



Assemblée générale

Distr. générale
24 juillet 2012
Français
Original : anglais

Soixante-septième session

Point 128 de l'ordre du jour provisoire*

**Rapports financiers et états financiers vérifiés
et rapports du Comité des commissaires
aux comptes**

Résumé concis des principales constatations et conclusions figurant dans les rapports du Comité des commissaires aux comptes pour l'exercice biennal 2010-2011

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale, conformément à la résolution 47/211 de l'Assemblée, un résumé concis des principales constatations et conclusions figurant dans les rapports du Comité des commissaires aux comptes sur la vérification des comptes de l'exercice clos le 31 décembre 2011.

* A/67/150.



Lettres d'envoi

Le 30 juin 2012

J'ai l'honneur de vous transmettre un résumé concis des principales constatations et conclusions figurant dans les rapports du Comité des commissaires aux comptes pour l'exercice biennal 2010-2011.

Le Vérificateur général des comptes
de la Chine,
Président du Comité des commissaires
aux comptes
(Signé) **Liu Jiayi**

Le Président de l'Assemblée générale
des Nations Unies
New York

Le 30 juin 2012

J'ai l'honneur de vous transmettre un résumé concis des principales constatations et conclusions figurant dans les rapports établis par le Comité des commissaires aux comptes pour examen par l'Assemblée générale à sa soixante-septième session.

Le Vérificateur général des comptes
de la Chine,
Président du Comité des commissaires
aux comptes
(Signé) **Liu Jiayi**

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

Abréviations

FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSAS	Normes comptables internationales pour le secteur public
ITC	Centre du commerce international
MINUAD	Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour
MINUS	Mission des Nations Unies au Soudan
ONUSC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SIG	Système intégré de gestion
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UNU	Université des Nations Unies

Résumé concis des principales constatations et conclusions figurant dans les rapports du Comité des commissaires aux comptes pour l'exercice biennal 2010-2011^a

Résumé

Dans sa résolution 47/211, l'Assemblée générale a invité le Comité des commissaires aux comptes à récapituler les principales anomalies relevées dans la gestion des programmes et la gestion financière, les cas de détournement de fonds ou de fraude, ainsi que les mesures prises à cet égard par les organismes des Nations Unies. Les constatations et conclusions figurant dans le présent rapport ont trait aux thèmes communs et aux principales anomalies relevés dans les rapports que le Comité des commissaires aux comptes a adressés à l'Assemblée au sujet de 17 organismes et au sujet des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Le contenu des rapports que le Comité a adressés au Conseil de sécurité et à d'autres organes directeurs n'est pas inclus dans la synthèse présentée ci-dessous. Le détail des constatations et recommandations relatives à telle ou telle entité figure dans le rapport de vérification des comptes établi à son sujet. La liste des organismes dont les comptes ont été vérifiés par le Comité figure à l'annexe I.

^a Le Comité inclut les opérations de maintien de la paix dans le présent rapport pour donner une image plus complète des principales anomalies relevées dans les rapports en vue de mieux aider l'Assemblée générale à remplir son rôle en matière de gouvernance. Les budgets des opérations de maintien de la paix ayant été établis sur la base d'un exercice annuel clos le 30 juin 2011, les chiffres relatifs à ces opérations ont été arrêtés à cette date, sauf indication contraire. Dans le cas du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, la période visée par le rapport va du 1^{er} janvier au 31 décembre 2011.

I. Questions à caractère général intéressant l'Organisation des Nations Unies

A. Opinions exprimées par les auditeurs

1. Le Comité des commissaires aux comptes a vérifié les états financiers et contrôlé la gestion de 17 organismes et des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (voir annexe I), en application de la résolution 74 (I) de l'Assemblée générale en date du 7 décembre 1946. Il a ensuite établi des rapports abrégés dans lesquels il a formulé des opinions et des rapports détaillés où il a présenté ses constatations et recommandations dans le détail. (On trouvera des précisions sur les différents types d'opinions d'audit à l'annexe II.) Les rapports détaillés ont servi de point de départ à l'établissement du présent résumé concis et des conclusions qui y sont exposées.

2. Dans ses 18 rapports de vérification des comptes (voir tableau 1) (2008-2009: 16 rapports), le Comité a formulé :

a) Des opinions sans commentaires pour 16 entités (contre 9 pour l'exercice précédent);

b) Des opinions assorties de commentaires (une ou plusieurs observations) pour 2 entités (contre huit pour l'exercice précédent).

