gouvernements ont dépensé 3 milliards 568 millions de dollars au titre de ces arrangements.

Rapports de vérification remis par les agents d'exécution

16. Le PNUD a signalé qu'en 1998-1999, les agents d'exécution des Nations Unies avaient engagé pour son compte des dépenses d'un montant de 668 millions de dollars. Le Comité a relevé des écarts entre les dépenses indiquées par les agents d'exécution et celles qui figurent dans les états financiers du PNUD.

17. En 1998 et au cours des années précédentes, le PNUD a fourni aux agents d'exécution des états trimestriels de fonds de fonctionnement. En 1999, en raison des problèmes de suivi associés à la mise en oeuvre du Système intégré de gestion (SIG), il n'a pas remis ces états aux agents d'exécution et n'a pas pu communiquer d'états de fin d'année avant le 24 février 2000. Les états n'ont pas été achevés car les données ont été saisies trop tard dans le SIG, et le PNUD n'en a pas donné de versions complètes et précises avant le 12 avril 2000. Les 30 agents d'exécution doivent fournir au PNUD un état de rapprochement entre ces états financiers et l'état de leurs propres fonds, sur lequel leurs vérificateurs font rapport.

18. Au 7 juillet 2000, en raison de la publication tardive des états de fonds de fonctionnement, 10 agents d'exécution n'avaient toujours pas pu fournir au PNUD d'états de rapprochement concernant quelque 20 millions de dollars. En conséquence, le Comité ne disposait pas d'éléments suffisants pour exprimer son opinion. Pour les 20 états reçus, les agents avaient rapproché l'état incomplet de fonds de fonctionnement envoyé le 24 février 2000. En conséquence, le Comité a noté un écart de 64 millions de dollars entre les montants indiqués par les agents d'exécution et ceux qu'avait enregistrés le PNUD. Celui-ci ne s'est pas livré à une analyse complète de cet écart.

Rapports de vérification remis par les gouvernements

19. En 1998-1999, les bureaux de pays du PNUD, en consultation avec les autorités nationales de coordination, ont pris en charge l'établissement de plans annuels de vérification afin de veiller à ce que la vérification pays par pays ait une portée suffisante. Le Bureau de l'audit et des études de performance était chargé de coordonner et de renforcer les plans de vérification de chaque bureau de pays et d'examiner les résultats des audits.

20. Au tableau 2 des états financiers, le PNUD a indiqué que les dépenses au titre des projets exécutés par des entités nationales pour l'exercice 1998-1999 s'étaient élevées à 2 milliards 653 millions de dollars, soit une augmentation de 27 % par rapport à l'exercice précédent. En outre, il a indiqué que les dépenses au titre des projets financés par les fonds d'affectation spéciale et autres fonds constitués par le PNUD s'étaient chiffrées à 226 millions de dollars.

21. Au 26 juin 2000, le PNUD avait reçu 1 278 rapports de vérification pour 1998 et 901 pour 1999. Après les avoir examinés, le Comité disposait d'éléments suffisants pour pouvoir vérifier un montant de 2 milliards 156 millions de dollars de dépenses au titre de l'exécution nationale pour l'exercice biennal. En ce qui concerne le reste, soit environ 723 millions de dollars, pour lequel le PNUD n'avait pas reçu de rapports de vérification, le Comité ne s'est pas prononcé faute de certitude. Bien qu'il s'agisse là d'une augmentation de 203 millions de dollars en valeur absolue par rapport à 1996-1997 – lorsque le Comité avait signalé que le PNUD n'avait pas reçu de rapport de vérification concernant un montant de 520 millions de dollars au titre des dépenses d'exécution nationale –, le Comité constate que la part de ces dépenses ayant fait l'objet de rapports de vérification est passée de 73 % en 1996-1997 à 75 % en 1998-1999.

22. Le Comité a constaté qu'en 1998-1999, le PNUD n'avait pas reçu de rapports de vérification portant sur des projets dans 63 pays, notamment cinq pays dont les dépenses au titre de projets exécutés par des entités nationales s'étaient élevées à 261 millions de dollars durant l'exercice 1998-1999. **Le Comité recommande que le PNUD veille au suivi périodique des rapports de vérification en souffrance et qu'il concentre ses efforts sur les pays dont les dépenses au titre de l'exécution nationale sont les plus élevées.**

23. À propos des 520 millions de dollars de dépenses au titre de l'exécution nationale pour lesquelles le PNUD n'avait reçu aucun rapport de vérification en 1996-1997, le Comité a déterminé dans quelle mesure le PNUD avait reçu par la suite les rapports en question. Le Comité a constaté que depuis, le PNUD avait reçu des rapports relatifs à 100 autres millions de dollars de dépenses au titre de l'exécution nationale.

3. Situation financière

Ressources ordinaires

24. Comme on le voit dans le tableau intitulé « Vue d'ensemble », les dépenses totales du PNUD imputées sur les ressources ordinaires en 1998-1999, d'un montant de 1 milliard 692 millions de dollars, ont été supérieures de 188 millions aux recettes qui se chiffrent à 1 milliard 504 millions de dollars. Cet excédent des dépenses sur les recettes, ainsi que d'autres ajustements et transferts, a réduit le solde des fonds du PNUD de 178 millions de dollars, qui est passé de 285 millions à 107 millions. En 1996-1997, les dépenses au titre du budget ordinaire ont dépassé les recettes de 157 millions de dollars.

25. Les dépenses sont tombées de 1 milliard 855 millions de dollars en 1996-1997 à 1 milliard 692 millions de dollars en 1998-1999, en raison essentiellement de la baisse continue des contributions volontaires des gouvernements membres au budget ordinaire. Les contributions ont baissé de 1 milliard 609 millions de dollars en 1996-1997 à 1 milliard 427 millions de dollars en 1998-1999. Les gouvernements ont, de plus en plus souvent, choisi de financer les activités du PNUD en contribuant aux fonds d'affectation spéciale ou en participant aux coûts. Le PNUD a estimé que pour faire face à l'avenir, il fallait augmenter les ressources ordinaires, et qu'en mettant en relief les résultats concrets de ses activités, il favoriserait l'accroissement des contributions volontaires au budget ordinaire.

26. Le Comité a noté que le solde de 107 millions de dollars provenant du budget ordinaire au 31 décembre 1999 avait à peine suffi à couvrir environ un mois et demi de dépenses. Il craint que si les dépenses du PNUD continuent de dépasser les recettes autant qu'en 1998-1999, le solde des fonds ne suffira pas aux dépenses actuelles.

27. Le Comité ne doute pas que le PNUD continuera de surveiller sa situation financière afin de veiller à maintenir un solde de fonds suffisant pour son budget ordinaire.

Autres ressources

28. Comme on le voit dans le tableau intitulé « Vue d'ensemble », le total des recettes du PNUD provenant d'autres ressources, dont le montant était de 3 milliards 621 millions de dollars, a dépassé en 1998-1999 de 115 millions de dollars les dépenses totales, qui se sont chiffrées à 3 milliards 506 millions de dollars. Cet excédent, ainsi que d'autres ajustements et transferts, a augmenté le solde des fonds de 52 millions de dollars, qui est passé de 1 milliard 199 millions à 1 milliard 251 millions de dollars. En 1996-1997, les recettes provenant des autres ressources avaient dépassé les dépenses de 331 millions de dollars.

29. Au cours de l'exercice 1998-1999, les gouvernements ont continué d'accroître leurs contributions au titre des arrangements de participation aux coûts et aux fonds d'affectation spéciale. Dans le cadre de ces arrangements, leurs contributions ont augmenté de 710 millions de dollars pour atteindre 2 milliards 452 millions, et leurs contributions aux fonds d'affectation spéciale sont passées à 604 millions grâce à des apports supplémentaires de 63 millions.

30. Les dépenses totales provenant des autres ressources ont également augmenté à mesure que les contributions croissaient. Toutefois, alors que les recettes totales provenant des autres ressources étaient, en 1998-1999, supérieures de 28 % à ce qu'elles étaient au cours de l'exercice précédent, l'ensemble des dépenses s'est accru de 40 %. Le PNUD a utilisé 54 millions de l'excédent des recettes pour établir une réserve opérationnelle afin de minimiser les problèmes de trésorerie à court terme.

31. Le Comité a noté avec satisfaction que le PNUD était parvenu à un niveau croissant de recettes provenant d'autres ressources, ce qui avait lui-même permis d'augmenter ses dépenses au titre des programmes.

4. Système intégré de gestion

32. À compter du 1er janvier 1999, le PNUD a remplacé son système de comptabilité qui n'était pas prêt pour le passage à l'an 2000 par le SIG. Dans une lettre datée du 30 novembre 1998, adressée au PNUD, le Comité s'est déclaré préoccupé par les risques que comportait la mise en place d'un nouveau système et a recommandé que le PNUD cherche à les réduire au maximum, en faisant fonctionner en parallèle, pendant un certain temps, le SIG et l'ancien système. Cependant, faute de ressources suffisantes, le PNUD n'a pu procéder ainsi. Lors de la mise en service du SIG, il s'est heurté à de nombreuses difficultés, qui l'ont empêché de gérer et de conduire au mieux ses activités en 1999. Le Comité a notamment constaté ce qui suit :

a) Il était difficile d'établir des liens entre le SIG et les divers sous-systèmes. Le PNUD ne pouvait donc pas saisir de données financières dans le SIG et

avait ainsi accumulé une masse de données à saisir, relatives en particulier aux bordereaux interservices et aux rapports sur les dépenses présentés par les gouvernements. La mise en place du SIG, prévue par le PNUD pour le 1er janvier 1999, avait été reportée jusqu'en avril 1999. Ce n'est qu'en septembre 1999 que le PNUD avait pu commencer à saisir dans ce système la majorité des données relatives aux dépenses;

b) Pendant toute l'année 1999, le PNUD n'avait pas pu effectuer régulièrement ou dans les délais prévus des rapprochements bancaires ou des examens de ses comptes d'attente. Sans ces deux éléments fondamentaux de contrôle financier, le risque de pertes financières augmentait;

c) Du fait de l'accumulation de données à saisir et des difficultés à mettre au point un système d'interrogation, le PNUD n'avait pas pu élaborer en temps voulu des rapports fiables aux fins de la gestion interne ou à l'intention des organismes de financement et autres organismes des Nations Unies;

d) De même, ces problèmes avaient empêché le PNUD de présenter au Comité ses états financiers de l'exercice biennal 1998-1999 avant la date limite du 30 avril 2000, comme l'exigeait le Règlement financier. En fait, ce n'est que le 14 juillet 2000 que le PNUD avait communiqué officiellement au Comité des états financiers complets, après lui en avoir remis un exemplaire préliminaire le 26 juin 2000. En conséquence, la vérification par le Comité des états financiers du PNUD avait été considérablement retardée.

33. Ces problèmes ont affaibli les systèmes de contrôle financier et les capacités de présentation de rapports du PNUD en 1999. Le Comité a reconnu qu'un grand nombre de ces difficultés étaient liées à la mise en service du SIG. Il a également constaté que, par rapport au système de comptabilité précédent, le SIG présentait pour le PNUD de nombreux avantages sur les plans de la collecte, de la présentation et de la communication des données financières.

34. Le Comité estime que les difficultés rencontrées lors de la mise en place du SIG ont permis au PNUD de tirer des conclusions sans équivoque qui seront utiles lors de la mise en service de nouveaux systèmes de technologies de l'information.

5. Présentation des états financiers

35. En raison des problèmes évoqués plus haut que la mise en service du SIG avait posés, l'état financier II.1. comportait une erreur. Il y est indiqué que le solde des sommes dues par le Fonds des Nations Unies pour la population s'élève à 33 872 000 dollars, soit 15 millions de dollars de plus que le montant effectivement dû, le montant de l'encaisse du PNUD étant donc sous-estimé d'autant.

36. Comme il est indiqué dans la note 2 i), le PNUD a également apporté, au cours de l'exercice biennal 1998-1999, plusieurs modifications aux principes comptables, à la suite desquelles il a fallu retraiter certaines données comparées.

6. Concordances des comptes

37. Lorsque les états financiers ont été signés, le PNUD n'avait pas achevé l'apurement de son principal compte bancaire de contributions. Au 20 juillet 2000, il lui restait à procéder à l'ajustement de 2 763 postes de dépenses, parmi lesquels figuraient des décaissements d'un montant total de 5 269 711 dollars apparaissant

dans les documents comptables mais pas dans les relevés bancaires, et des décaissements d'un montant total de 5 828 766 dollars apparaissant dans les relevés bancaires mais pas dans les documents comptables. Le Comité est préoccupé par le fait qu'environ sept mois après la fin de l'exercice biennal, ces sommes n'ont pas été comptabilisées. En raison de l'état incertain de ces montants non apurés, le Comité a limité la portée de son opinion. **Le Comité recommande que le PNUD achève l'apurement du principal compte de contributions et procède aux ajustements nécessaires dans les documents comptables.**

7. Biens non consommables

38. Conformément au paragraphe 49 des normes comptables pour le système des Nations Unies, les organismes des Nations Unies sont tenus d'indiquer la valeur d'inventaire du matériel durable, du mobilier et des véhicules automobiles et de préciser dans une note d'accompagnement la méthode d'évaluation employée. La règle de gestion financière du PNUD 124.01 stipule que le Programme doit tenir une comptabilité matières et procéder à des inventaires afin d'assurer un contrôle satisfaisant des biens en question.

39. Le PNUD a recours depuis 1993 à un système d'inventaire pour les bureaux de pays et mis en service en 1995 un système d'inventaire informatisé au siège. Au 31 décembre 1999, la valeur des biens non consommables inventoriés, indiquée dans la note 2 g) des états financiers, s'élevait à 18,3 millions de dollars pour le siège et à 73,8 millions de dollars pour les bureaux de pays. Il est précisé dans la note 2 g) que cette évaluation a été établie sur la base du coût intégral.

40. Le Comité estime que le PNUD n'a pas toujours établi ces évaluations à partir de données fiables ou complètes. Ainsi, Le PNUD n'a pas été en mesure de présenter au Comité une ventilation précise par pays des 73,8 millions de dollars correspondant au matériel durable des bureaux de pays. Il a évalué à 18,3 millions de dollars le matériel non consommable du siège en appliquant la méthode des coûts standard aux résultats d'un inventaire effectué pendant l'exercice biennal. Ces coûts standard ne correspondaient pas au coût effectif ou à la valeur des biens. Le Comité a également constaté que le PNUD n'avait pas remplacé le système d'inventaire du siège, alors qu'il s'était engagé à le faire à la suite de la vérification de l'exercice biennal 1996-1997.

41. Le Comité recommande que le PNUD exige des représentants résidents qu'ils certifient l'exactitude des résultats de l'inventaire annuel de leur bureau de pays et vérifient que tous les résultats sont bien reçus. Le Comité recommande également que le PNUD examine l'inventaire du siège afin de s'assurer que l'évaluation de l'ensemble du matériel correspond à la réalité. Il recommande en outre que le PNUD redouble d'efforts pour mettre au point un système d'inventaire adéquat.

8. Projets inactifs

42. Dans son rapport sur les états financiers du PNUD pour l'exercice biennal 1996-1997¹, le Comité s'est déclaré préoccupé par le montant des avances consenties à des gouvernements (11,6 millions de dollars) et inutilisées depuis plus d'un

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément No 5A (A/53/5/Add.1), chap. II.

an. Au cours de l'exercice biennal 1998-1999, le PNUD a examiné un grand nombre de ces avances et passé par profits et pertes 4,1 millions de dollars. En outre, il a constaté que des avances d'un montant total de 4,7 millions de dollars devaient faire l'objet d'une enquête plus approfondie. **Le Comité recommande que le PNUD achève cet examen en 2000 et passe par profits et pertes tous les montants en cause.**

9. Réserve pour les bureaux et logements hors siège

43. Dans son rapport sur les états financiers des exercices biennaux 1994-1995² et 1996-1997¹, le Comité s'est dit préoccupé par la gestion de la réserve pour les bureaux et logements hors siège. En 1996, il avait constaté qu'un certain nombre de soldes de l'état de l'actif et du passif n'étaient pas suffisamment représentés par des biens corporels ou, dans le cas des prêts et des dépenses de rénovation, avaient peu de chances d'être récupérés. Le PNUD a donc comptabilisé une provision de 14,1 millions de dollars pour ces pertes potentielles. Sur cette provision, il a passé par profits et pertes un montant de 2,6 millions de dollars en 1996-1997.