Tableau 1

Types d'opinions formulées par le Comité pour l'exercice considéré et l'exercice antérieur

Organisme	2010-2011			2008-2009		
	Opinion sans commentaire	Opinion avec réserve	Observations ou autre(s) point(s)	Opinion sans commentaire	Opinion avec réserve	Observations ou autre(s) point(s)
Organisation des Nations Unies	X			X		
Opérations de maintien de la paix ^a	X					X
ITC	X			X		
UNU	X			X		
PNUD	X			X		
UNICEF	X			X		
UNRWA			X			X
UNITAR	X			X		
HCR	X					X
PNUE	X					X
FNUAP	X				X	X ^b
ONU-Habitat	X					X
ONUDC	X			X		

Organisme	2010-2011			2008-2009		
	Opinion sans commentaire	Opinion avec réserve	Observations ou autre(s) point(s)	Opinion sans commentaire	Opinion avec réserve	Observations ou autre(s) point(s)
Tribunal pénal international pour le Rwanda	X					X
Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie	X			X		
Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies	X					X
UNOPS	X			X		
ONU-Femmes ^c			X	s.o.		
Total	16		2	9	1	8

^a Période de 12 mois se terminant le 30 juin.

^b Une réserve au sujet des dépenses engagées au titre de l'exécution nationale avait également été formulée lors de la précédente vérification des comptes du FNUAP.

^c Nouvelle entité créée le 1^{er} janvier 2011.

3. Le Comité formule ci-après un certain nombre de commentaires d'ordre général sur l'ensemble des opinions :

a) Aucun des états financiers examinés n'a été établi sur la base des Normes comptables internationales pour le secteur public. Par conséquent, les opinions qu'il a formulées ne fournissent aucune indication sur la bonne mise en œuvre de ces normes;

b) La plupart des opinions qui étaient assorties d'observations pour les exercices antérieurs avaient trait à la gestion des biens durables ou non durables. Au cours de l'exercice considéré, les Normes internationales d'audit ont été modifiées pour assurer une plus grande clarté dans les paragraphes d'observations et pour imposer des critères plus stricts aux fins de leur application. Par ailleurs, étant donné que l'ONU est en passe de mettre en œuvre les normes IPSAS, qui fixent des règles plus strictes que les normes comptables du système des Nations Unies en matière de gestion, de comptabilisation et de présentation des actifs, des améliorations ont été introduites dans ce domaine. Pour ces raisons, le nombre de rapports publiés par le Comité avec des opinions dans lesquelles il a inclus des paragraphes d'observations ou des paragraphes portant sur d'autres points a été plus faible au cours de l'exercice considéré;

c) Il a été procédé à un examen général des systèmes financiers et des mécanismes de contrôle interne, ainsi qu'à des vérifications par sondage de documents comptables et autres pièces justificatives, dans la mesure que le Comité a jugée nécessaire pour se faire une opinion sur les états financiers. Les résultats indiquent que, dans l'ensemble, les états financiers étaient exempts d'inexactitudes significatives dans la plupart des entités. Mais le Comité continue de relever des carences dans la conception des contrôles internes et des irrégularités dans leur mise en œuvre pour des domaines importants tels que la gestion des finances et des biens, la gestion des achats et des marchés et l'établissement des rapports financiers et des rapports sur les résultats obtenus. Les lacunes observées dans ces domaines accroissent les risques de fraude et de mauvaise utilisation des ressources.

4. On trouvera ci-dessous des extraits de chacun des rapports d'audit qui contenaient des opinions assorties de commentaires ou des opinions dans lesquelles figuraient des paragraphes d'observations ou des paragraphes relatifs à des particuliers.

5. Pour ONU-Femmes, le Comité a présenté sur les états financiers de l'exercice clos en 2011 un rapport d'audit modifié qui comporte une observation et un paragraphe portant sur un autre point, motivés par le fait que le dispositif de contrôle interne de l'Entité n'était pas suffisamment élaboré pour assurer une application uniforme des procédures dans l'ensemble de ses opérations. Par voie de conséquence, ONU-Femmes n'avait pas de garanties sur les dépenses engagées dans le cadre de l'exécution nationale, car elle n'avait pas établi de procédures pour le suivi des résultats des activités financées par l'intermédiaire de cette modalité et l'établissement de rapports à ce sujet.

6. S'agissant de l'UNRWA, le Comité a établi un rapport d'audit modifié en ajoutant un paragraphe sur un point particulier, afin d'appeler l'attention sur la situation financière de l'Office, notamment le déficit de 70,9 millions de dollars enregistré pour l'exercice au titre des fonds non préaffectés du budget ordinaire, le niveau des réserves qui atteint seulement 0,82 million de dollars et une trésorerie modeste – 35 millions de dollars – au 31 décembre 2011. Les fonds non préaffectés représentent la principale source de financement de l'Office. Le fait que leur montant et celui de la trésorerie soient si faibles nuit aux activités de l'UNRWA. Dans son rapport, le Comité a également souligné l'incidence que la pénurie de ressources financières avait sur le bon fonctionnement des contrôles internes de l'Office.

B. Gestion financière

Gestion de la trésorerie et des liquidités

7. L'ONU et plusieurs des fonds et programmes des Nations Unies gèrent un important volume de liquidités et d'investissements. Certaines administrations ont mis en place des unités spécialisées pour répondre à des besoins divers liés à la gestion de leur trésorerie et d'autres assurent des services pour le compte d'autres organismes dans ce domaine. À mesure qu'augmentent les soldes de trésorerie, ainsi que le nombre des comptes, des transactions et des monnaies de paiement, la nécessité de disposer de systèmes appropriés et d'un personnel qualifié augmente aussi, de sorte que les risques soient convenablement gérés et que les rendements des ressources de trésorerie soient maximisés. Par ailleurs, il importe que les organismes qui font appel à des fonds publics adoptent une stratégie pour réduire au minimum le volume des liquidités nécessaires à leur fonctionnement et optimiser les investissements qui peuvent étayer la conduite de leurs activités, surtout en période de compressions budgétaires. Il faudrait également que les administrations soient régulièrement informées sur la gestion financière des liquidités et des investissements pour éclairer la prise des décisions.

8. Dans son rapport de synthèse pour l'exercice précédent (A/65/169), le Comité avait noté que les soldes des liquidités et des placements gérés par les organismes des Nations Unies avaient tendance à augmenter. Il avait également relevé des faiblesses dans la gestion des trésoreries communes et des placements, ainsi que dans le processus d'ajustement des comptes bancaires. Pour ce qui est de la période à l'examen, le Comité a continué de suivre la situation à cet égard.

9. Au 31 décembre 2011, les soldes des liquidités et des placements, y compris les trésoreries communes, comptabilisés pour les entités visées dans le présent rapport, s'élevaient à 21,3 milliards de dollars (Caisse des pensions non comprise), contre 20,4 milliards de dollars au 31 décembre 2009 (soit une augmentation de 5 %) (voir tableau 2). Si l'on tient compte des placements et investissements de la Caisse des pensions, le total des soldes des placements, encaisse et trésorerie commune comprises, se chiffre à 57 milliards de dollars au 31 décembre 2011, contre 53,3 milliards de dollars au 31 décembre 2009 (soit une augmentation de 8 %).

Tableau 2

Liquidités et placements de l'Organisation des Nations Unies et des fonds et programmes des Nations Unies

(En milliers de dollars des États-Unis)

Organisme	Encaisse et dépôts à terme		Placements		Trésorerie commune		Totaux	
	2011	2009	2011	2009	2011	2009	2011	2009
Organisation des Nations Unies	67 434	53 525	92 962	76 773	3 531 100	3 899 224	3 691 496	4 029 522
Opérations de maintien de la paix	236 697	73 334	—	—	3 617 641	2 371 226	3 854 338	2 444 560
Centre du commerce international	5	9	—	—	56 081	55 417	56 086	55 426
Université des Nations Unies	38 761	41 566	283 188	274 091	18 526	14 491	340 475	330 148
Programme des Nations Unies pour le développement ^a	124 758	140 866	6 154 687	7 669 785	—	—	6 279 445	7 810 651
Fonds des Nations Unies pour l'enfance	2 731 441	2 138 491	350 000	838 952	—	—	3 081 441	2 977 443
Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient	270 012	337 082	—	—	—	—	270 012	337 082
Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche	12	9	—	—	14 457	14 053	14 469	14 062
Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	534 908	382 615	—	—	—	—	534 908	382 615
Programme des Nations Unies pour l'environnement	12 930	8 034	—	—	414 838	368 560	427 768	376 594
Fonds des Nations Unies pour la population	9 052	12 500	735 274	578 423	—	—	744 326	590 923
ONU-Habitat	9 709	3 038	—	—	218 549	207 726	228 258	210 764
Office des Nations Unies contre la drogue et le crime	49 365	29 568	298 442	245 824	—	—	347 807	275 392

Organisme	Encaisse et dépôts à terme		Placements		Trésorerie commune		Totaux	
	2011	2009	2011	2009	2011	2009	2011	2009
ONU-Femmes	61 867	–	266 905	–	–	–	328 772	–
Tribunal pénal international pour le Rwanda	375	1 544	–	–	51 411	53 170	51 786	54 714
Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie	2 583	9 636	–	–	78 184	50 067	80 767	59 703
Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets	971 466	444 070	–	–	–	–	971 466	444 070
Total partiel	5 121 375	3 663 387	8 181 458	9 683 848	8 000 787	7 033 934	21 303 620	20 393 669
Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies	1 937 300	757 916	33 691 705	32 161 895	–	–	35 629 005	32 919 811
Total	7 058 675	4 421 303	41 873 163	41 845 743	8 000 787	7 033 934	56 932 625	53 313 480

^a Les chiffres indiqués par le PNUD à des fins de comparaison ont été retraités.

10. Il ressort du tableau 2 que les entités des Nations Unies détenaient 21,3 milliards de dollars sous forme d'investissements ou de liquidités. Les soldes tiennent à diverses raisons, notamment : contributions reçues d'avance (avant le début de la mise en œuvre des activités), fonds de roulement, encaisse pendant que les activités d'exécution sont en cours, ou ressources inutilisées (espèces) au titre d'exercices antérieurs, ou excédents.