44. En 1998-1999, le PNUD a passé par profits et pertes un montant supplémentaire de 309 000 dollars. Il s'agissait de sommes que d'anciens fonctionnaires devaient depuis longtemps au PNUD au titre du plan de location d'appareils ménagers. Dans le cadre de ce plan, le PNUD avait loué au personnel hors siège des appareils ménagers. Au 31 décembre 1999, la provision s'élevait à 11,2 millions de dollars.

10. Rentrées de fonds indéterminées

45. Au 31 décembre 1999, le PNUD avait signalé des rentrées de fonds indéterminées s'élevant à 19,6 millions de dollars. Au cours des exercices biennaux de 1994-1995 et de 1996-1997, ces rentrées étaient respectivement de 7,1 millions et de 13,4 millions de dollars. Elles correspondaient à des contributions ou d'autres sommes encaissées par le PNUD, mais dont la provenance ou la nature n'avait pas encore été déterminée. Le Comité se déclare préoccupé par l'augmentation de ces rentrées de fonds indéterminées et le retard avec lequel ces sommes sont par conséquent utilisées aux fins prévues par les donateurs.

11. Passation par profits et pertes de pertes de caisse, pertes sur débiteurs et pertes matérielles

46. Au cours de l'exercice biennal 1998-1999, le PNUD a signalé au Comité qu'il avait passé par profits et pertes des pertes de caisse et des pertes sur débiteurs d'un montant de 4 737 564 dollars. Sur ce montant, 4 118 581 dollars correspondaient à des sommes qui étaient dues depuis longtemps par des gouvernements et que le PNUD jugeait irrécouvrables, et 309 485 dollars provenaient du plan de location d'appareils ménagers dont il est question plus haut. Les 10 autres cas, dont le montant s'élevait, d'après les estimations à environ 309 498 dollars, concernaient des inscriptions au compte des pertes et profits dans différents bureaux de pays.

47. Le PNUD a également signalé au Comité qu'au cours de l'exercice biennal 1998-1999, il avait passé par profits et pertes des biens non consommables d'un montant total de 3 513 174 dollars (évalués au prix d'achat) pour le bureau de pays, d'un montant total de 526 386 dollars en 1998 pour le siège. Toutefois, en raison de

² Ibid., cinquante et unième session, Supplément No 5A (A/51/5/Add.1), chap. II.

problèmes liés au système, il n'a pas informé le Comité des montants passés par profits et pertes au siège en 1999.

12. Versements à titre gracieux

48. Le PNUD a signalé deux versements à titre gracieux d'un montant global de 5 640 dollars pour 1998-1999.

C. Questions de gestion

1. Gestion du changement

Rappel des faits

49. Le processus de gestion du changement 2001 avait pour principal objectif d'adapter les capacités internes du PNUD aux besoins dans les quatre domaines prioritaires définis en 1994 par le Conseil d'administration, à savoir : l'élimination de la pauvreté; la création d'emplois et de moyens de subsistance durables; la promotion de la femme; et la régénération de l'environnement. Le PNUD a lancé l'initiative de gestion du changement en 1997 alors que l'environnement extérieur était entré dans une phase de mutation, marquée en particulier par une réduction des ressources de base allouées au PNUD par les gouvernements. De cette situation est né, en mai 1997, le plan de mise en oeuvre de la gestion du changement, qui a été actualisé en septembre 1997. La stratégie adoptée par le PNUD en la matière a été affinée et revue à nouveau en 1998 et 1999 dans le cadre du processus de planification stratégique annuel du PNUD. Ce dernier avait l'intention de lancer l'initiative de gestion du changement en décembre 1999 au plus tard.

50. Le changement d'administrateur, intervenu en juillet 1999, a conduit le PNUD à mettre fin officiellement à l'initiative PNUD 2001 et à créer une équipe de transition qui avait pour mission d'évaluer la manière dont on pourrait accélérer le changement. Dans le cadre du processus de clôture, le PNUD a demandé une évaluation indépendante de l'initiative PNUD 2001, qui a été achevée en octobre 1999.

51. Le Conseil d'administration a passé en revue le processus de planification de la gestion du changement dans son rapport pour l'exercice biennal 1996-1997, et fait le point, dans le cadre de l'examen actuel, des problèmes rencontrés dans la mise en oeuvre au siège et dans les bureaux de pays.

Mise en oeuvre de la gestion du changement

Documents de mise en oeuvre

52. Trois objectifs principaux se dégagent des documents de mise en oeuvre présentés en septembre 1997 :

- a) La responsabilisation des bureaux de pays afin qu'ils soient en mesure d'offrir des services de développement rapides et adaptés;
- b) L'amélioration de la qualité et de l'efficacité des programmes et services;
- c) La création d'un organisme plus cohérent, plus responsable et plus efficace.

En avril 1998, ces trois objectifs ont été décomposés en six grands objectifs, à savoir : l'appui aux bureaux de pays; la formation; le réaménagement et la restructuration; la mobilisation des ressources; la responsabilisation; et l'appui aux activités de réforme de l'ONU.

53. Chaque plan énonçait les activités ayant trait aux grands objectifs, mais aucun ne précisait l'importance relative des différentes activités ni l'ordre de priorité de ces objectifs. Ces plans ne faisaient donc pas de distinction entre les activités principales que le PNUD devait entreprendre s'il voulait mener à bien l'initiative et les activités complémentaires.

54. Cinquante activités énumérées dans les documents de mise en oeuvre n'étaient pas assorties d'objectif quantifiable et, dans trois cas, l'activité était décrite de manière trop vague pour permettre une véritable évaluation. Ainsi, la première activité figurant dans le document publié en mai concernait l'affectation de personnel dans les bureaux extérieurs en trois phases. Il n'était fait aucune mention du nombre de fonctionnaires qui seraient redéployés, de la date à laquelle ces trois phases seraient lancées, des dépenses occasionnées par le transfert des fonctionnaires ou des objectifs quantifiables qui serviraient à suivre l'évolution de l'activité.

55. Le Conseil d'administration recommande que, dans le cas d'initiatives telles que PNUD 2001, le Programme attribue un rang de priorité aux différentes activités et définisse des indicateurs quantifiables et des objectifs d'étape afin de permettre le suivi systématique des progrès réalisés.

Coûts et ressources

56. Le plan de mise en oeuvre de mai 1997 n'indiquait que le coût des activités que le PNUD ne pouvait pas financer au moyen de son budget biennal ordinaire. Il classait les dépenses supplémentaires en deux catégories : celles qui pouvaient être couvertes par un fonds d'affectation spéciale alimenté par un gouvernement donateur à hauteur de 2,5 millions de dollars, et celles qui devaient être financées par le biais d'appels de fonds et qui représentaient 6,6 millions de dollars. Au total, les dépenses supplémentaires liées à l'initiative de gestion du changement étaient estimées à 9,1 millions de dollars.

57. Dans le plan actualisé de septembre, le PNUD indiquait des prévisions de dépenses pour sept activités dont le coût n'avait pas été établi dans le plan précédent. Il a également estimé que la mise en oeuvre de PNUD 2001 coûterait 18,1 millions de dollars, soit 9 millions de dollars de plus que le montant estimatif prévu dans le document de mai 1997. Cette augmentation était essentiellement imputable à l'octroi d'une allocation supplémentaire de 4 millions de dollars au programme de reconversion professionnelle, destiné à faciliter le départ volontaire de fonctionnaires, et une autre allocation de 3,3 millions de dollars au titre de la création d'unités de ressources sous-régionales. Le plan actualisé identifiait plusieurs sources de financement possibles pour l'initiative PNUD 2001, y compris le budget de base biennal, le fonds d'affectation spéciale et des fonds qui n'avaient pas encore été mobilisés.

58. Le plan de mise en oeuvre de mai 1997 ne précisait pas le montant à prélever sur les ressources de base dont le PNUD avait besoin pour mettre en oeuvre l'initiative de changement. En revanche, celui de septembre 1997 indiquait que le coût des activités devant être financées au titre du budget de base biennal s'élevait à 9,8 millions de dollars. Ce plan définissait aussi six nouvelles activités entraînant

des dépenses, mais n'a pas fourni d'estimation des coûts, ce qui signifiait que de nombreuses tâches étaient confiées à des responsables opérationnels sans qu'un budget précis ait été établi pour leur mise en oeuvre.

59. Le Conseil d'administration recommande que, lors de la planification de futures initiatives telles que PNUD 2001, le PNUD établisse le coût de toutes les activités proposées ainsi que le montant total des dépenses prévues pour l'initiative dans son ensemble.

60. Le Conseil d'administration a examiné 10 activités s'inscrivant dans le cadre de l'initiative PNUD 2001, et constaté qu'en règle générale, les directeurs de projet possédaient des informations sur les coûts des activités de gestion du changement qui les concernaient mais qu'ils ne les communiquaient pas systématiquement aux directeurs de programme à l'échelon central, lesquels n'avaient pas entrepris d'analyse méthodique en vue d'évaluer les ressources utilisées au titre de l'ensemble de l'initiative PNUD 2001.

61. Le Conseil d'administration recommande que, dans les futures initiatives telles que PNUD 2001, les directeurs de projet recueillent et communiquent toutes les informations disponibles sur les coûts et que les directeurs de programme à l'échelon central intègrent ces informations dans leurs rapports d'activité périodiques.

62. Entre 1995 et 1999, un gouvernement a versé 8,6 millions de dollars au PNUD afin que ce dernier rationalise ses procédures administratives internes et ses méthodes de gestion. Le Programme a, dans un premier temps, alloué 1,8 million de dollars au financement d'activités entreprises dans le cadre de l'initiative PNUD 2001 (voir annexe II). En novembre 1999, le fonds d'affectation spéciale avait versé 2,5 millions de dollars au titre de cette initiative.

63. Afin de mobiliser de nouvelles ressources, le PNUD a créé, en octobre 1998, un autre fonds d'affectation spéciale consacré exclusivement aux activités s'inscrivant dans le cadre de PNUD 2001. Ce fonds, dont le montant fixé avait été porté de 6,6 millions de dollars en mai 1997 à 10,1 millions en décembre 1999, était destiné à financer les cinq activités de gestion du changement suivantes :

a) Le renforcement des compétences des bureaux de pays. Le budget consacré à cette activité était de 4 millions de dollars, mais ce montant n'apparaissait dans aucun des documents de mise en oeuvre. En décembre 1999, le fonds avait mobilisé 660 000 dollars pour cette activité et recherchait un financement supplémentaire;

b) Le renforcement de l'aptitude du PNUD à assister les pays traversant une crise. Le budget prévu à ce titre s'élevait à 1,8 million de dollars, alors que les prévisions initiales figurant dans le plan de mise en oeuvre de septembre 1997 était de 600 000 dollars. Les dépenses liées à cette activité ne figuraient pas dans le plan de mai 1997. En décembre 1999, le fonds avait mobilisé 330 000 dollars à l'appui de ce projet;

c) L'amélioration de l'efficacité de la gestion et des finances. Le budget consacré à cette activité s'élevait à 1 million de dollars, mais ce montant n'apparaissait pas dans le plan de mise en oeuvre de mai ni dans celui de septembre. En décembre 1999, le PNUD n'avait pas recueilli de fonds à ce titre;

d) La gestion de l'information au niveau des bureaux de pays. Le budget destiné à cette activité se chiffrait à 1,9 million de dollars, dont 1,5 million de dol-

lars avaient déjà été mobilisés par le fonds. Ce montant n'apparaissait pas dans les plans de mai et de septembre;

e) Le perfectionnement des cadres. Le budget consacré à cette activité s'établissait à 1,4 million de dollars. Il se rapportait à un montant de 4 millions de dollars prévu dans les plans de mise en oeuvre. En décembre 1999, le PNUD n'avait pas mobilisé de fonds à ce titre.

Les activités c) et d) susmentionnées ne figuraient dans aucun des plans de mise en oeuvre, et il n'avait pas été établi de prévisions de dépenses initiales pour les trois autres activités. En décembre 1999, environ 2,5 millions de dollars avaient été versés au fonds, et il restait encore à trouver 7,6 millions de dollars. Aucun fonds n'avait été mobilisé pour deux des cinq activités.

64. Le Conseil d'administration recommande que le PNUD précise l'état d'avancement des activités en cours dans le cadre de l'initiative PNUD 2001, puisqu'il a officiellement mis fin à cette initiative, et, s'il y a lieu, qu'il établisse les budgets détaillés nécessaires à leur exécution.

65. Le Conseil d'administration n'a pas été en mesure d'évaluer avec précision le coût total de l'initiative PNUD 2001. Si les dépenses à des fins spéciales, s'élevant à 5 millions de dollars, pouvaient être imputées directement à des activités entreprises dans le cadre de l'initiative, le PNUD n'a pas comptabilisé le montant des dépenses de base à ce titre. Comme il manquait toujours 7,6 millions de dollars au Fonds d'affectation spéciale pour l'initiative PNUD 2001, le montant estimatif total des ressources de base nécessaire à la mise en oeuvre intégrale du programme était de 12,6 millions de dollars. Le Conseil d'administration estime que ce montant est inférieur au coût effectif de l'initiative, le PNUD n'ayant pas déterminé le montant du budget de base utilisé pour l'appuyer et la développer.

Responsabilité et suivi

66. Si, dans les plans de mise en oeuvre, la responsabilité de chaque activité a été confiée à une unité, le PNUD n'a pas désigné de fonctionnaires responsables des différentes activités. Dans 28 cas, deux ou trois unités ont été chargées de la même activité. Le Conseil d'administration estime que cette situation a empêché de déterminer clairement les responsabilités.

67. Le PNUD a présenté au Conseil d'administration des rapports d'activité concernant l'initiative PNUD 2001 et élaboré des rapports d'étape semestriels à ce sujet. Ces rapports indiquaient l'état d'avancement de 53 activités regroupées dans le cadre des six grands objectifs appliqués depuis avril 1998. Ils ne comportaient aucune information sur le coût des activités de PNUD 2001 et ne présentaient que 19 objectifs quantifiables sur 53 activités au total. Ainsi, une activité visant à inverser le ratio 60/40 correspondant au temps consacré aux tâches administratives et celles ayant trait aux programmes dans les bureaux de pays, alors qu'une autre cherchait à imposer un délai de cinq jours pour répondre aux demandes de renseignements émanant du siège. Toutefois, le PNUD ne comparait pas systématiquement les résultats obtenus avec les objectifs fixés dans le cadre de son processus de suivi. Le dernier rapport paru à ce sujet avait été établi par le PNUD en août 1999. **Le Conseil d'administration recommande que, pour une initiative telle que PNUD 2001, le Programme désigne des responsables de la mise en oeuvre et contrôle**

périodiquement les résultats obtenus afin de pouvoir déceler les problèmes aussitôt que possible et de prendre les mesures qui s'imposent pour y remédier.

68. Le Conseil d'administration a constaté que les pratiques de suivi et d'établissement de rapports étaient satisfaisantes dans un des domaines qu'il a étudiés, à savoir la création d'unités de ressources sous-régionales et du « centre de liaison mondial ». Le document-cadre indique clairement les effectifs et le budget qui seront nécessaires pour mettre en place le système d'unités de ressources sous-régionales; il fournit également des données de base dont le PNUD pourrait se servir pour mobiliser des ressources et contrôler les dépenses. Les responsables de la gestion ont rendu compte tous les six mois de l'utilisation des ressources et analysé les dépenses correspondant aux divers éléments (personnel, voyages et indemnités de subsistance, etc.). Ils ont également fixé des objectifs internes dans cinq domaines relevant du projet de manière à pouvoir suivre la mise en place du système. Le Conseil d'administration se félicite de ces exemples de bonne pratique.