11. Pour plusieurs fonds et programmes, notamment le FNUAP, l'ONUDC, ONU-Habitat, le PNUD, le PNUE, l'UNICEF, l'UNOPS et l'UNRWA, les soldes de trésorerie croissants s'expliquaient également par le rôle des contributions volontaires dans le financement de leurs activités, ces organismes recevant des contributions plus élevées pour des activités non financées par le budget ordinaire (contributions versées pour financer des activités spéciales conformément aux accords conclus avec les donateurs). Ces activités sont généralement financées à l'avance. Par exemple, les soldes des liquidités et des placements du PNUD, qui se chiffrent à 6,2 milliards de dollars, comprennent un montant de 374 millions de dollars correspondant aux réserves prescrites par le Conseil d'administration et un montant de 4,6 milliards de dollars représentant des ressources versées à l'avance par des partenaires pour la mise en œuvre des activités de programme prévues. À l'UNRWA, l'encaisse disponible se chiffrait à 270 millions de dollars, mais 203 millions de dollars étaient conservés pour des activités précises financées par ses donateurs. Pour l'UNOPS, le solde des disponibilités englobe les contributions versées d'avance par ses clients pour le financement de la réalisation de leurs projets. Le HCR maintient un fonds de roulement et de garantie pour reconstituer son Fonds de financement du programme annuel et pour pouvoir effectuer des paiements ou livrer des garanties indispensables en attendant de recevoir les contributions annoncées.

12. Mis à part les indications ci-dessus, le Comité n'a pas pu obtenir des explications complètes ou détaillées sur les variations des soldes de trésorerie pour la plupart des entités. De plus, l'information de gestion dont elles disposaient n'était généralement pas suffisante pour qu'elles puissent expliquer le niveau global des trésoreries communes ou fournir des indications utiles sur la variation des soldes de trésorerie dans les notes relatives à leurs états financiers.

13. Le Comité a constaté que l'ONU ne centralisait pas le suivi ni ne rendait compte aux hauts responsables des questions consistant à savoir quelles activités les soldes de liquidités et de placements sont censés financer, pourquoi les fonds n'ont pas encore été utilisés, ni quand et si les fonds seront utilisés pour servir les fins qui ont présidé à leur octroi. Une telle analyse aiderait les hauts responsables à définir une stratégie de haut niveau visant à établir les besoins en liquidités de l'ONU et, par suite, le niveau optimal de liquidités et de placements qu'il faudrait attribuer à une entité donnée. Cette possibilité d'améliorer l'analyse financière permettrait en outre à l'Administration de contrôler en continu les raisons justifiant le niveau de liquidités et de placements qu'elle confie à la gestion des différentes entités.

Prestations liées à la cessation de service, y compris l'assurance maladie

14. Dans sa résolution 64/241, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de continuer de valider le montant des charges à payer au titre de l'assurance maladie après la cessation de service en s'appuyant sur les données vérifiées par le Comité. Le Comité a donc continué d'examiner l'évaluation actuarielle des engagements au titre des prestations dues à la cessation de service ou après le départ à la retraite. Les résultats globaux de cet examen sont présentés dans le tableau 3.

Tableau 3
Engagements au titre des prestations liées à la cessation de service pour l'Organisation des Nations Unies et les fonds et programmes des Nations Unies

(En milliers de dollars des États-Unis)

Organisme	Prestations liées à la cessation de service ^a			Assurance maladie après la cessation de service			Méthode de présentation			Plan de financement (oui/non)	Réserve constituée pour les prestations liées à la cessation de service
	2011	2009	Augmentation (pourcentage)	2011	2009	Augmentation (pourcentage)	Présentation exhaustive ^a	Présentation partielle ^b	Notes ^c		
Organisation des Nations Unies	3 214 813	2 175 995	48	2 916 305	1 937 522	51	X			Non	–
Opérations de maintien de la paix	958 431	454 701	111	768 750	364 983	111	X			Non	–
Centre du commerce international	60 116	41 569	45	54 839	37 144	48	X			Non	
Université des Nations Unies	9 780	5 705	71	6 684	3 614	85	X			Oui	
Programme des Nations Unies pour le développement	984 687	544 460	78	826 538	430 301	92		X	X	Non	453 224
Fonds des Nations Unies pour l'enfance	921 563	578 284	59	783 172	463 989	69			X	Oui	321 402
Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient	34 109	27 646	23	481	–	–		X		Non	–
Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche	4 904	2 671	84	3 720	1 923	93	X			Oui	–
Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	482 917	446 829	8	350 773	347 418	1	X			Oui	482 918
Programme des Nations Unies pour l'environnement	102 111	58 144	76	77 216	38 968	98	X			Non	21 075
Fonds des Nations Unies pour la population	195 132	115 445	69	163 289	87 445	87	X			Oui	–

Organisme	Prestations liées à la cessation de service ^a			Assurance maladie après la cessation de service			Méthode de présentation			Plan de financement (oui/non)	Réserve constituée pour les prestations liées à la cessation de service
	2011	2009	Augmentation (pourcentage)	2011	2009	Augmentation (pourcentage)	Présentation exhaustive ^a	Présentation partielle ^b	Notes ^c		
ONU-Habitat	23 292	12 849	81	17 439	8 177	113	X			Non	3 779
Office des Nations Unies contre la drogue et le crime	42 233	24 670	71	30 178	14 476	108	X			Non	42 233 ^d
Tribunal pénal international pour le Rwanda	86 574	56 743	53	43 318	23 296	86	X			Non	–
Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie	69 739	47 073	48	26 959	13 894	94	X			Non	–
Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies	48 314	37 363	29	44 868	34 431	30	X			Oui	–
Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets	57 027	15 500	48	39 900	10 600	73		X	X	Oui	–
ONU-Femmes	37 600	–	–	27 400	–	–		X	X	X	–
Total	7 276 372	4 645 647	57	6 181 829	3 818 181	61	13	4	1	11	1 365 478

^a Présentation exhaustive dans le corps des états financiers.

^b Présentation partielle dans le corps des états financiers.

^c Les engagements ne sont pas présentés de façon exhaustive dans le corps des états financiers, mais dans les notes y relatives.

^d Dont un montant de 34 865 000 dollars qui ne fait pas véritablement partie des réserves, mais correspond à des imputations temporaires opérées sur les soldes des fonds et les réserves.

15. Comme indiqué dans le tableau 3, le montant cumulé de ces engagements a été estimé à 7,3 milliards de dollars au 31 décembre 2011, soit une forte augmentation – 2,7 milliards de dollars (57 %) – par rapport au montant de 4,6 milliards de dollars de l'exercice précédent. Cette augmentation est due, pour une fraction égale à 2,3 milliards de dollars environ, à une modification du taux d'actualisation appliqué aux fins du calcul des engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service, qui est ramené de 6 % à 4,5 %. La variation des taux d'actualisation tient au recul marqué du taux d'intérêt des obligations de premier rang émises par des sociétés, qui sert de référence pour fixer le taux d'actualisation.

16. Le Comité appelle l'attention sur les problèmes suivants à propos des engagements au titre des prestations liées à la cessation de service :

a) Il y a un manque d'uniformité et de transparence dans la manière dont ces engagements sont présentés par l'ONU et les fonds et programmes des Nations Unies, de façon générale. La plupart des entités ont opté pour la présentation dans le corps des états financiers. Quatre organismes, à savoir ONU-Femmes, le PNUD, l'UNOPS et l'UNRWA, n'ont inscrit qu'une partie de ces engagements dans les états financiers et ont fourni des informations complètes dans les notes complémentaires, tandis que l'UNICEF continue de les indiquer dans les notes uniquement;

b) Il n'existe pas de plans de financement précis pour la couverture de ces engagements dans la plupart des organismes, à quelques exceptions près, comme le HCR, qui a maintenant une stratégie de financement approuvée, ou l'UNICEF, qui a aussi adopté une stratégie de financement bien qu'elle soit actuellement révisée à la suite d'une augmentation importante des engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service au cours de l'exercice biennal 2010-2011, causée par une modification du taux d'actualisation;

c) Dans son précédent rapport (A/65/169), le Comité a fait observer que l'engagement au titre des congés annuels obtenu au moyen de l'évaluation actuarielle n'avait pas été calculé conformément aux normes IPSAS, puisqu'il comptait des journées qui n'étaient pas encore accumulées et que son montant était un montant actualisé. Presque tous les organismes des Nations Unies continuaient de calculer les engagements au titre des congés annuels en se fondant sur une évaluation actuarielle. La norme IPSAS 25 a été révisée et stipule désormais que les congés annuels pourraient être assimilés à une prestation à long terme. Le Comité demeure préoccupé par le fait que le calcul des engagements au titre des congés au moyen d'une évaluation actuarielle a pour effet de sous-estimer ces engagements car cette méthode ne prend pas en compte les jours de congé qui seront pris mais seulement les jours de congé accumulés qui seront payés lors du départ à la retraite. Les jours de congé sont alors uniquement considérés comme un avantage à long terme.

17. Le Comité considère que, s'ils n'élaborent pas une stratégie pour le financement de ces engagements, l'ONU et les fonds et programmes des Nations Unies risquent de voir diminuer considérablement le volume des ressources disponibles pour l'exécution de leurs programmes et le maintien des effectifs actuels. L'adoption des normes IPSAS devrait garantir l'application de méthodes comptables uniformes dans l'ensemble des organismes des Nations Unies.