Résultats obtenus dans le cadre de l'initiative PNUD 2001

69. Le Comité a examiné un certain nombre d'activités qui étaient mentionnées dans les plans d'exécution de mai et de septembre 1997. Pour évaluer l'initiative, il s'est référé notamment aux cinq jalons fondamentaux spécifiés dans le plan du mois de mai. Les conclusions sont indiquées ci-après :

a) Création de centres de contact sous-régionaux (17 au maximum) et d'un centre de liaison mondiale au sein du Bureau des politiques. En décembre 1999, le PNUD avait créé six centres de contact sous-régionaux et trois autres étaient partiellement mis en place. Le Centre de liaison mondiale avait également été créé. Le PNUD estime que le nombre optimal de centres se situe actuellement entre 10 et 12. Le budget prévu pour la réalisation de ces projets s'élevait à environ 6,5 millions de dollars (90 % des fonds provenant du budget de base);

b) Définition des compétences requises pour les fonctions et les tâches assignées aux unités administratives et les emplois correspondants. En décembre 1999, le PNUD avait défini les compétences que les représentants résidents, les représentants résidents adjoints et les cadres opérationnels doivent posséder mais cette opération n'a pas été poursuivie pour les autres emplois des bureaux de pays ou ceux du siège. Le PNUD n'a pas établi de budget pour cette activité ou de rapports sur des dépenses connexes;

c) Simplification des manuels relatifs aux programmes et aux finances. Le PNUD a mis à jour le Manuel des programmes et l'a publié officiellement en mars 1999. Il a présenté une nouvelle version du Règlement financier et des règles de gestion financière au Conseil d'administration en janvier 2000 et ces dispositions sont entrées en vigueur en avril 2000. Le nouveau Manuel financier a été publié le 15 juin 2000;

d) Élaboration et utilisation d'indicateurs relatifs à la gestion et à l'exécution des programmes et amélioration du contrôle exercé par les bureaux régionaux. En décembre 1999, le PNUD n'avait pas encore achevé ses travaux sur la mise au point d'indicateurs de résultats pour les bureaux de pays mais il était prêt à faire appliquer le nouveau système de fiches de suivi équilibrées dès que les indicateurs auraient été approuvés;

e) Transfert de personnel vers les bureaux de pays et les centres de contact sous-régionaux. Bien que cela ne soit pas précisé dans les plans d'exécution de mai et de septembre 1997, le PNUD s'était fixé pour objectif de transférer 25 % des effectifs et des postes du siège aux bureaux extérieurs. Cet objectif n'a pas été atteint et le nouvel Administrateur a réaffirmé sa validité dans les plans d'action pour 2000-2003, présentés au Conseil d'administration en janvier 2000. En mars 2000, le PNUD a établi des plans prévoyant une réduction de 26 % des effectifs au siège et analysant les changements qui interviendraient dans les différents services.

70. Le Comité recommande que le PNUD fixe un calendrier précis pour la réalisation des tâches qui n'ont pas été entièrement exécutées dans le cadre de l'initiative PNUD 2001.

Gestion du changement dans les bureaux de pays

Concertation avec d'autres organismes des Nations Unies

71. L'un des principaux objectifs du processus de gestion du changement était d'encourager une collaboration plus étroite au sein du système des Nations Unies tant sur le plan stratégique que sur le plan opérationnel. L'initiative PNUD 2001 a introduit l'idée d'une concertation entre les organismes des Nations Unies à l'échelon des pays en vue d'établir des bilans communs de pays et des plans-cadres pour l'aide au développement, ainsi que d'harmoniser les cycles de programmation. Ces initiatives visent à coordonner les activités entre les organismes des Nations Unies, le gouvernement concerné et les autres institutions. Sur le plan stratégique, le Comité a constaté que, en règle générale, les bureaux de pays cherchaient à établir de bonnes relations avec les autres organismes des Nations Unies et avec tous leurs interlocuteurs à l'intérieur du pays. Le tableau 1 récapitule les progrès accomplis dans 11 bureaux de pays que le Comité a visités.

Tableau 1

Concertation avec les autres organismes des Nations Unies

Bilans communs de pays	Sur 11 bureaux de pays, neuf dressaient des bilans communs. Deux seulement n'avaient pas encore commencé les travaux.
Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement	Cinq des 11 bureaux de pays établissaient des plans-cadres et six d'entre eux n'avaient pas encore commencé les travaux.
Harmonisation des cycles de programmation	Un pays avait déjà assuré l'harmonisation des programmes et six autres avaient fixé des dates pour l'harmonisation. Dans les pays restants, l'harmonisation était entravée par une situation de guerre ou la pénurie de ressources disponibles pour la programmation.

72. Le Comité a relevé des lacunes dans l'établissement du calendrier des mesures à prendre en vue d'achever l'élaboration des bilans communs de pays ou des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et dans la fourniture des ressources nécessaires pour assurer la viabilité des plans. **Il a recommandé que les bureaux de pays améliorent les procédures d'établissement des calendriers, recommandation à laquelle ils ont souscrit.**

73. Le Comité a constaté que 8 bureaux de pays sur 11 partageaient des locaux avec certains des autres organismes des Nations Unies présents dans le pays. Un au-

tre bureau prévoyait un transfert dans des locaux communs et une proposition analogue était à l'étude dans un dixième bureau. Un bureau de pays seulement n'avait aucun lien réel ou virtuel avec d'autres organismes des Nations Unies. Parmi ceux qui partageaient déjà des locaux, deux prenaient également des dispositions pour informatiser les activités en vue d'établir des liens plus étroits avec les autres organismes des Nations Unies.

74. Trois bureaux de pays avaient mis au point, en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies, des contrats communs pour le louage de services divers, par exemple en ce qui concerne les voyages et la sécurité, ce qui leur permettait de réaliser des économies d'échelle et des gains d'efficacité sur le plan administratif. Un bureau de pays, notamment, avait conçu un programme ingénieux pour mettre en place des contrats de louage de services communs (encadré 1). Quatre autres bureaux avaient commencé à identifier des possibilités pour la création de services communs.

Encadré 1

Création de services communs

Un bureau de pays a lancé un projet de réforme en juillet 1997 pour faire avancer le processus de gestion du changement. Ce projet était axé dans un premier temps sur les structures administratives. Un groupe des opérations interorganisations a été mis sur pied et des accords portant sur des services communs ont été conclus dans des domaines divers, notamment ceux des voyages, de l'hôtellerie et des réceptions, des assurances et des services médicaux. Le projet distinguait des mesures prioritaires qui pouvaient être prises immédiatement et prévoyait la désignation d'un organisme chef de file, l'organisme désigné étant celui qui possédait les meilleures connaissances et l'expérience la plus riche pour diriger les activités opérationnelles correspondantes. Il recensait des possibilités d'économies, en pourcentage, par rapport aux contrats existants mais le bureau de pays n'a pas contrôlé ultérieurement les économies effectivement réalisées.

75. Le Comité note que le PNUD, agissant par l'intermédiaire du Groupe des Nations Unies pour le développement, est en train d'élaborer des directives et des normes sur les contrats de louage de services communs. **Il recommande que tous les bureaux de pays étudient la possibilité de passer des contrats de louage de services communs avec d'autres organismes des Nations Unies, en tant que méthode permettant éventuellement de réaliser des économies et des gains d'efficacité sur le plan administratif.**

Questions relatives à l'organisation, au recrutement et aux affectations

76. Le Comité a noté que 5 des 11 bureaux visités avaient entrepris de réorganiser leurs activités d'une manière ou d'une autre à la suite de l'initiative portant sur la gestion du changement. Les changements étaient plus ou moins importants, allant d'une réorganisation mineure dans certains bureaux à une approche matricielle intégrale fondée sur le travail en équipe dans d'autres. Les changements les plus radi-

caux qui ont ainsi été introduits dans un bureau de pays sont décrits ci-après (encadré 2).

Encadré 2

Restructuration fondée sur l'approche matricielle

Le bureau de pays a remplacé la hiérarchie traditionnelle du PNUD, fondée sur les programmes/activités opérationnelles, par un travail d'équipe. Il a créé sept équipes couvrant des domaines d'activités essentiels (réformes administratives et décentralisation, emploi productif, appui fourni au système des Nations Unies, par exemple). Les équipes étaient composées d'agents sur le terrain et d'administrateurs de programme, les individus étant membres de plusieurs équipes. Chaque équipe était dirigée par un chef élu et un individu ne pouvait diriger qu'une seule équipe. Le but de la réorganisation était d'assurer un partage optimal des compétences et des données d'expérience et de renforcer la cohésion au sein du bureau. Les agents de terrain ont continué à fournir un appui technique dans des domaines essentiels, par exemple pour les contrôles budgétaires portant sur les opérations financières et administratives ordinaires.

77. Tous les bureaux de pays visités par le Comité avaient le sentiment que le programme de gestion du changement avait entraîné un accroissement des responsabilités et des pouvoirs que le siège leur délèguait. Ils ont tous déclaré que la responsabilisation du personnel était un aspect important du processus de gestion du changement. Tous les bureaux avaient pris des dispositions pour organiser régulièrement des réunions entre le personnel et les cadres supérieurs de l'administration et au moins quatre d'entre eux tenaient des réunions hebdomadaires. Huit bureaux organisaient également des retraites annuelles en vue de faire participer davantage le personnel à l'élaboration des politiques. La plupart des bureaux faisaient moins appel à du personnel international et cherchaient à confier des responsabilités plus étendues aux administrateurs recrutés sur le plan national.

78. Tous les bureaux se sont déclarés déterminés à consacrer 5 % du temps de travail à la formation du personnel, conformément à l'objectif fixé dans le cadre du processus de gestion du changement. Toutefois, à une exception près, ils n'ont généralement pas contrôlé la réalisation de cet objectif. La plupart d'entre eux commençaient tout juste à rédiger des définitions d'emploi pour tous les postes, à définir les compétences correspondantes que le personnel devait posséder et à recenser les besoins de formation qui en résultaient. Des programmes de formation avaient généralement été mis en place mais ils n'étaient pas encore entièrement élaborés dans deux bureaux.

79. Le Comité recommande que tous les bureaux de pays achèvent de rédiger les définitions d'emploi et de définir les compétences requises pour tous les postes et qu'ils les utilisent en vue d'élaborer des plans de formation appropriés pour le personnel.

Liaison avec les interlocuteurs extérieurs

80. Le PNUD a cherché à tirer parti du processus de gestion du changement pour centrer davantage l'attention sur le client et les services fournis. Il a souligné la nécessité d'une ouverture sur l'extérieur et d'un renforcement des relations avec les interlocuteurs extérieurs, tels que les gouvernements bénéficiaires, les donateurs, les autres organisations internationales, la société civile et les médias. Il a également souligné l'importance de la sensibilisation et de la mobilisation.

81. Outre l'adoption de bilans communs de pays et de plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, différents bureaux de pays ont essayé d'établir des contacts directs avec les communautés au sein desquelles ils sont implantés, par des initiatives diverses, afin d'exercer une influence. Parmi les pratiques exemplaires que le Comité a relevées, on peut citer :

a) Le fait qu'un bureau avait souligné la nécessité de rationaliser les procédures administratives et opérationnelles et de déléguer des pouvoirs importants au personnel affecté à l'exécution des projets en matière de prise de décisions pour fournir les services de façon rapide et efficace;

b) Le fait qu'un bureau avait utilisé des fonds dégagés sur l'administration des projets pour faire venir des experts internationaux éminents – économistes et spécialistes du développement institutionnel – dans le pays en vue de diriger des séminaires, des débats et des ateliers auxquels des personnalités politiques et universitaires du pays en question étaient invitées à participer;

c) Le fait que trois bureaux avaient élaboré des directives détaillées adaptées à des pays particuliers pour des projets exécutés à l'échelon national, en liaison avec les ministères compétents.

Le Comité se félicite de ces pratiques exemplaires.

2. Achats

82. Au PNUD, la fonction achats est décentralisée au profit des services et des bureaux de pays, encore que le Bureau des services d'achats interorganisations offre au PNUD et à divers organes des Nations Unies des services spécialisés pour l'acquisition de certains articles, notamment les véhicules. Le Bureau est aussi pour le PNUD une source de compétences et de conseils professionnels. Le Comité a examiné la façon dont se faisaient les achats au siège, au Bureau et dans les bureaux de pays dans lesquels il s'est rendu.

83. Le Comité a examiné ce domaine sous les trois grands aspects que sont :

- a) Le respect des textes réglementaires du PNUD;
- b) La rapidité et l'efficacité des procédures d'adjudication;
- c) Le rôle du Comité consultatif des achats.

84. En juillet 1999, le PNUD s'est doté d'un nouveau système de passation des marchés fondé sur des seuils de délégation de pouvoir plus élevés et diverses mesures de responsabilisation. En janvier 2000, le Conseil exécutif a approuvé le texte révisé des Règlements financier et règles de gestion financière du PNUD, entré en vigueur en avril 2000 et portant modification des procédures de passation des marchés.

Les achats au siège

85. Les achats administratifs réalisés à New York par le siège du PNUD représentaient au total 10,5 millions de dollars en 1998, et 11,7 millions en 1999. Le tableau 2 détaille ces montants par objet de dépense. En pratique, et bien que la passation des marchés soit décentralisée, deux services du siège, la Division des services administratifs et la Division des services techniques, jouent un rôle de chef de file dans la négociation des marchés importants.

Tableau 2

Achats du siège

(En millions de dollars É.-U.)

	1998	1999
Services	8,1	8,3
Fournitures et accessoires de bureau	0,9	0,9
Mobilier et matériel	1,5	2,5
Total	10,5	11,7

Respect des textes réglementaires du PNUD

86. Au siège, le Comité a examiné dix grands contrats-cadres couvrant des biens et des services comme le nettoyage, l'archivage et les logiciels. Il a également examiné 20 petits bons de commande émanant de divers services répartis dans tout le siège. Il a constaté que, d'une manière générale, le PNUD respectait les exigences fondamentales des règlements applicables à la passation des marchés.

87. Cependant, l'examen de l'échantillon de bons de commande n'a pas permis au Comité de confirmer que tous les biens et les services avaient été fournis en temps utile. Dans six cas, il n'a pas trouvé d'avis de réception dans le dossier et dans deux autres, la date de livraison n'avait pas été enregistrée. Le PNUD n'avait donc pu ni contrôler comme il l'aurait dû la qualité des fournisseurs ni se faire livrer dans les délais convenus par contrat. Le Comité avait relevé des déficiences du même ordre lors de son examen de l'exercice biennal 1992-1993.

88. Le Comité recommande que le PNUD rappelle à ses services qu'ils doivent confirmer promptement la réception de biens et la fourniture de services.

89. Le Comité a également examiné un marché de fournitures de bureau représentant au total 3,6 millions de dollars sur trois ans, marché qui a été traité comme un contrat de services communs entre plusieurs organismes des Nations Unies présents à New York, menés par la Division des achats du Secrétariat de l'ONU. Cette opération n'a pas été sans difficultés pour les cinq entités en cause (PNUD, Secrétariat de l'ONU, Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Fonds des Nations Unies pour la population), qui ont eu à monter un dossier complet d'appel d'offres et des procédures d'évaluation qui tenaient compte des besoins de tous les intervenants et illustraient les pratiques optimales de l'ONU en matière d'achats. D'incessants atermoiements ont cependant retardé l'adjudication. À l'origine, le PNUD pensait que le marché entrerait en vigueur en mai 1997, puis en décembre 1998, puis en janvier 1999 et enfin en février

1999. En fait, il n'a été définitivement conclu qu'en novembre 1999, même si le PNUD avait commencé dès juillet 1999 à acheter des fournitures de bureau au fournisseur considéré.

Rapidité et efficacité des procédures d'adjudication

90. Le Comité a analysé la rapidité et l'efficacité des adjudications en examinant comment les fournisseurs étaient choisis et évalués et dans quels délais on parvenait à conclure.

Choix et évaluation des fournisseurs

91. Le siège du PNUD n'a pas de fichier de fournisseurs qui pourrait lui faciliter ses achats de biens et de services. Ses fonctionnaires consultent les fournisseurs du moment et les autres organismes des Nations Unies implantés à New York pour mettre au point des listes de destinataires des appels d'offres, mais le Comité a constaté que le PNUD avait parfois du mal à susciter suffisamment l'intérêt des soumissionnaires. Son personnel n'est pas arrivé à obtenir suffisamment d'offres valables pour 2 des 10 grands contrats-cadres que le Comité a examinés, ce qui fait que le Comité consultatif des achats n'a pas retenu les deux soumissionnaires recommandés et a demandé un deuxième appel d'offres. En 1992-1993 déjà, le Comité avait relevé l'absence de registre des fournisseurs.

92. Le Comité recommande que le PNUD établisse un fichier de fournisseurs potentiels.

93. Le Comité a constaté que le PNUD n'évaluait pas systématiquement ses fournisseurs. Deux seulement des 10 contrats-cadres qu'il a examinés prévoyaient des objectifs exprimés en délais maximaux de livraison ou d'intervention mais, même dans leur cas, le comportement des fournisseurs n'avait pas été systématiquement analysé. Le PNUD ne procède à aucun contrôle ni supervision d'ensemble de ses fournisseurs du point de vue du respect des prix, et des délais de livraison convenus, de l'exactitude et de la fiabilité des livraisons, ou du nombre de plaintes reçues.

94. Le Comité recommande au PNUD de se doter d'un dispositif d'évaluation plus systématique des fournisseurs.

95. Le Comité a relevé plusieurs exemples de pratiques optimales dans le contrôle de ses fournisseurs par le PNUD. Pour un certain marché par exemple, le PNUD et le fournisseur se rencontraient toutes les deux ou trois semaines pour faire le point sur les services et résoudre les problèmes éventuels. Le PNUD a également demandé à certains de ses fournisseurs des renseignements sur la manière dont ils s'acquittaient de leurs tâches, sous forme de rapports périodiques sur des aspects comme les services utilisés par tel organisme ou tel département ou la ponctualité de la livraison. Le Comité s'en félicite.

Adjudication

96. Le Comité a constaté que pour 12 grands marchés passés par le siège – représentant au total plus de 4,7 millions de dollars – 195 jours en moyenne s'étaient écoulés entre le jour de l'appel d'offres ou de l'invitation à soumissionner et la date à laquelle le marché avait été adjugé. Le maximum était de 341 jours, le minimum de 29. Mais le Comité n'a pas compris dans son calcul le temps consacré aux tra-

vaux préliminaires, par exemple au choix des fournisseurs éventuels ou à la rédaction du cahier des charges, faute de dates précises pour ces opérations.

97. Le Comité recommande au PNUD d'étalonner ses résultats en termes de délais d'adjudication et d'échéances pour chaque phase de la passation des marchés et de les évaluer selon ces deux critères.

98. Le Comité a constaté qu'il y avait un temps mort entre la date limite des offres et le moment où le PNUD dépouillait les soumissions ou en analysait le contenu. Dans six cas, le dépouillement était intervenu au moins un mois après la date de soumission, avec dans trois de ces cas, un retard supérieur à deux mois. À sept reprises, il a fallu au PNUD plus d'un mois pour entreprendre le dépouillement et le délai a été dans quatre de ces cas, supérieur à deux mois. En moyenne, il faut au PNUD 53 jours pour dépouiller et évaluer les soumissions. De tels délais s'expliquent pour une bonne part par le travail considérable que le PNUD doit faire dans ce domaine pour régulariser la situation de 13 grands prestataires de services qui n'ont pas de contrat en bonne et due forme.

99. L'intervalle de temps entre l'évaluation initiale des soumissions et la recommandation finale du Comité consultatif des achats varie considérablement, puisqu'il peut aller de 4 à 209 jours. Le Comité a rejeté deux marchés en demandant un nouvel appel d'offres qui a pris respectivement 136 et 127 jours. Dans un troisième cas, les fonctionnaires ont dû demander des explications aux soumissionnaires avant de présenter leurs recommandations au Comité, ce qui a provoqué un retard de 74 jours.

100. Le Comité a conclu que la longueur de ces délais tenait aux causes suivantes :

- a) Manque de précision du cahier des charges d'origine;
- b) Appel à des soumissionnaires trop peu nombreux;
- c) Absence de procédure complète d'évaluation technique.

101. Les facteurs qui facilitent au contraire l'évaluation sont les suivants : rédaction en termes clairs du cahier des charges, avec le concours de spécialistes du domaine dont il s'agit; utilisation de devis chiffrés standard permettant des comparaisons directes des coûts pour les divers lots d'un marché.

102. Le Comité recommande au PNUD de s'inspirer des exemples de pratiques optimales, de veiller à la clarté des cahiers des charges et, quand cela est possible, d'utiliser des prix catalogue standardisés pour faciliter l'évaluation des offres.

Rôle du Comité consultatif des achats

103. Le Comité consultatif des achats a fondamentalement pour rôle de conseiller le chef du Service des achats. Pour l'exercice biennal 1998-1999, l'essentiel de sa tâche a consisté à donner son avis sur des marchés de plus de 100 000 dollars et sur les demandes de dérogation aux règles de la mise en concurrence pour les marchés de plus de 30 000 dollars. Les nouvelles directives entrées en vigueur à la fin de juillet 1999 ont révisé ces montants en hausse, en fonction du volume des marchés passés par telle division ou tel bureau de pays, et fait passer de 30 000 à 100 000 dollars le seuil de dérogation pour tous les bureaux.

104. Tous les bureaux de pays et les services du siège sont tenus de présenter leurs commandes au Comité quand elles dépassent le seuil prévu. Pendant l'exercice biennal 1998-1999, le Comité consultatif des achats a été saisi de 122 demandes émanant de 53 bureaux de pays différents.

105. Le Comité a noté que la répartition de ces demandes était inégale : ainsi huit bureaux avaient présenté 38 % des demandes. Lors de l'une de ses visites dans un bureau de pays, le Comité a constaté que celui-ci s'abstenait systématiquement, depuis environ 1993, de passer par le Comité consultatif des achats, alors qu'il gère une vaste gamme de projets qui supposent des volumes d'achats importants. En 1998, le comité local concerné a traité 181 demandes estimées à plus de 100 000 dollars, et 67 de plus pendant la période achevée en septembre 1999. Il craignait en effet qu'en soumettant ses commandes au siège, il n'ait à subir des délais de livraison considérablement plus longs. Au moment de l'audit, ce Bureau de pays était en négociation avec le siège pour en obtenir, en vertu des nouvelles directives, un relèvement du seuil de délégation de pouvoir tenant compte du volume de ses achats.

106. Le Comité recommande au PNUD de veiller à ce que les bureaux de pays soumettent au Comité consultatif des achats tous les marchés qui dépassent le seuil de leur délégation de pouvoir.

Achats des bureaux de pays

107. Le Comité a examiné un échantillon de marchés conclus dans chaque bureau de pays dans lequel il s'est rendu et au Groupe des services d'achats interorganisations. Il en a ainsi analysé 70, dont 24 concernaient des articles destinés aux bureaux eux-mêmes, et 46 des biens ou des services destinés à des projets. La valeur totale de ces marchés s'élevait à 32,7 millions de dollars environ. Un bureau de pays comptait à lui seul pour 25 millions de dollars dans ce total.

108. Le Comité juge satisfaisante dans l'ensemble la manière dont le PNUD respecte ses propres règlements et ses propres normes en matière de pratiques optimales; sa faiblesse la plus courante consiste à ne pas s'adresser à un nombre suffisant de soumissionnaires. Dans cinq bureaux, toutes les opérations comprises dans l'échantillon étudié respectaient parfaitement les procédures. Le Comité souligne la qualité du travail d'un certain bureau, qui utilise des catalogues informatisés pour accélérer la passation des commandes et a mis au point des dossiers standardisés pour certaines opérations comme les demandes de devis et les accusés de réception.

Marchés passés par le Bureau des services d'achats interorganisations

109. Pour ce qui est des marchés conclus par le Bureau des services d'achats interorganisations, le Comité s'inquiète de l'augmentation du nombre de véhicules commandés sur stock, dont le prix est jusqu'à 20 % supérieur au prix sortie d'usine. On constate à l'échelle de tout le système des Nations Unies, entre 1997 et 1998, une augmentation de 11,4 à 13,8 % de la proportion de commandes sur stock traitées par le Bureau. Les commandes de cette nature traitées par le PNUD pendant la même période ont fléchi de 12 à 8 %, mais ce chiffre ne comprend pas les commandes placées directement auprès des détenteurs de stocks par des bureaux de pays utilisant le catalogue du Bureau. Le Comité craint que les bureaux de pays ne choisissent de commander des articles en stock, qui sont plus chers, au lieu de planifier suffisamment à l'avance leurs besoins. Il relève avec plaisir que le Bureau a déjà

obtenu l'autorisation de supprimer de son catalogue de véhicules de service l'option de l'achat sur stock.

110. Le Comité relève que même si les catalogues de véhicules du Bureau sont largement utilisés dans tout le système des Nations Unies, des économies supplémentaires sont encore possibles si l'on centralise les négociations et si l'on s'adresse à de grands constructeurs. Au moment de l'audit, le Bureau était sur le point de conclure un arrangement dans le cadre duquel il devait acheter des véhicules au nom du FNUAP et de l'UNICEF et avait l'intention de s'associer plus étroitement avec la Division des achats de l'ONU, qui achète les véhicules du Secrétariat et du Département des opérations de maintien de la paix. Le Comité félicite le PNUD des efforts qu'il fait pour rendre ses opérations d'achats aussi efficaces qu'il est possible.

3. Politique de promotion d'un environnement de travail non polluant

111. Le Comité a examiné les questions ayant trait à la promotion d'un environnement de travail non polluant aussi bien au siège du PNUD que dans les bureaux de pays afin d'évaluer dans quelle mesure le PNUD avait formulé et mis en oeuvre une politique en la matière ou une stratégie de gestion de l'environnement. Il a également examiné les types d'initiatives locales en cours dans ce sens au siège et dans les bureaux de pays. Pour aborder les questions environnementales, le Comité se fonde sur la norme internationale qui soutient la notion de développement durable des entreprises (ISO 14001).

112. Le PNUD a lancé son initiative pour un environnement de travail non polluant en juillet 1997. L'initiative a été axée sur le siège où le PNUD a créé une équipe spéciale chargée de la question des considérations écologiques, à laquelle il incombe de définir et de mettre en oeuvre des mesures pratiques pour appuyer et protéger l'environnement dans le cadre des méthodes de travail de l'organisation.

Examen des questions relatives à l'environnement et au développement durable

113. Le PNUD a confirmé son engagement à l'égard des questions relatives à l'environnement dans le descriptif de sa mission. Le Conseil d'administration du PNUD s'est prononcé en faveur des questions relatives à l'environnement et au développement durable dans une série de décisions. Il a considéré la gestion de l'environnement et des ressources naturelles comme un domaine dans lequel il devrait renforcer les capacités nationales et a concentré les domaines d'activité du PNUD sur quatre thèmes au nombre desquels l'environnement.

114. Le Conseil a estimé que le PNUD n'avait pas établi une stratégie de gestion de l'environnement pour ses opérations internes, qu'il n'avait pas distribué dans l'ensemble de l'organisation des directives détaillées et qu'il n'avait pas soumis à l'approbation du Conseil d'administration une politique officielle de gestion de l'environnement pour l'organisation. Si certaines mesures ayant trait à l'environnement avaient été prises dans le cadre de l'initiative pour un environnement de travail non polluant, le PNUD n'avait pas systématiquement énoncé ses pratiques en matière d'environnement et n'avait pas procédé à tout un éventail d'évaluations des risques écologiques dans l'ensemble de l'organisation. Par ailleurs, le PNUD n'avait pas fixé d'objectifs systématiques ni d'indicateurs de rendement pour mesurer l'incidence de ses opérations internes sur l'environnement. Il n'avait pas mis en place non plus un programme de formation du personnel aux

questions relatives à l'environnement et n'avait pas envisagé systématiquement d'évaluer toutes les activités qui pourraient éventuellement avoir des incidences sur l'environnement.

115. En avril 1999, le PNUD a commencé à formuler une stratégie de gestion de l'environnement par l'intermédiaire d'un projet appuyé par un organisme de développement international. L'objectif du projet était de concevoir et de mettre en oeuvre une stratégie de gestion de l'environnement pour influencer dans leur ensemble les politiques, procédures et pratiques du PNUD, y compris la gestion quotidienne de l'organisation et ses programmes opérationnels. Le PNUD devrait décider de l'orientation de la stratégie d'ici septembre 2000.

116. Le Comité a noté qu'il est indiqué dans le cadre de référence du projet que la prise en compte des impératifs de protection de l'environnement dans les activités internes du PNUD ne représenterait qu'une petite partie de ses travaux. L'essentiel du projet viserait à faire en sorte que les préoccupations d'ordre environnemental soient dûment prises en considération dans les activités au titre des programmes et des projets du PNUD. Dans la phase d'exécution, la prise en compte des considérations environnementales au PNUD et dans le système des Nations Unies n'occupait que la quatorzième place sur une liste de 20 objectifs. Le Comité craint que ce projet n'accorde pas suffisamment la priorité aux opérations internes du PNUD.

117. Tout en se félicitant des efforts que déploie le PNUD pour mettre au point une stratégie de gestion de l'environnement, **le Comité recommande au Programme d'accorder une plus grande attention aux questions relatives à l'environnement interne. Il recommande également au PNUD de veiller, en formulant sa stratégie de gestion de l'environnement, à y intégrer des éléments clefs de bonne pratique décrits dans la norme ISO 14001, en particulier :**

- a) **Approbation de la stratégie de gestion de l'environnement au niveau du Conseil d'administration;**
- b) **Achèvement des évaluations de risque pour l'environnement;**
- c) **Collecte de données sur les pratiques environnementales;**
- d) **Définition d'objectifs en matière d'environnement, fondés sur des indicateurs de rendement pouvant être mesurés pour évaluer les progrès accomplis;**
- e) **Rapports de situation établis régulièrement à l'intention du Conseil d'administration;**
- f) **Détermination des besoins en matière de formation du personnel dans le domaine de l'environnement et fourniture des ressources nécessaires pour répondre à ces besoins;**
- g) **Audit interne ou procédures d'évaluation recouvrant toutes les activités qui peuvent avoir éventuellement des effets sur l'environnement.**

Le Comité est heureux de constater que le PNUD envisage d'examiner la recommandation du Comité dans le cadre de son processus d'élaboration d'une stratégie de gestion de l'environnement.

Initiatives pour un environnement de travail non polluant au siège et dans les bureaux de pays

118. Ni le Bureau des services d'achats interorganisations ni aucun des bureaux de pays où le Comité s'était rendu n'avaient mis en place une politique officielle au moment des visites d'audit et un bureau seulement avait oeuvré sensiblement dans ce domaine et avait désigné un responsable de la coordination pour poursuivre les efforts en la matière. **Le Comité a recommandé que chaque bureau formule une politique officielle de prise en compte des considérations environnementales et désigne un responsable de la coordination pour poursuivre les efforts dans ce domaine.** Le Comité est heureux de constater que 11 bureaux ont réagi positivement à la recommandation et ont commencé à formuler une politique et à désigner un responsable de la coordination. Le bureau restant a également exprimé son appui à la recommandation et s'est engagé à prendre un certain nombre d'initiatives positives en fonction des ressources dont il disposerait.

119. Le Comité a examiné trois des principaux domaines sur lesquels porte l'initiative pour un environnement de travail non polluant, à savoir achats de « produits verts »; rendement énergétique et gestion des bâtiments; et recyclage.

Achats de « produits verts »

120. Le PNUD a fait les premiers pas vers la formulation de politiques d'achats écologiques en septembre 1995 lorsque le Bureau des services d'achats interorganisations a publié un opuscule fixant des directives sur les facteurs environnementaux à prendre en considération lors de l'achat de matériel et fournitures de bureau. Il est prévu dans l'opuscule que les bureaux de pays et les services du siège procéderaient à un examen détaillé des pratiques d'achats internes et que le PNUD mettrait au point une stratégie pour appliquer les recommandations découlant de cet examen.

121. Le Comité a constaté que le Bureau des services d'achats interorganisations n'avait pas lui-même utilisé l'opuscule et que sur les 11 bureaux de pays dans lesquels le Comité s'était rendu, quatre seulement avaient mentionné l'opuscule lorsqu'on leur avait posé des questions sur leurs politiques d'achats écologiques. Un seul bureau de pays utilisait activement l'opuscule. Les bureaux n'avaient ni formulé des directives écrites ni utilisé une liste de contrôle pour s'assurer qu'ils s'occupaient des questions environnementales d'une manière systématique.