Établissement et présentation des états financiers

18. Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies sont chargés de veiller à l'établissement d'états financiers exacts, en conformité avec les règlements financiers et les règles de gestion financière de ces organismes et les référentiels comptables applicables. Les organismes des Nations Unies doivent instaurer des procédures solides pour s'acquitter comme il convient de cette tâche et assurer une présentation transparente de leurs états financiers qui rende fidèlement compte de la réalité. Ces procédures prévoient généralement l'établissement de tableaux et d'analyses pour permettre d'étudier la gestion et d'attester que les états financiers correspondent bien aux pièces comptables et sont conformes aux principes comptables établis. Le Comité a constaté ce qui suit :

a) **Les procédures instaurées pour l'établissement des états financiers et le contrôle de la gestion n'étaient pas suffisamment solides dans certains organismes.** Elles doivent être rationalisées et clairement définies et doivent prévoir des rapprochements réguliers pour les comptes et assurer un contrôle interne efficace. Cela sera encore plus indispensable dans le cadre fixé par les normes IPSAS, qui impose la présentation d'informations plus complexes et plus complètes dans les états financiers. Le Comité a néanmoins constaté que, pour la plupart des comptes qui sont gérés par l'ONU, les procédures relatives à l'établissement des états financiers sont encore trop complexes et qu'elles reposent largement sur des opérations manuelles et mal définies pour la production d'informations sur l'exécution des budgets. Il a également constaté que les soldes des comptes débiteurs ou créditeurs interfonds ou d'autres comptes faisaient apparaître des divergences qui auraient pu être repérées, analysées et corrigées à un stade précoce de l'établissement des états financiers, à ONU-Femmes, au PNUD et à l'UNOPS;

b) **La présentation des états financiers n'était pas suffisamment transparente.** Pour certains organismes, la présentation des dépenses de gestion et d'administration n'est pas pleinement transparente dans les états financiers. Par exemple, le Comité a constaté que l'UNICEF avait comptabilisé un montant de 163 millions de dollars de dépenses de gestion et d'administration comme des dépenses afférentes aux programmes dans ses états financiers non corrigés. Par voie de conséquence, les dépenses d'administration étaient sous-évaluées d'autant. Le Comité a également remarqué que des contributions d'un montant de 185 millions de dollars que les donateurs s'étaient engagés à verser pour la période 2012-2014 n'avaient initialement pas été comptabilisées comme des produits au Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Les administrations respectives ont apporté ultérieurement des corrections ou fourni des informations supplémentaires dans les notes relatives aux états financiers. Le Comité estime que les administrations doivent envisager de présenter des informations plus transparentes et plus complètes dans les états financiers.

Information financière axée sur la gestion

19. Un bon système d'établissement des rapports financiers, impliquant notamment la présentation régulière de rapports comptables et d'exécution budgétaire, assure la fourniture d'informations vitales qui peuvent servir à évaluer les résultats, à éclairer la prise de décisions et à responsabiliser le personnel.

20. L'examen des fonctions de gestion financière auquel le Comité a procédé pour l'ONU et les fonds et programmes des Nations Unies fait apparaître que, dans la

plupart des organismes, il n'y a pas de comptabilité de gestion ou que, s'il y en a une, elle n'est pas suffisamment développée, situation entraînant un défaut d'information qui pourrait nuire à la qualité du processus de décision. Le Comité reconnaît que certains organismes – l'ONU, le PNUD et l'UNRWA notamment – se sont engagés à mettre en place une comptabilité de gestion. Dans le cas de l'ONU, cette forme de comptabilité est incorporée dans la conception du nouveau progiciel de gestion intégré (Umoja).

21. Le Comité est bien conscient que les systèmes disparates et les procédures manuelles laborieuses actuellement utilisés par le Secrétariat de l'ONU font obstacle à la production régulière de données de comptabilité de gestion, mais selon lui, il est tout de même possible d'améliorer l'information financière axée sur la gestion en utilisant les systèmes existants de façon plus efficace. On peut citer à cet égard l'exemple du HCDH, qui produit régulièrement des tableaux présentant des données sur les résultats financiers concernant les activités extrabudgétaires à l'aide de ses systèmes informatiques pour assister la direction dans la prise de décisions.

Plan de dépenses

22. Un plan de dépenses est un état des prévisions de dépenses établies pour une période déterminée dans les limites d'un budget approuvé. Le plan de dépenses étant un document interne qui ne peut en principe pas donner lieu à l'établissement d'engagements selon les dispositions des règlements financiers, il importe de procéder, à la fin de l'année, à un examen rigoureux des engagements et des dépenses locales effectivement engagées et, s'il y a lieu, d'ajuster les comptes correspondants, afin d'assurer une comptabilisation exacte des dépenses. Le Comité a constaté que les examens et les rapprochements effectués par le HCDH laissaient à désirer et conclu, au vu des taux élevés enregistrés pour l'annulation d'engagements au cours de chaque exercice biennal, que si cette situation perdurait, les dépenses du Haut-Commissariat pourraient être surévaluées d'environ 11 millions de dollars en 2010-2011.