122. Le PNUD a déployé des efforts visant à mettre au point une politique d'achats écologiques qui serait diffusée dans l'ensemble de l'organisation. Au milieu de l'année 1998, un gouvernement a proposé de financer une conférence sur les achats de produits respectueux de l'environnement, qui se tiendrait en septembre 1999. Le PNUD a activement examiné cette option dans un premier temps mais a décidé en février 1999 que la conférence ne serait pas viable jusqu'à ce que le PNUD ait formulé sa propre politique d'achats écologiques. Il a chargé un consultant, qui avait initialement été recruté pour organiser la conférence, de formuler une politique. En juillet 1999, le consultant a présenté une ébauche de document dans laquelle il a énoncé les options en matière d'achats écologiques et mis l'accent sur les domaines dans lesquels il restait encore à faire. Le Comité a noté que depuis juillet 1999, le PNUD n'avait pas mis en oeuvre les recommandations du consultant de poursuivre la formulation d'une politique d'achats écologiques. L'Équipe spéciale du PNUD chargée de la question des considérations écologiques envisageait d'examiner les recommandations en avril 2000, et le PNUD se proposait d'entreprendre une étude de

faisabilité qui serait achevée en septembre 2000, afin de déterminer le niveau de détail nécessaire pour les directives concernant les procédures et pratiques en matière d'achats écologiques.

123. Le Comité estime que le PNUD devrait formuler une politique d'achats écologiques de haut niveau. **Il recommande au PNUD d'entreprendre une analyse coûts-avantages afin d'évaluer les économies qui pourraient découler de la formulation d'une politique d'achats écologiques.**

124. Au milieu de l'année 1999, le PNUD a nommé au Comité consultatif des marchés deux fonctionnaires ayant une expérience des questions relatives à l'environnement et aux achats écologiques. Toutefois, le Comité a constaté qu'au moment où les demandes d'achats parvenaient au Comité, les auteurs des réquisitions avaient déjà achevé le processus d'appel d'offres et de sélection. Au niveau des bureaux de pays, le PNUD envisage de mettre au point des outils et de fournir les informations voulues, notamment des directives, des patrons et/ou des modules, pour aider le personnel à intégrer les questions écologiques dans le processus d'appel d'offres et de sélection d'ici décembre 2000.

125. **Le Comité recommande que le PNUD mette au point les outils appropriés et fournisse les informations voulues pour aider le personnel à examiner les questions écologiques dès le début du processus d'achat.**

Politiques en matière de rendement énergétique et de gestion des bâtiments

126. L'Équipe spéciale du PNUD chargée de la question des considérations écologiques a axé ses efforts sur les politiques en matière de rendement énergétique et de gestion des bâtiments qu'elle considère comme un bon moyen de réaliser les économies financières et d'avoir une incidence positive sur l'environnement. Elle a pris des dispositions pour faire procéder à deux audits énergétiques des locaux du siège, qui ont montré que des économies considérables pourraient être réalisées. Le premier, qui a été effectué en octobre 1996 et a porté sur les locaux situés au 304 East 45e Rue (immeuble FF) a montré que des économies potentielles de l'ordre de 72 000 dollars par an pouvaient être réalisées en dépenses d'énergie si les systèmes d'éclairage et de climatisation à faible rendement énergétique étaient remplacés. Le coût de ces investissements a été estimé à quelque 194 000 dollars qui seraient récupérés sur une période de 2,7 ans.

127. En mai 1998, une deuxième équipe a effectué une étude plus détaillée de l'utilisation de l'énergie et de l'incidence écologique générale sur l'immeuble FF et les bureaux situés au 1 United Nations Plaza (immeuble DC-1). Les deux immeubles ont obtenu de très mauvais scores en ce qui concerne le gros oeuvre des bâtiments et les services et ont été considérés comme se situant sur ce plan dans la catégorie la plus faible de la grille de notation. L'immeuble FF faisait également partie de cette catégorie pour le fonctionnement et la gestion du bâtiment tandis que l'immeuble DC-1 faisait partie de la catégorie juste au-dessus. Le rapport a suggéré 14 mesures que le PNUD pourrait prendre pour améliorer le fonctionnement et la gestion des bâtiments et 11 mesures pour le gros oeuvre et les services. Au moment de l'audit, le PNUD n'avait pas encore entièrement donné suite à ces propositions. S'il a activement examiné l'ampleur des travaux de modification à effectuer, il n'a guère pris de mesures pour appliquer les recommandations concernant les pratiques en matière de gestion et le meilleur usage de l'infrastructure existante.

128. Le Comité recommande que le PNUD donne suite aux recommandations faites dans le rapport de 1998 au sujet de l'utilisation de l'énergie et de l'incidence écologique sur les immeubles FF et DC-1.

129. En 1998, le PNUD a mené des négociations sur le financement des travaux de modification de l'immeuble FF. En décembre 1999, il a conclu un accord pour préparer le cahier des charges pour les travaux de modification de l'immeuble FF et a lancé en mars 2000 un appel d'offres pour les travaux. Le PNUD s'attend à ce que les travaux de modification commencent d'ici à fin 2000. Le Comité se félicite que le PNUD ait pris l'initiative de procéder à des travaux de modification de l'immeuble FF qui offrent des possibilités d'économies tant sur le plan énergétique que sur le plan financier.

130. Le Comité a constaté que les bureaux de pays avaient adopté très peu d'initiatives pour mettre en oeuvre des politiques rationnelles d'utilisation de l'énergie ou de gestion des bâtiments. Un seul bureau avait effectué une recherche détaillée dans ce sens et avait essayé d'officialiser sa politique et de fixer des objectifs en matière de réduction de la consommation d'énergie. Tous les autres bureaux ont indiqué qu'ils encourageaient le personnel à éteindre les lumières et le matériel lorsque ces derniers n'étaient pas utilisés mais aucun d'eux n'avait une politique écrite dans ce domaine ni des objectifs clairement établis. Aucun des bureaux de pays n'avait négocié un accord avec les responsables de la gestion des bâtiments afin d'optimiser l'utilisation de l'énergie. Le Comité note que le PNUD envisage de publier à l'intention des bureaux de pays avant fin 2000 des directives sur les économies d'énergie afin d'assurer une approche cohérente en la matière.

131. Le Comité recommande que les bureaux de pays se penchent sur la question du rendement énergétique lorsqu'ils élaborent leurs politiques individuelles de création d'un environnement de travail non polluant.

Recyclage

132. Le PNUD avait lancé des initiatives de recyclage au siège et dans la plupart des bureaux de pays. L'équipe spéciale du PNUD chargée de la question des considérations écologiques a pris des initiatives au siège, notamment pour les vieux ordinateurs et le papier utilisé. Le programme de recyclage des produits informatiques a remporté un franc succès. Le coordonnateur du PNUD pour les questions relatives à l'environnement a conclu un accord avec une société qui remet à neuf de vieux ordinateurs et en fait don à des bénéficiaires méritants. Le PNUD s'est débarrassé de cette manière de quelque 700 ordinateurs et d'autres organismes des Nations Unies à New York ont également été associés au programme, ce qui a permis de recycler 1 800 ordinateurs additionnels.

133. Le PNUD a commencé à recycler le papier à titre expérimental en 1997 et a élargi le programme à l'ensemble de son siège à New York en novembre 1998. Le PNUD a mis à la disposition du personnel des récipients pouvant être posés sur leur bureau pour rassembler tous le matériel recyclable, désigné à chaque étage des responsables de la coordination pour les questions relatives à l'environnement et organisé des journées de nettoyage dans différents secteurs pour favoriser l'exécution du programme. Rien qu'en novembre 1997, les divisions du siège ont rassemblé 750 sacs de papier.

134. Le PNUD n'a pas surveillé la quantité de papier qu'il a recyclée puisqu'il ne disposait pas des ressources nécessaires pour mettre en place un système de mesure. Toutefois, une mesure brute consisterait à se fonder sur la quantité de papier achetée par les divisions. Le PNUD pourrait obtenir cette information de son système intégré de gestion mais ne l'a pas encore fait de façon systématique. Toutefois, à la fin de 1998, il a entrepris de déterminer la quantité de papier utilisée en se fondant sur ses fichiers manuels et sur les données communiquées par le fournisseur. Il a ainsi déterminé qu'il utilisait 218 tonnes de papier par an (43,5 millions de feuilles) mais les chiffres n'ont pas été ventilés par division.

135. Le Comité recommande que le PNUD améliore le contrôle de l'utilisation du papier dans l'ensemble des divisions et qu'il fixe un objectif, de réduction de la quantité de papier utilisée. Le Comité recommande également que le PNUD établisse des normes pour l'utilisation des imprimantes et des photocopieuses, par exemple en s'assurant que toutes les machines sont réglées par défaut en mode d'impression recto verso. Le Comité était heureux de constater que l'équipe de travail du PNUD chargée de la question avait l'intention de se pencher sur ces questions avant juin 2000 et de mettre en oeuvre un plan d'action avant septembre 2000.

136. La plupart des bureaux de pays avaient mis en place sous une forme ou une autre des initiatives de réduction au maximum de l'utilisation du papier ou de recyclage du papier utilisé. On trouvera résumée ci-après la situation telle qu'elle a été constatée par le Comité au cours de sa visite dans les 11 bureaux de pays et au Bureau des services d'achats interorganisations :

a) Réduction au maximum de l'utilisation du papier :

i) Utilisation du courrier électronique. Tous les bureaux ont fait des observations sur les avantages du courrier électronique;

ii) Collecte des feuilles de papier utilisées et réutilisation de l'autre face. Deux bureaux avaient mis en place des systèmes bien développés et six bureaux des systèmes moins bien développés tandis que quatre bureaux n'avaient guère pris de mesures en la matière;

iii) Classement électronique. Trois bureaux avaient pris des dispositions pour le classement électronique d'au moins certains de leurs documents et l'un de ces bureaux envisageait d'élargir son système; deux bureaux examinaient la possibilité de recourir au classement électronique et sept bureaux n'avaient guère pris de mesures en la matière;

iv) Photocopie ou impression recto verso. Un bureau avait mis en place un système bien développé et cinq bureaux avaient des systèmes moins bien développés tandis que six bureaux n'avaient guère pris de mesures en la matière;

b) Recyclage du papier. Six bureaux avaient mis en place des systèmes assez bien développés pour rassembler et recycler le papier utilisé; deux bureaux avaient mis en place des systèmes moins développés tandis que quatre bureaux n'avaient guère pris de mesures en la matière;

c) Autres formes de recyclage. Deux bureaux recyclaient les récipients en verre et en plastique et les canettes en aluminium; un bureau utilisait des tasses plutôt que des gobelets jetables; deux bureaux recyclaient les cartouches d'encre et un bureau recyclait les déchets organiques pour en faire de l'engrais.

137. Le Comité encourage tous les bureaux de pays du PNUD à poursuivre leurs efforts afin de réduire au maximum l'utilisation du papier et de recourir au maximum au recyclage grâce à des mesures telles que celles décrites ci-dessus.

4. Gestion des projets par les bureaux de pays

Rappel des faits

138. Le Comité a étudié un échantillon de projets dans chacun des 11 bureaux de pays qu'il a visités, afin de voir si les pratiques appliquées correspondaient aux orientations du PNUD en matière de gestion des projets. Il a étudié 24 projets, représentant un montant total d'environ 308 millions de dollars, selon les descriptifs de projet initiaux. Dans un des bureaux de pays, un projet important absorbait à lui seul quelque 227 millions de dollars de ce total. Le Comité a examiné également deux projets régionaux, auxquels le siège apportait son concours sur le plan de la gestion, évalués dans les descriptifs initiaux à environ 35 millions de dollars. Il s'est enquis de savoir si les bureaux avaient exécuté les projets en tenant les délais et les budgets convenus, mis en place des structures et des lignes de communication appropriées sur le plan de la gestion des projets et suivi et évalué les projets selon un calendrier déterminé.

Exécution des projets respectueuse des délais et des budgets

139. Les bureaux de pays précisent dans le descriptif d'un projet sa durée prévue et la date à laquelle il doit commencer. Le Comité a constaté que nombre des projets examinés n'avaient pas été exécutés dans les délais fixés au départ dans le descriptif. On a constaté que 10 projets (39 %) avaient démarré avec des retards allant généralement d'un à neuf mois, et que dans le cas d'un projet, le retard avait même été de quatre ans (encadré 3). Le Comité a également constaté que deux projets, bien qu'ayant été officiellement lancés exactement ou pratiquement aux dates prévues, connaissaient des retards considérables dans la réalisation de chacun des objectifs de base fixés dans le descriptif. On a noté en outre qu'à plusieurs occasions, il y avait eu des retards pour parvenir à un accord et signer le descriptif du projet. Dans le cas de six projets (23 % de l'échantillon), le Comité a constaté des retards de plus de six mois par rapport à la date prévue pour la signature par toutes les parties intéressées du descriptif de projet. Il s'agissait en général de problèmes concernant l'obtention du financement ou la conclusion d'un accord sur les modalités opérationnelles.

Encadré 3

Retards dans un projet visant à développer l'agrotourisme

Le projet visait à favoriser le développement d'un secteur national d'agrotourisme en créant un site pilote de séjours chez l'habitant. Bien que le PNUD ait signé le descriptif du projet en avril 1994, l'agent d'exécution ne s'est attelé au projet qu'en 1998. Le PNUD a procédé à plusieurs révisions budgétaires pour rééchelonner l'échéancier de dépenses tout au long de la période de quatre ans. Des retards ont été dus en partie à ce que l'agent d'exécution a connu des difficultés pour recruter des consultants convenablement rémunérés, mais surtout au fait que le projet avait perdu beaucoup de son intérêt dès lors que le Gouvernement avait lancé l'idée du séjour chez l'habitant à titre d'initiative gouvernementale pendant la même période. En conséquence, le PNUD a accepté à deux reprises de modifier la portée du projet et a envisagé d'y mettre fin en deux autres occasions.

Nombre des retards dans l'exécution du projet étaient imputables à l'agent d'exécution et aux modifications de la politique des pouvoirs publics. Toutefois, le bureau de pays n'a pas suivi régulièrement l'avancement du projet.

140. Le Comité recommande que les bureaux de pays veillent à ce que les agents d'exécution fournissent des rapports trimestriels sur l'état d'avancement des projets et que le PNUD applique sans tarder des mesures correctives lorsque les projets prennent du retard.

141. Le PNUD a prévu que pour 16 projets (62 % de l'échantillon), il faudra plus de temps qu'il n'est prévu dans le descriptif pour les mener à bien. Dans certains cas, le PNUD a prolongé la durée d'un projet pour compenser des retards intervenus dans son démarrage ou son exécution; dans d'autres cas, la prolongation s'expliquait par un élargissement des objectifs et de la portée du projet. Le Comité admet que le PNUD peut parfois être obligé de prolonger la durée d'un projet en raison de circonstances locales ou de difficultés d'exécution. Il est toutefois préoccupé par le fait que les calendriers fixés par les bureaux de pays ne sont pas toujours réalistes.

142. Le Comité note que le nouveau Manuel des programmes et projets prévoit que tous les budgets des projets nouvellement approuvés doivent être examinés dans les deux mois qui suivent la date initiale d'approbation. En outre, le système de gestion de l'information financière du PNUD prévoit à l'intention des bureaux de pays le recours à une budgétisation fictive qui leur permet de mesurer l'incidence des retards intervenus dans l'approbation et l'exécution des projets et de réaffecter les ressources en conséquence.

143. Le Comité recommande au PNUD de recourir à la budgétisation fictive dans le cadre de la gestion de l'information financière afin de mettre en place un système de planification plus réaliste et de maîtriser le déroulement de l'exécution des projets.

144. Le Comité a constaté que tous les projets étudiés faisaient l'objet de documents budgétaires ventilés en divers sous-titres – par exemple contrats, formation, équipements et imprévus. Toutefois, en règle générale, les bureaux de pays

n'étudient pas ces budgets en fonction des objectifs des projets. En conséquence, il n'a pas été possible de prendre en compte les coûts prévus concernant la réalisation de tel ou tel objectif ou résultat. Le Comité estime que l'établissement des coûts relatifs aux objectifs serait une méthode utile permettant de mieux justifier l'emploi des fonds consacrés à un projet et de comparer les facteurs de production et les produits, et donc de mesurer plus facilement les progrès réalisés. Le Comité note que le nouveau Manuel des programmes et projets, publié en 1999, préconise cette solution.