Enseignements à retenir pour les administrations

23. La transparence est un facteur déterminant pour une bonne gestion financière, en particulier dans les organisations internationales financées par des fonds publics. La transparence financière favorise une évaluation mieux éclairée des choix faits par les organes délibérants en matière d'affectation des ressources et accroît la confiance du public envers ces organismes quant à la façon dont ils utilisent leurs ressources.

24. Comme indiqué plus haut, le Comité a relevé un certain nombre de déficiences sur le plan de la transparence financière, par exemple un manque de cohérence dans la présentation des engagements au titre des prestations liées à la cessation de service et des erreurs dans le classement des dépenses d'administration. Il est essentiel de préserver la confiance qui existe entre l'ONU et les fonds et programmes des Nations Unies, d'une part, et leurs mandants, d'autre part, pour accroître la transparence des états financiers de ces organismes. Cela suppose que l'on fournit des informations plus claires, plus complètes et plus utiles sur les incidences financières des décisions dans les états financiers et/ou les notes y relatives. La rationalisation du processus d'établissement des états financiers et la création systématique de comptes de gestion contribueraient également à renforcer la transparence et à améliorer la prise des décisions.

C. État d'avancement de l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public

25. Conformément aux dispositions de la résolution 61/233 A de l'Assemblée générale et suite aux observations que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a formulées au sujet de l'adoption des Normes comptables internationales pour le secteur public (voir A/65/782), le Comité continue de faire le point sur la mise en application de ces normes.

Valorisation des avantages des normes IPSAS

26. Dans le cadre défini par les normes IPSAS, la comptabilité d'exercice signifie qu'une organisation constate les dépenses et les recettes au moment où elles se produisent et qu'elle doit aussi comptabiliser la valeur de tous les éléments de son actif et de son passif. Ces nouvelles informations pourraient être utiles pour :

a) Accroître la transparence et la responsabilisation, en permettant aux États Membres de mieux appréhender le fonctionnement et la situation financière des entités;

b) Améliorer le rapport coût-efficacité, en permettant aux gestionnaires d'être mieux éclairés pour mesurer le coût des opérations, promouvoir la prise de décisions économiquement rationnelles et assurer la viabilité financière à long terme.

27. Les avantages escomptés constituent une bonne part de l'argumentaire en faveur de l'adoption des normes IPSAS. C'est leur réalisation qui sera le critère ultime de succès de l'application des normes IPSAS et non l'établissement d'états financiers conformes auxdites normes. L'application des normes IPSAS doit donc être considérée comme une transformation majeure des modes de fonctionnement qui exige un bon encadrement pour l'accompagnement du changement. Dans l'ensemble, le Comité a constaté dans ce domaine des progrès limités, qui tiennent essentiellement au fait que ce sont principalement les aspects techniques et pratiques de la mise en application des normes qui retiennent l'attention. Il peut comprendre qu'il en soit ainsi, mais estime que l'on ne doit pas négliger la concrétisation des avantages et fait observer qu'une simple mise en œuvre technique des normes sans valorisation active des avantages est souvent une cause d'échec. Aussi, le Comité continue-t-il d'encourager les entités à élaborer des plans efficaces pour la valorisation des avantages et à définir les méthodes de gestion du changement qu'il convient d'adopter pour leur concrétisation.

Production d'états financiers conformes aux normes IPSAS

28. On a fait de grandes avancées dans le processus d'établissement d'états financiers conformes aux normes IPSAS pour l'année 2012 au sein des fonds et programmes où ces normes sont devenues opérationnelles le 1^{er} janvier de cette année. Même si des risques résiduels subsistent, le Comité considère que la Caisse des pensions, le FNUAP, le HCR, le PNUD, l'UNICEF, l'UNOPS et l'UNRWA sont maintenant fermement engagés sur la bonne voie pour tenir les délais qu'ils se sont fixés. Les écueils qui restent à surmonter sont liés à l'achèvement des opérations de nettoyage des données, à la détermination des soldes d'ouverture, à la réalisation d'essais à blanc pour les états financiers et à la gestion du processus d'établissement de la première série d'états financiers annuels conformes aux normes IPSAS.

29. Le succès de la mise en œuvre des normes IPSAS dans les opérations de maintien de la paix d'ici à juillet 2013 et dans le reste de l'Organisation d'ici à janvier 2014 reste aléatoire (voir tableau 4). L'examen de la situation actuelle montre qu'il reste un travail considérable à accomplir pour pouvoir produire des données comptables fiables, complètes, exactes et vérifiables conformes aux normes IPSAS dans les délais prévus.