145. Le Comité recommande que le PNUD veille à ce que tous les descriptifs et les révisions de projets contiennent des données sur le budget global du projet, ventilé par sous-chapitres et échelonné sur la durée de vie du projet ainsi que sur le budget global du projet ventilé par objectifs ou sous-objectifs.

146. Dans deux projets, le PNUD avait fixé un budget établi sur la base de fonds dont il n'avait pas parfaitement identifié la source au départ. Dans un cas, le PNUD a avancé un budget de 31 120 000 dollars, alors qu'il ne comptait que 9 890 000 dollars de fonds vraiment engagés. Dans le second cas, le PNUD envisageait, dès la phase de planification, des dépenses de 3 090 000 dollars, alors que les engagements annoncés ne s'élevaient qu'à 266 400 dollars. Le Comité estime qu'il est imprudent de planifier des projets sur la base de financements anticipés mais non engagés.

147. Le Comité recommande que le PNUD ne prépare de plans de projet que sur la base de financements dûment engagés.

148. Quand il a examiné deux projets financés par un grand donateur, le Comité s'est inquiété des problèmes de comptabilité résultant des différences entre les pratiques comptables courantes du donateur et celles du PNUD concernant l'échelonnement des paiements et des dépenses. Le PNUD a pour norme de n'encourir aucune dépense avant d'avoir reçu des fonds, tandis que pour le donateur, il est d'usage de verser une part des fonds non encore utilisés une fois le projet exécuté. Ces approches sont incompatibles entre elles, mais le PNUD, en acceptant d'être financé par ce donateur, a en fait accepté ses mécanismes financiers. Le Comité note que le PNUD met actuellement au point des directives comptables concernant la comptabilisation de cette sorte de financement et la réduction des risques de non-paiement pour le PNUD.

149. Le Comité recommande que le PNUD mette définitivement au point et publie, en toute priorité, les directives applicables aux projets financés par ce donateur en faveur des bureaux de pays.

Structures et lignes de communication en matière de gestion

150. L'échantillon des 26 projets étudiés par le Comité comprenait 17 projets gérés dans le cadre d'arrangements prévoyant l'exécution par des entités nationales, six projets gérés par le Bureau de l'ONU pour les services d'appui aux projets, deux projets gérés au titre de l'exécution directe et un projet géré par une organisation non gouvernementale. Les arrangements de gestion variaient selon les circonstances locales, notamment en ce qui concerne la définition des responsabilités et de l'obligation de justification locales lorsque l'exécution est confiée à des entités nationales. D'un côté, un petit nombre de pays avaient conclu des arrangements généralement conformes aux orientations de base du PNUD, c'est-à-dire que les départements et organismes gouvernementaux assuraient toute la gestion quotidienne du

projet et le bureau de pays se consacrait aux travaux de synthèse et à l'examen d'ensemble. À l'inverse, certains gouvernements n'étaient en mesure d'offrir qu'un soutien très limité en ce qui concerne l'exécution d'un projet et le bureau de pays a dû employer du personnel directement rémunéré sur des fonds destinés au projet, afin d'effectuer la plupart des activités concernant ce dernier.

151. Le Comité a pris note des exemples de bonnes pratiques dans certains domaines de la gestion des projets. C'est ainsi que le PNUD a pu intervenir efficacement en tant qu'intermédiaire entre plusieurs parties intéressées. Dans un projet concernant la démobilisation et la réconciliation nationale, le PNUD a mis en place un comité-cadre par l'intermédiaire duquel il a mené à chaque étape du projet des négociations et des consultations poussées avec toutes les parties prenantes, dont le gouvernement et divers agents d'exécution, donateurs et parties intéressées. Le Comité se félicite des exemples de cette nature.

Suivi et évaluation

152. Dans les directives du PNUD concernant la gestion des projets, il est stipulé que les projets doivent être suivis par le personnel du bureau de pays qui effectue des visites annuelles sur le terrain et que chaque année un examen tripartite de niveau élevé doit être mené par toutes les parties intervenantes, à savoir le PNUD, le gouvernement et l'agent d'exécution. Les directives du PNUD exigent en outre que tous les projets comprennent des indicateurs de résultats chiffrés afin de faciliter la mesure des progrès réalisés. Le Comité a constaté que le suivi et l'évaluation des projets étaient plus ou moins approfondis et suivaient des calendriers différents selon les bureaux de pays et que beaucoup de projets ne prévoyaient pas d'indicateurs de résultats ou d'objectifs chiffrés, qui auraient permis aux bureaux de pays de procéder à un suivi efficace. Il a constaté par exemple que dans cinq cas, le bureau de pays n'avait jamais procédé aux examens tripartites ou aux autres activités d'évaluation, ou qu'il l'avait fait avec retard, et que dans le cas de quatre projets, les indicateurs de résultats chiffrés étaient inexistantes voire très limités.

153. Le Comité recommande que le PNUD veille à ce que tous les projets comportent des indicateurs de résultats ou d'objectifs chiffrés et qu'il mesure l'état d'avancement d'un projet en fonction de ces critères. Il recommande en outre que les bureaux de pays procèdent à un suivi et à des évaluations régulières, conformément aux orientations du Programme.

138. Le Comité a par ailleurs pris note de cas de bonnes pratiques concernant le suivi et l'évaluation. Le PNUD a suivi de façon extrêmement efficace un projet de 3 750 000 dollars financé par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Le bureau de pays a reçu du directeur du projet des rapports bimensuels très détaillés concernant les activités menées dans le cadre de chacun des objectifs visés. Un comité de gestion comprenant des représentants du PNUD, de l'agent d'exécution et du personnel affecté à l'exécution du projet s'est réuni tous les cinq ou six mois pour passer en revue les progrès réalisés et résoudre des problèmes. Conformément aux normes du FEM, le personnel affecté à l'exécution du projet a procédé à un examen annuel de l'exécution du projet et s'est efforcé de quantifier le niveau de réalisation de chaque objectif. Le Comité se félicite de cette approche résolue du suivi et de l'évaluation des projets.

5. Examen du Bureau de l'audit et des études de performance

Introduction

155. Le Bureau de l'audit et des études de performance fournit des services de vérification interne des comptes au PNUD. Aux termes du mémorandum d'accord conclu entre le FNUAP et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), le Bureau propose également des services de vérification interne des comptes à ces organisations. Il a pour tâche de rendre compte à l'Administrateur et aux chefs de secrétariat du FNUAP et de l'UNOPS, selon le cas, de :

- a) La régularité des opérations concernant l'encaissement, la garde, la dépense, la comptabilisation des ressources financières et les états financiers;
- b) L'efficacité des systèmes de contrôle interne et des systèmes comptables;
- c) La conformité des dépenses avec les objectifs pour lesquels les fonds ont été approuvés;
- d) La conformité de toutes les activités et transactions financières avec les réglementations, règles, politiques, procédures et instructions administratives en vigueur;
- e) L'exploitation efficace, rationnelle et rentable des ressources et des fonds.

Portée de l'examen

156. Le Comité a examiné les activités du Bureau à l'échelle du PNUD, du FNUAP et de l'UNOPS dans le cadre de son examen des ressources et du fonctionnement du Bureau ainsi que du niveau de formation de son personnel. Le Comité s'est consacré uniquement au PNUD lorsqu'il a examiné les fonctions de vérification des comptes exécutées par le Bureau.

Ressources

157. Pendant la période 1998-1999, le coût total du fonctionnement du Bureau a atteint près de 6 millions de dollars, non compris le coût du personnel international. Ce montant était réparti comme suit : 2,3 millions versés à des sous-traitants pour des services d'audit dans trois régions, 1,1 million de dollars de frais de voyage, 1,2 million de dollars au titre des consultants et du personnel temporaire, 0,3 million de dollars de matériel informatique et 0,2 million de dollars pour le coût des administrateurs recrutés sur le plan national. Le Comité a évalué les coûts salariaux du personnel recruté sur le plan international à environ 6,5 millions de dollars pendant l'exercice biennal 1998-1999, portant le total des coûts pour cet exercice à environ 12,5 millions de dollars.

Organisation et dotation en effectifs

158. Pour la période 1998-1999, la stratégie adoptée par le Bureau a consisté à réaliser des audits de régularité des bureaux de pays du PNUD tous les deux ans et des audits de gestion de ses unités administratives et de ses activités tous les sept à huit ans. Pour compléter ce programme de travail, le Bureau a partagé les tâches entre son propre personnel et des cabinets d'audit du secteur privé.

159. En novembre 1999, le Bureau avait engagé quatre cabinets du secteur privé pour réaliser des vérifications internes des comptes des bureaux de pays des régions de l'Afrique, de l'Asie et du Pacifique, des États arabes et de l'Amérique latine et des Caraïbes.

160. Au 31 décembre 1999, le Bureau disposait de 45 postes, dont 31 à New York et 14 dans les centres d'audit régionaux en Malaisie, au Panama et au Zimbabwe. Les centres sont également chargés de la gestion opérationnelle des contrats avec les cabinets d'audit.

161. Le Bureau a fonctionné avec un effectif incomplet pendant la plupart de l'exercice biennal 1998-1999. En décembre 1998, 13 postes étaient vacants. Le Bureau a pourvu des postes en 1999 mais en décembre de la même année, six postes étaient toujours vacants, la plupart dans la catégorie des administrateurs. Le Bureau a informé le Comité qu'il avait pris des mesures pour recruter du personnel afin de pourvoir les postes vacants en 2000.

162. Au 31 décembre 1999, 41 % du personnel des services d'audit et des chefs de section possédaient les qualifications professionnelles exigées ou s'employaient à les acquérir. Huit fonctionnaires justifiaient d'une formation d'expert-comptable, un avait une formation d'auditeur agréé de systèmes d'information et deux autres suivaient des cours pour obtenir un certificat d'auditeur interne agréé. Deux de ces fonctionnaires étaient également des spécialistes certifiés des enquêtes sur les fraudes. Le Comité est conscient qu'il n'est pas nécessaire que l'ensemble du personnel du Bureau justifie d'une formation de comptable ou de vérificateur de comptes; toutefois, **il recommande au Bureau d'évaluer les qualifications nécessaires pour chaque poste d'audit et d'élaborer une stratégie afin de répondre à ces besoins.**

Formation professionnelle continue

163. Le Comité a examiné la formation dispensée au personnel du Bureau en 1998. Bien que les fonctionnaires aient participé à un total de 57 stages de formation, 18 n'ont suivi aucun stage ayant un rapport avec la vérification des comptes et 15 n'ont reçu aucune formation au cours de l'année. En 1999, les fonctionnaires ont suivi seulement 67 des 103 stages de formation prévus pour l'année.

164. Le Comité a également constaté que le Bureau disposait d'un budget de 37 500 dollars pour la formation externe en 1998 mais n'avait dépensé que 15 110 dollars. Sur les 48 000 dollars inscrits au budget de 1999 au titre de la formation externe, le Bureau a dépensé seulement 22 247 dollars. De même, les dépenses du Bureau au titre de la formation pour la période 1998-1999 représentaient moins de 0,3 % du coût total.

165. Le Comité est préoccupé par le faible niveau des dépenses de formation du Bureau ainsi que par l'insuffisance du niveau de formation du personnel du Bureau. Si les fonctionnaires du Bureau n'acquiescent pas un niveau de formation suffisant, ils risquent de ne pas pouvoir remettre à niveau leurs compétences professionnelles et d'être incapables de faire face comme il convient aux besoins de l'organisation. Le Comité a toutefois noté que le Bureau avait élaboré un cadre d'apprentissage, de formation et de perfectionnement sur la base duquel il avait établi des plans de formation du personnel.

166. **Le Comité recommande au Bureau de veiller à ce que chaque fonctionnaire reçoive une formation suffisante pour garantir que l'organisation conserve ses compétences techniques.**

Étendue de la vérification des comptes

167. Le tableau 4 récapitule le nombre et les types de rapports d'audit élaborés par le Bureau au cours de l'exercice biennal 1998-1999.

Tableau 4

Nombre et types de rapports d'audit élaborés par le Bureau de l'audit et de l'étude des performances au cours de l'exercice biennal 1998-1999

<i>Type de rapport</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>En cours au 31 décembre 1999</i>	Total
Vérification interne	94	76	7	177
Auto-évaluation de contrôle	12	33	0	45
Missions d'exécution nationale	6	10	8	24
FNUAP	47	28	14	89
UNOPS	28	31	9	68
Vérifications spéciales	14	23	33	70
Total	201	201	71	473

168. La majorité des rapports s'attachaient essentiellement au fonctionnement des bureaux de pays et aux dépenses au titre de l'exécution nationale. Sur les 271 vérifications exécutées par le Bureau à l'échelle du PNUD, achevées ou en cours, seules 11 concernaient le siège du PNUD et parmi celles-ci deux étaient des vérifications spéciales. En 1999, le Bureau n'a procédé à aucune vérification aux fins d'évaluer la fiabilité des données comptables et autres données du PNUD servant à l'élaboration des états financiers et de faire rapport à ce sujet.

169. Deux mille quatre cent quinze recommandations au PNUD avaient été formulées dans les rapports de vérification interne de 1999 contre 2 122 en 1998 et 1 255 en 1997. La proportion des recommandations approuvées par l'organisation est également passée de 75 % en 1997 à 90 % pour l'exercice biennal 1998-1999.

170. En 1999, le PNUD a lancé son nouveau système intégré de gestion. Compte tenu des problèmes considérables que le Programme a dû surmonter lors de la mise en oeuvre du système, il lui a été difficile de maintenir un niveau normal de procédures de contrôle pendant la période. Le Bureau a fourni des ressources humaines pendant cinq mois pour aider à mettre en place le système mais n'a pas procédé à la vérification du système ou du nombre important des modifications apportées aux procédures comptables pendant cette période. Le Comité estime que le Bureau aurait dû faire des efforts supplémentaires dans ce domaine pendant l'exercice 1998-1999.

171. **Le Comité recommande au Bureau de procéder à une analyse détaillée des risques associés à la mise en place du SIG, tant du point de vue de la gestion des informations que des contrôles financiers, ainsi qu'à la vérification correspondante du système et de ses interfaces.**

172. Pendant l'exercice biennal 1998-1999, le Bureau avait prévu de se rendre dans chaque bureau de pays une fois tous les deux ans. Pendant cette même période, il a réalisé des vérifications des comptes dans les 87 bureaux de pays des régions de l'Afrique, des États arabes et de l'Asie et du Pacifique. Dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, où le Bureau a installé un centre d'audit régional en 1999, il a vérifié les comptes de 13 des 24 bureaux de pays pendant l'exercice concerné.

173. Cependant, le Bureau a vérifié les comptes de 3 des 29 bureaux de pays en Europe et dans la Communauté d'États indépendants au cours de l'exercice biennal. Il avait prévu au départ d'ouvrir un quatrième centre d'audit régional et de faire effectuer les audits par des experts comptables en 2000, mais du fait de la nouvelle politique budgétaire, l'ouverture du centre a été reportée. La Section de la vérification interne des comptes recrutera des auditeurs pour des contrats d'une durée de trois ans afin de réaliser des audits de gestion de chaque bureau de pays une fois tous les quatre ans en moyenne.

174. Le Comité recommande au Bureau de s'employer à améliorer la couverture de la région de l'Europe et de la Communauté d'États indépendants pendant l'exercice biennal 2000-2001, en raison notamment de l'augmentation du nombre des bureaux de pays dans cette région au cours de ces dernières années.

175. Le Comité a également recommandé, à la suite de son examen de l'initiative lancée par le PNUD pour un environnement de travail non polluant, que les procédures de vérification ou d'évaluation internes couvrent toutes les activités présentant un risque pour l'environnement.

Auto-évaluation de contrôle

176. En 1996, le Conseil d'administration du PNUD a adopté un nouveau cadre d'obligation redditionnelle et a chargé le Bureau de l'audit et des études de performance de l'appliquer et de le superviser. Le Bureau a lancé le processus de mise en oeuvre et de suivi du cadre en faisant appel à un mécanisme d'auto-évaluation de contrôle, c'est-à-dire que des équipes de collaborateurs se réunissent au cours de sessions pour analyser leur capacité à atteindre des objectifs clefs. À l'issue des sessions, les animateurs élaborent un rapport et l'équipe établit un plan d'action. Le PNUD a instauré le processus d'auto-évaluation de contrôle en octobre 1998, et entre cette date et décembre 1999 il a organisé 46 sessions d'auto-évaluation.

177. Le processus d'auto-évaluation de contrôle est un outil diagnostique qui permet d'identifier les problèmes et les risques. Il appartient toutefois à l'administration d'exploiter les informations recueillies lors des sessions d'auto-évaluation afin de procéder à des améliorations. Pour que ce processus soit efficace, l'administration doit assurer un suivi régulier et approfondi. Pour l'instant c'est l'administration locale qui a en a la charge exclusive et le Bureau ne dispose d'aucun moyen pour procéder à des vérifications systématiques et indépendantes des activités de suivi. **Le Comité recommande au Bureau de procéder à des vérifications systématiques et indépendantes afin d'évaluer l'efficacité de l'administration dans la mise en oeuvre des plans d'action en matière d'auto-évaluation de contrôle.**

178. Alors que le processus d'auto-évaluation de contrôle n'a pas été essentiellement conçu comme un audit de régularité, il identifie néanmoins les domaines qui

présentent des risques pour l'organisation. En tant que tel, il s'agit d'un outil précieux qui devrait fournir au Bureau des informations utiles pour ses propres évaluations des risques et pour identifier des domaines de préoccupation ayant des répercussions plus larges sur l'ensemble de l'organisation. **Le Comité recommande au Bureau d'assurer le suivi des rapports sur les sessions d'auto-évaluation de contrôle et, le cas échéant, d'exploiter ces informations dans le cadre de ses évaluations des risques et de ses plans d'audit.**

Organisation des audits

Organisation à long terme

179. Chaque section d'audit du Bureau de l'audit et des études de performance a mis au point un plan à long terme dans lequel sont énumérées les entités dont elle est chargée d'assurer la vérification. Toutefois ne sont analysés dans ces plans ni les systèmes et sous-systèmes fonctionnant au sein de ces entités ni les risques ou leur importance relative. Ainsi, la Section de l'audit interne a pour fonction de vérifier les comptes des services du siège, ainsi que des bureaux régionaux et du Bureau des services financiers et administratifs. Or, dans son plan d'audit du 23 novembre 1999 ne figuraient ni d'indications détaillées quant aux systèmes de gestion ou aux systèmes financiers ni d'évaluation concernant les différents bureaux.

180. Le Comité a aussi noté qu'en insistant sur les responsabilités de chaque section, le Bureau ne recensait pas les systèmes communs à différents services, lesquels pourraient faire l'objet d'un contrôle unique.

181. Le Comité recommande au Bureau de réviser son plan à long terme pour prendre en compte les risques auxquels sont exposés les différents systèmes.

Plans d'audit annuels

182. Le Bureau a aussi élaboré un plan d'audit annuel, qu'il a fait distribuer dans toute l'organisation. Ce plan fournit des indications détaillées sur les effectifs et le budget du Bureau, ainsi que des plans de travail détaillés pour chaque section, assortis d'indications quant aux ressources engagées pour réaliser chaque audit.

Plans d'audit individuels

183. Le Comité a passé en revue l'organisation des différents audits et constaté que le Bureau n'avait établi de programme détaillé ni pour les audits des services ni pour les audits de la gestion; il a toutefois élaboré une série de programmes types à utiliser pour effectuer les audits dans les bureaux de pays, et notamment un rapport et des notations d'audit types en vue de la présentation de l'opinion des commissaires aux comptes.

184. Le Comité recommande au Bureau d'élaborer des programmes d'audit pour tous les audits fonctionnels et de gestion auxquels il a l'intention de procéder; la direction devra prendre connaissance de ces programmes avant le début de l'audit pour s'assurer qu'aucune activité n'est omise et que ce qui est prévu répond bien aux objectifs de la vérification.

185. Le Bureau organise et suit les projets et les audits sur la base du nombre de jours de travail prévus pour l'accomplissement d'une tâche donnée; mais il lui faut

encore mettre au point des systèmes qui lui permettent de déterminer et d'indiquer le coût intégral de chacun des produits.

186. Étant donné que le PNUD met de plus en plus l'accent sur les produits et entend prouver le coût-efficacité de ses services, **le Comité recommande au Bureau d'élaborer un système permettant d'identifier clairement le coût intégral de chaque produit.**

Conseils pour la conduite des audits

Données permanentes

187. Le Bureau ne conserve pas durablement les données dont il dispose sur les systèmes de contrôle de l'organisation. Il estime que, dans l'environnement en constante évolution dans lequel le PNUD opère à l'heure actuelle, de telles données seraient très vite dépassées.

188. Le Comité pense, pour sa part, qu'il importe que le Bureau ait des informations à jour concernant les principaux systèmes et moyens de contrôle internes du PNUD. Non seulement il aurait de la sorte à sa disposition une information de base à laquelle il aurait aisément accès, mais cette information lui servirait aussi à guider l'organisation des audits.

189. Le Comité recommande donc que, avant tout audit et pour en faciliter l'organisation, le Bureau recense les systèmes et contrôles clefs et conserve durablement l'information recueillie en vue d'audits ultérieurs.

Procédures d'audit

190. Le Directeur du Bureau a publié une série de directives qu'il est impératif de respecter pour conduire les procédures d'audit. Huit des 10 directives visées ont trait à l'administration, au personnel, à l'établissement, au format et à la publication des rapports d'audit. Deux seulement de ces directives se rapportent directement à la procédure même (il s'agit des directives 2 et 6 relatives aux documents de travail et aux pièces à fournir). Le Bureau a aussi publié des directives de contrôle de gestion détaillées pour aider les vérificateurs internes à faire leur travail dans les bureaux de pays, mais il n'a pas présenté de directives spécifiques concernant plusieurs aspects essentiels du processus, comme l'organisation de l'audit et l'analyse des risques. Par ailleurs, il ne dispose pas du manuel général d'audit interne décrivant les méthodes et procédures de vérification dont l'Institut des auditeurs internes a recommandé l'établissement.

191. Le Comité recommande au Bureau d'établir un manuel d'audit interne qui puisse lui servir de cadre pour la conduite de ses opérations. Le Bureau devrait compléter ce manuel au moyen d'une série de notes offrant des conseils précis pour mener les enquêtes efficacement.

Qualité des audits

192. Le Directeur du Bureau a engagé des consultants indépendants qui ont été chargés de passer en revue toutes les activités accomplies en 1998 afin d'en évaluer la qualité. Ces consultants ont étudié :

- a) Les normes et pratiques professionnelles, ainsi que les directives opérationnelles pour établir si elles étaient adaptées aux besoins;

b) Les unités d'exécution, sur le plan opérationnel et professionnel, pour déterminer si elles étaient conformes aux politiques, normes et directives du Bureau et du PNUD;

c) Dans chaque unité d'exécution, un échantillon de dossiers contenant des documents de travail pour déterminer si, sur le plan opérationnel et professionnel, les normes et directives du Bureau avaient été respectées et suivies.

193. Les consultants ont relevé des faiblesses dans les procédures d'examen utilisées par deux centres régionaux de services d'audit et par une section d'audit au siège. Le Bureau a informé les consultants que tous les audits avaient été examinés, mais il l'a fait parfois officieusement et cela n'a pas toujours été signalé sur les documents de travail. L'enquête a révélé que le Bureau prévoyait des examens approfondis dans les contrats d'audit conclus auprès de consultants.

194. Le Comité estime qu'il est important que le Bureau mette en place un système complet d'évaluation de la qualité pour veiller à ce que ses normes professionnelles soient respectées. Le Comité a le sentiment que la direction n'a pas toujours contrôlé les documents d'audit établis par ses subordonnés ou n'a pas toujours prouvé qu'elle avait effectué un tel contrôle. **Le Comité recommande que le Bureau adopte une procédure type pour conduire l'examen des documents de travail dont doivent s'acquitter les gestionnaires et pour établir que ces documents ont bien été vérifiés.**

Passation de contrats d'audit à l'extérieur

195. Le Bureau a passé des contrats d'audit de ses bureaux de pays en Afrique, en Asie et dans le Pacifique, dans la région des États arabes, en Amérique latine et dans les Caraïbes avec quatre cabinets d'audit privés. Il a demandé à ces cabinets de procéder à des vérifications complètes de leurs propres documents de travail et de coordonner et contrôler la qualité de leurs services.

196. Le Comité a examiné les documents de travail rédigés par ces cabinets pour les bureaux du PNUD en Bolivie, en Équateur et en Jamaïque, ainsi qu'au Panama et au Venezuela.

197. Le Comité a noté que tous les documents de travail montraient que les cabinets d'audit avaient fait dans une certaine mesure une analyse de gestion, mais il a constaté aussi que certains documents ne comportaient aucun travail de synthèse ou n'analysaient pas le processus de vérification.

198. L'étude détaillée des documents de travail produits à l'issue de l'audit des bureaux de la Jamaïque et de l'Équateur a révélé une vérification de qualité médiocre. Dans le premier cas, certains résultats étaient contradictoires et les constatations n'étaient pas étayées de pièces; dans le second, il n'y avait pas de lien entre le programme d'audit et les documents de travail fournis.

199. Le Comité a noté avec satisfaction qu'à la suite de ces constatations, le Bureau avait rapidement pris des mesures et notamment rencontré les experts-comptables concernés, remis à plus tard le règlement de leurs honoraires et examiné leurs documents de travail. En ce qui concerne l'Afrique, le Comité a aussi noté que le Bureau avait fait moins souvent appel à des cabinets privés, en raison de la médiocrité des services assurés. **En conséquence, le Comité recommande au Bureau de procéder à titre expérimental à l'étude des documents de travail de tous les cabi-**

nets avec lesquels il a conclu des contrats, pour vérifier si ceux-ci appuient leurs conclusions sur des preuves suffisantes et fiables.

Suivi des recommandations d'audit

200. Le Bureau demande aux services qui ont fait l'objet d'un audit de lui montrer tous les six mois ce qu'ils ont accompli pour donner suite aux recommandations qui leur ont été faites. Chaque section d'audit passe en revue les états reçus et intègre les renseignements obtenus dans une base de données centrale. Le Bureau a fait en sorte que les bureaux de pays puissent accéder directement à cette base pour s'acquitter de la tâche qui leur est demandée. Le Comité estime que le Bureau disposera de la sorte d'informations précieuses sur les mesures prises à la suite d'un audit.

Comités d'audit

201. En 1997, le PNUD a créé un Comité d'examen et de contrôle de gestion qui lui sert de comité d'audit. Ce comité regroupe quatre hauts responsables du PNUD et le Secrétaire général adjoint de l'Organisation des Nations Unies aux services de contrôle interne. Il doit faciliter le processus permettant à l'Administrateur et, par son intermédiaire, au Conseil d'administration, de s'assurer que le cadre d'obligation redditionnelle du PNUD fonctionne correctement. Il a pour principale tâche de passer en revue et d'évaluer les plans d'audit interne, d'étudier les résumés succincts des audits et des examens et de vérifier si les mesures correctives recommandées ont été mises en oeuvre.

202. Le Comité ne s'est pas réuni en 1999, en partie à cause de la restructuration du PNUD qui était en cours. Le fait que le PNUD n'ait pas remplacé les trois membres qui avaient démissionné en 1999 ou avaient pris leur retraite n'a pas non plus facilité sa tâche.

203. Le Comité estime qu'il est important que le PNUD mette en place un mécanisme d'examen qui permette à l'Administrateur de s'assurer que le cadre d'obligation redditionnelle est bien en place. **Le Comité recommande au PNUD de rétablir le Comité en pourvoyant les sièges vacants.**

6. Cas de fraude avérés ou présumés

204. Au cours de l'exercice biennal 1998-1999, le PNUD a été informé de 22 cas de fraude avérés ou présumés. Il n'a pas pu quantifier les pertes dans deux des cas de fraude présumés, mais il a établi que, dans les 20 autres cas, les pertes s'élevaient à 408 000 dollars. Au 31 décembre 1999, il n'avait encore recouvré que 3 000 dollars. Deux des 20 cas, qui représentaient 280 000 dollars de pertes, avaient trait à des paiements effectués sur la base de documents falsifiés. Huit des autres affaires, représentant des pertes se chiffrant à 8 700 dollars, concernaient des demandes de remboursement pour frais médicaux indûment présentées par des fonctionnaires.

D. Remerciements

205. Le Comité des commissaires aux comptes remercie l'Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement et ses collaborateurs de leur coopération et de leur aide.

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes
du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
(*Signé*) Sir John **Bourn**

Le Vérificateur général des comptes du Ghana
(*Signé*) Osei Tutu **Prempeh***

Le Président de la Commission de vérification
des comptes des Philippines
(*Signé*) Celso D. **Gangan**

28 juillet 2000

* Lorsque son mandat a expiré, le 30 juin 2000, le Vérificateur général des comptes du Ghana n'avait pas signé le présent rapport. Il a toutefois déclaré être d'accord avec la teneur du document. D'ailleurs, le programme d'audit avait été approuvé par le Comité et toutes les instructions spéciales données par lui ont été suivies.

Annexe I

Mesures prises pour donner effet aux recommandations formulées par le Comité des commissaires aux comptes dans son rapport pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1997^a

Recommandation figurant au paragraphe 20

1. Le PNUD devrait conserver pendant au moins deux exercices biennaux l'ensemble des rapports de vérification reçus au sujet des dépenses effectuées au titre de l'exécution nationale pour permettre au Comité des commissaires aux comptes de vérifier les rapports qui n'ont pas été reçus au cours de l'exercice précédent.

Mesures prises par l'Administration

2. Le Bureau de l'audit et des études de performance est en train d'appliquer cette recommandation.

Observations du Comité

3. Le Comité se félicite de ces faits.

Recommandation figurant au paragraphe 36

4. Le PNUD devrait séparer clairement les tâches entre la demande d'achat, la réception des marchandises et la comptabilité matière.

Mesures prises par l'Administration

5. La révision complète du Règlement financier et des règles de gestion financière du PNUD qui a pris effet le 1er avril 2000 introduit une nouvelle politique de contrôle des dépenses dans laquelle ces tâches sont clairement séparées.

Observations du Comité

6. Le Comité se félicite de l'adoption d'une nouvelle politique de contrôle des dépenses et il surveillera la manière dont cette politique sera appliquée.

Recommandation figurant au paragraphe 38

7. Le Règlement financier du PNUD devrait être modifié de sorte que les pertes de change soient comptabilisées comme des dépenses, ainsi que le prescrit le paragraphe 29 des normes comptables des Nations Unies et conformément à ce qui se pratique au Siège de l'ONU.

^a Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément No 5A (A/53/5/Add.1), chap. II.

Mesures prises par l'Administration

8. La règle de gestion financière pertinente a été modifiée comme indiqué dans le document DP/2000/4.

Observations du Comité

9. Le Comité se félicite de ces faits.

Recommandation figurant au paragraphe 45

10. Le PNUD devrait suivre la rentabilité des placements par rapport aux taux courants du marché.

Mesures prises par l'Administration

11. Le taux de référence a été approuvé par le Comité des placements en octobre 1998. La Division de la trésorerie (Bureau de la gestion) est chargée d'appliquer cette recommandation.

Observations du Comité

12. Le Comité se félicite de la mise au point d'un taux de référence pour suivre le rendement des placements.

Recommandation figurant au paragraphe 52

13. Le PNUD devrait définir une « période raisonnable de besoins prévisionnels de trésorerie » pour ses avances aux organismes et faire régulièrement le point des soldes détenus.

Mesures prises par l'Administration

14. Le PNUD a eu des entretiens avec le Comité des commissaires aux comptes le 4 mars 1999 pour clarifier sa position et confirmer l'interprétation que le Programme donne à l'expression « période raisonnable de besoins prévisionnels de trésorerie ».

Observations du Comité

15. Le Comité prend note avec satisfaction des mesures prises.

Recommandation figurant au paragraphe 53

16. Le PNUD devrait examiner dans quelle mesure il pourrait réduire les avances versées aux organismes et passer, lorsque c'est possible, à un système de remboursement des dépenses réelles, de manière à réduire les risques de trésorerie et à améliorer le contrôle financier.

Mesures prises par l'Administration

17. Une réunion a été organisée avec le Comité des commissaires aux comptes le 4 mars 1999 pour clarifier la position du PNUD. Le Programme estime que les organismes en question ne peuvent faire office d'agents d'exécution sans obtenir des avances.

Observations du Comité

18. Le Comité prend note des observations de l'Administration et gardera la question à l'examen.

Recommandation figurant au paragraphe 67

19. Le PNUD devrait tenir à jour des informations sur les niveaux d'occupation des immeubles du siège afin de favoriser le contrôle et le suivi des dépenses.

Mesures prises par l'Administration

20. Les loyers et autres données relatives à l'occupation des locaux de bureaux de pays et du siège du PNUD figurent désormais dans la base de données Aperture. Le Sous-Groupe des locaux et des services communs du Groupe des Nations Unies pour le développement et la Division des services administratifs du Bureau de la gestion sont chargés d'appliquer cette recommandation.

Observations du Comité

21. Le Comité note avec satisfaction que le PNUD a commencé à rassembler des données sur l'occupation de ses locaux.

Recommandation figurant au paragraphe 68

22. Le PNUD devrait mettre au point et adopter des indicateurs clefs de résultats afin d'évaluer l'efficacité et le rendement des bureaux extérieurs et du siège quant à la gestion de leurs biens immobiliers. Ces indicateurs devraient comporter des mesures de coût unitaire directement liées à des objectifs énoncés dans une stratégie de gestion immobilière.

Mesures prises par l'Administration

23. Les loyers et autres données relatives à l'occupation des locaux des bureaux de pays et du siège du PNUD figurent désormais dans la base de données Aperture. Le Sous-Groupe des locaux et des services communs et la Division des services administratifs du Bureau de la gestion sont chargés d'appliquer cette recommandation.

Observations du Comité

24. Le Comité surveillera l'évolution de la situation à cet égard dans ses futurs audits.

Recommandation figurant au paragraphe 71

25. Le PNUD devrait parachever et publier sans délai les directives concernant les locaux et services communs.

Mesures prises par l'Administration

26. Le projet de directives a été approuvé par le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations et distribué à tous les coordonnateurs résidents et représentants résidents du PNUD. Les réponses à une enquête sur les services communs ont été reçues de 136 bureaux de pays. Ces données ont été analysées et un projet de rapport a été publié. Ce travail permettra d'établir quelles sont les meilleures pratiques dans ce domaine. Un atelier a été organisé au début de 2000.

Observations du Comité

27. Le Comité se félicite de l'établissement du projet de directives et espère que les meilleures pratiques seront appliquées dans l'ensemble du Programme.

Recommandation figurant au paragraphe 81

28. Le PNUD devrait redoubler d'efforts pour mettre en œuvre sa politique actuelle visant à obtenir des locaux à loyer gratuit.

Mesures prises par l'Administration

29. Dans le cadre des contributions des gouvernements aux dépenses des bureaux locaux, le siège continue de demander aux bureaux de pays d'essayer d'obtenir auprès des gouvernements des locaux à loyer gratuit. L'évolution récente est à l'accroissement de la superficie à usage de bureaux que les gouvernements fournissent gratuitement au PNUD, dont la valeur est passée de 5,9 millions de dollars en 1997 à 7 millions de dollars en 1998. Par ailleurs, le PNUD, dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement, travaille de concert avec les autres organisations du système des Nations Unies sur le sujet. Le renforcement de cette politique est explicité dans le rapport sur les Maisons des Nations Unies que le PNUD a présenté aux conseils d'administration des entités membres du Groupe des Nations Unies pour le développement au printemps de 1999.

Observations du Comité

30. Le Comité prend note de ces faits, notamment du rapport sur les Maisons des Nations Unies, et il espère que davantage de locaux à usage de bureaux seront fournis gratuitement.

Recommandation figurant au paragraphe 84

31. Le PNUD devrait établir à l'avance un plan des travaux d'entretien et de transformation des locaux qu'il occupe.

Mesures prises par l'Administration

32. Un plan d'entretien établi pour les locaux du siège devait être mis en oeuvre au début de 2000. L'analyse de la situation des locaux des bureaux de pays est en cours, dans le cadre de la mise en oeuvre du programme relatif aux Maisons des Nations Unies. La Division des services administratifs du Bureau de la gestion est chargée d'appliquer cette recommandation.

Observations du Comité

33. Le Comité se félicite de la mise au point d'un plan d'entretien des locaux du siège et encourage les bureaux de pays du PNUD à élaborer des plans analogues pour leurs propres locaux.

Recommandation figurant au paragraphe 86

34. Le PNUD devrait recueillir et analyser les données relatives aux dépenses et à la consommation d'énergie pour ses locaux, afin de faciliter les comparaisons et de mettre en évidence les gaspillages et les dépenses excessives.

Mesures prises par l'Administration

35. Plusieurs discussions ont eu lieu à ce sujet, tant au sein du PNUD que dans le cadre du Sous-Groupe des locaux et services communs. Le plan d'entretien établi pour les locaux du siège était axé sur la nécessité de réaliser des économies d'énergie et de réduire les dépenses. Des directives sur les économies d'énergie sont en train d'être élaborées dans le cadre de l'initiative pour un environnement de travail non polluant, sous l'égide conjointe du Bureau de la gestion et de la Division pour la gestion durable de l'énergie et de l'environnement. Un plan de remise aux normes concernant l'éclairage, le chauffage, l'aération et la climatisation a été conçu et son élaboration est sur le point d'être achevée. Sa mise en oeuvre était censée s'achever au début de 2000. La Division des services administratifs du Bureau de la gestion et la Division pour la gestion durable de l'énergie et de l'environnement sont chargées d'appliquer cette recommandation.

Observations du Comité

36. Le Comité fait de nouvelles observations sur le sujet dans le présent rapport.

Recommandation figurant au paragraphe 89

37. Le Comité devrait établir des normes d'occupation de l'espace à l'échelle de l'organisation, en les appliquant avec souplesse pour tenir compte des fonctions professionnelles à l'intérieur des diverses classes.

Mesures prises par l'Administration

38. La collecte de données sur l'occupation de l'espace au siège a été menée à bien grâce à la base de données Aperture. Les normes d'occupation de l'espace au siège sont actuellement réexaminées. L'application des normes du Corps commun d'inspection est encouragée pour tout nouvel espace occupé par le PNUD. La Divi-

sion des services administratifs du Bureau de la gestion est chargée d'appliquer cette recommandation.

Observations du Comité

39. Le Comité se félicite de ces faits et espère que les normes du Corps commun d'inspection seront appliquées à tous les nouveaux locaux à usage de bureaux.

Recommandation figurant au paragraphe 99

40. Le PNUD devrait normaliser ses procédures d'évaluation des investissements dans les projets de technologies de l'information pour tenir pleinement compte des avantages financiers et non financiers, ainsi que des besoins opérationnels.

Mesures prises par l'Administration

41. Le chef des services informatiques (Bureau de la gestion) est en train d'appliquer cette recommandation.

Observations du Comité

42. Le Comité examinera les procédures normalisées lorsqu'elles seront publiées.

Recommandation figurant au paragraphe 100

43. Le PNUD devrait veiller à ce que les rapports sur l'état des projets incluent un récapitulatif des dépenses afférentes au projet par rapport au budget global et au budget biennal du projet.

Mesures prises par l'Administration

44. Des résumés seront établis pour inclusion dans les rapports sur l'exécution du budget biennal ainsi que dans les dossiers des projets une fois ceux-ci achevés. Le chef des services informatiques (Bureau de la gestion) est chargé d'appliquer cette recommandation.

Observations du Comité

45. Le Comité se félicite de ces faits.

Recommandation figurant au paragraphe 103

46. Le PNUD devrait encourager les bureaux extérieurs à commencer dès que possible à exploiter le module budgétaire du système de gestion de l'information financière.

Mesures prises par l'Administration

47. Le module budgétaire a été intégralement installé dans tous les bureaux de pays.

Observations du Comité

48. Le Comité se félicite de ces faits.

Recommandation figurant au paragraphe 117

49. Le PNUD devrait veiller à ce que, dans les marchés futurs, les paiements soient liés à la réalisation de buts et objectifs définis.

Mesures prises par l'Administration

50. Tous les nouveaux marchés sont établis conformément à cette recommandation et le Comité consultatif des achats examine chacun d'eux avant de donner son aval. Le Groupe des politiques et du contrôle (Bureau de la gestion) est chargé d'appliquer cette recommandation.

Observations du Comité

51. Le Comité se félicite que les paiements soient liés à la réalisation d'objectifs définis dans les cahiers des charges.

Recommandation figurant au paragraphe 124

52. Le PNUD devrait s'assurer de la compatibilité an 2000 de tous les systèmes, et cela suffisamment à l'avance pour remédier à d'éventuels défauts.

Mesures prises par l'Administration

53. La Division des systèmes informatiques (Bureau de la gestion) a appliqué cette recommandation.

Observations du Comité

54. Le Comité note que le problème du passage à l'an 2000 n'a guère occasionné de perturbations au PNUD.

Recommandation figurant au paragraphe 135

55. Le PNUD devrait prendre des dispositions claires pour financer l'ensemble des dépenses afférentes à l'initiative de gestion du changement.

Mesures prises par l'Administration

56. Dans le cadre du prochain plan d'action proposé par l'Administrateur en janvier 2000 et dans le prolongement des dernières initiatives relevant de l'initiative PNUD 2001 qui doivent être intégrées audit plan d'action, les sources de financement et les dispositions y relatives seront clairement identifiées. Le Bureau de la planification et de la gestion des ressources est chargé d'appliquer cette recommandation.

Observations du Comité

57. Le Comité fait de nouvelles observations sur cette question dans le présent rapport.

Recommandation figurant au paragraphe 140

58. Le PNUD devrait évaluer les avantages financiers et non financiers escomptés de son programme de changement et se servir de cette évaluation pour faire une estimation complète des investissements nécessaires à l'initiative pour le changement.

Mesures prises par l'Administration

59. La question des avantages à escompter du programme de changement est examinée dans le rapport d'évaluation de PNUD 2001. Les recommandations seront examinées dans le cadre du nouveau plan d'action et prises en compte dans le calcul des investissements correspondants. Le Bureau de la planification (Bureau de la gestion) est chargé d'appliquer cette recommandation.

Observations du Comité

60. Le Comité fait de nouvelles observations sur cette question dans le présent rapport.

Recommandation figurant au paragraphe 150

61. Le PNUD devrait mettre au point des indicateurs et des mesures de résultats spécifiques pour évaluer certaines des activités de mise en oeuvre du changement en les reliant directement aux principes, aux objectifs du processus de changement.

Mesures prises par l'Administration

62. La mise au point et l'utilisation d'indicateurs de résultats appropriés ont été reconnus comme des éléments importants pour la mesure et l'évaluation des progrès en matière de changement. L'Administrateur a accordé la plus haute importance à cette question. Des travaux sont en cours pour institutionnaliser l'impératif de mesure dans le plan d'action, les cadres de résultats stratégiques et la fiche de suivi de la transformation. Le Bureau de la planification (Bureau de la gestion) est chargé d'appliquer cette recommandation.

Observations du Comité

63. Le Comité fait de nouvelles observations sur cette question dans le présent rapport.

Annexe II

Coûts de l'initiative PNUD 2001

	Budget	
	Mai 1997	Septembre 1997
Activités financées par le PNUD		
Personnel transféré du siège aux bureaux extérieurs	-	+
Manuels de formation mis au point	-	30
Unités de ressources sous-régionales à créer	-	5 800
Rotation obligatoire du personnel	-	+
Renforcement de la fonction de coordonnateur résident	-	+
Concentration sur les pays les plus pauvres	-	+
Développement de l'audit des programmes	-	+
Programme de transition intercarrières	-	4 000
Gestion de l'information	*	+
Total partiel	-	9 830
Ressources à mobiliser		
Unités de ressources sous-régionales à créer	2 500	-
Pays vivant des situations particulières	-	600
Passage du contrôle <i>ex-ante</i> au contrôle <i>ex-post</i>	150	150
Tables rondes	-	1 000
Aptitude à diriger	4 000	4 000
Compétences de base	-	100
Total partiel	6 650	5 850
Coûts à imputer aux fonds d'affectation spéciale	2 485	2 450
Total des coûts des activités	9 135	18 130

* Activité non mentionnée.

+ Dépenses prévues mais qui ne peuvent encore être chiffrées.

Annexe III

Dépenses à imputer aux fonds d'affectation spéciale

Activités	Budget	
	Mai 1997	Septembre 1997
Comité exécutif élargi	*	25
Définitions d'emploi pour le Groupe d'appui aux opérations	25	25
Accès plus rapide des bureaux de pays aux fonds du siège	20	20
Renforcement du rôle des administrateurs nationaux	20	20
Pays vivant des situations particulières	400	400
Manuels simplifiés	400	400
Perfectionnement des objectifs de mobilisation des ressources	60	60
Alignement des compétences de base	*	60
Unités de ressources sous-régionales et Centre de liaison mondiale	720	720
Amélioration des réunions	100	100
Médiateur pour l'efficacité	10	10
Travaux préliminaires pour le Bureau des services financiers et administratifs	20	20
Guide des bureaux de pays	230	170
Passage du contrôle <i>ex-ante</i> au contrôle <i>ex-post</i>	250	250
Enquête mondiale sur le personnel	100	(?)
Nomenclature unifiée pour tous les emplois	20	–
Chef des services informatiques	20	*
Création du Bureau de la planification et de la gestion des ressources	30	–
Renforcement du Bureau des services et de l'appui au système des Nations Unies	30	*
Élaboration d'un code de déontologie	–	60
Amélioration de la gestion des ressources humaines	*	60
Rémunération au mérite	*	20
Nouvelles fonctions d'un bureau des politiques	30	30
Total	2 485	2 450

* Activités non mentionnées.

Chapitre III

Opinion des commissaires aux comptes

Nous avons examiné les états financiers joints, comprenant la vue d'ensemble, les états I à IV, les tableaux 1 à 8 et les notes explicatives fournies par le Programme des Nations Unies pour le développement pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1999. La responsabilité des états financiers incombe à l'Administrateur. Notre responsabilité consiste à donner notre opinion sur ces états financiers en fonction de notre vérification.

Nous avons effectué notre vérification conformément aux règles communes de vérification du Groupe mixte de vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique. En vertu de ces règles, nous devons organiser et effectuer notre vérification de façon à avoir une certitude raisonnable que les états financiers ne comportent aucune erreur substantielle. Une vérification consiste à examiner, par sondage et selon ce que le vérificateur juge nécessaire en l'occurrence, les pièces justifiant les montants et les renseignements présentés dans les états financiers. Elle consiste aussi à analyser les principes comptables appliqués et les estimations importantes faites par le Directeur exécutif, ainsi qu'à évaluer le mode de présentation générale des états financiers. Nous estimons que notre vérification apporte une justification raisonnable à notre opinion.

Notre opinion est que, sous réserve a) de l'incidence des ajustement qui pourraient être nécessaires après réception des états vérifiés des dépenses concernant des projets exécutés par les organismes nationaux et les organismes des Nations Unies, et b) de l'incidence des ajustements qui se seraient révélés nécessaires si nous avions pu obtenir suffisamment d'éléments concernant le solde de trésorerie, les états financiers donnent une image fidèle à tous égards de la situation financière au 31 décembre 1999 ainsi que des résultats des opérations et des flux de trésorerie durant l'exercice clos à cette date, conformément aux principes comptables établis du Programme, énoncés dans la note 2 afférente aux états financiers, qui ont été appliqués de la même manière que pour l'exercice précédent.

Notre opinion est, en outre, que les opérations du Programme que nous avons vérifiées par sondage ont été conformes, à tous les égards importants, au Règlement financier et aux autorisations de l'organe délibérant.

Conformément à l'article XII du Règlement financier, nous avons aussi publié un rapport circonstancié sur notre vérification des états financiers du Programme.

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes
du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
(*Signé*) Sir John **Bourn**

Le Vérificateur général des comptes du Ghana
(*Signé*) Osei Tutu **Prempeh***

Le Président de la Commission de vérification
des comptes des Philippines
(*Signé*) Celso D. **Gangan**

28 juillet 2000

* Le mandat du Vérificateur général des comptes du Ghana a expiré le 30 juin 2000, avant la signature du présent rapport. M. Prempeh a toutefois donné son accord sur la teneur du présent rapport. En outre, le programme d'audit pertinent avait été approuvé par le Comité et toutes les instructions spéciales données par ce dernier ont été exécutées.