30. L'ONU et les autres entités qui suivent sa stratégie de mise en œuvre prévoyaient d'utiliser le nouveau progiciel de gestion intégré de l'ONU (Umoja) pour faciliter l'application des normes IPSAS. Cependant, comme le progiciel ne sera pas opérationnel à la date prévue, l'ONU a décidé d'utiliser provisoirement des systèmes existants, en particulier le SIG. Bien que l'Administration l'ait informé que le SIG avait de solides capacités comparables à celles du système SAP et pouvait être modifié pour produire des données fiables et vérifiables selon la méthode de la comptabilité d'exercice, le Comité a relevé que la solution de transition proposée ne sera évaluée et testée intégralement qu'à la fin de 2012. L'Administration n'est donc pas encore certaine qu'il est possible de procéder de cette manière, et cette approche comporte des risques car elle nécessite la collecte manuelle d'une grande quantité de données complexes.

31. Selon les dernières informations communiquées par l'Administration au moment de la rédaction du présent rapport, cette dernière pense que, après le travail effectué tout récemment pour évaluer l'état de préparation de la mise en service d'Umoja par le fournisseur, le progiciel devrait pouvoir être mis à la disposition des missions de maintien de la paix en octobre 2013, c'est-à-dire dans le courant de la première année d'application des normes. En ce qui concerne l'ONU, il est probable que le SIG sera toujours le système financier de base utilisé pour la première année d'application, parallèlement à la mise en service progressive d'Umoja.

Tableau 4

Évaluation par le Comité des risques associés à l'établissement d'états financiers conformes aux normes IPSAS aux dates prévues pour leur mise en application

Risque	Entité (date cible)	Principales questions
Élevé	ONU (2014) Opérations de maintien de la paix (mi-2013) UNU (2014) ONU-Femmes (2012)	• L'application des normes IPSAS à l'ONU et dans les opérations de maintien de la paix est une entreprise complexe qui nécessitera un travail important pour la collecte et le nettoyage des données. • Les activités de collecte, de nettoyage et de conversion des données comptables ne sont pas à un stade très avancé; les actifs posent des problèmes particulièrement délicats. S'agissant des autres entités : • Des états financiers types n'ont pas été mis au point ni communiqués au Comité, et il n'est pas prévu d'établir des états financiers à blanc avec des données comptables réelles dans le cadre de la stratégie d'application actuelle. • Il n'existe pas de plans précis pour l'établissement des soldes d'ouverture. • ONU-Femmes n'a été créée qu'en 2010; l'échéance fixée pour la mise en application est donc extrêmement difficile à respecter. • L'UNU n'a pas constitué d'équipe ou établi de plan d'action pour l'application des normes IPSAS. Le progiciel de gestion intégré est différent de celui que l'ONU utilise, ce qui pose de gros problèmes pour l'application des normes IPSAS

<i>Risque</i>	<i>Entité (date cible)</i>	<i>Principales questions</i>
Moyen	ITC (2014) PNUE (2014) ONU-Habitat (2014) ONUDC (2014) UNITAR (2014) Tribunal pénal international pour le Rwanda (2014) Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (2014)	• Ces entités sont moins complexes que celles qui figurent dans la catégorie des risques élevés; elles appliqueront les principes directeurs de l'ONU concernant l'application des normes IPSAS. • Des plans d'application ont été établis et les risques font l'objet d'évaluations. • On ne sait toujours pas comment les ressources nécessaires à l'exécution des tâches liées à l'application des normes IPSAS seront affectées.
Faible	PNUD (2012) UNICEF (2012) UNRWA (2012) HCR (2012) FNUAP (2012) Caisse des pensions (2012) UNOPS (2012)	• La plupart des entités ont mis en place un progiciel de gestion intégré répondant aux besoins. • Toutes les entités ont des plans précis pour l'établissement de comptes à blanc avec des données comptables réelles. • Les activités de collecte, de nettoyage et de conversion des données comptables avancent comme prévu. • La plupart des entités ont mis au point des états financiers types et les ont communiqués au Comité. • Toutes ces entités ont amorcé la première année d'application des normes IPSAS.

Enseignements à retenir pour les administrations

32. S'agissant de l'ONU et des opérations de maintien de la paix des Nations Unies :

- a) Un plan d'application détaillé fondé sur l'approche SIG doit être mis au point d'urgence;
- b) Une méthode actualisée d'évaluation des risques (tenant compte de l'approche SIG) doit être mise au point à l'usage des hauts responsables pour la gestion des principaux risques qui entourent le passage aux normes IPSAS;
- c) Il est nécessaire d'indiquer précisément aux bureaux décentralisés où, quand et comment les principales données comptables doivent être enregistrées et comment des ressources seront affectées pour les tâches connexes.

33. S'agissant de l'ONU, des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et des fonds et programmes qui appliquent les normes IPSAS :

- a) Des plans détaillés doivent être établis pour la valorisation des avantages et la gestion du changement;
- b) Les responsabilités relatives à la réalisation des avantages doivent être clairement définies et des mécanismes mis en place pour suivre l'obtention de ces avantages;
- c) La haute administration et les organes directeurs doivent être informés des progrès accomplis dans la valorisation des avantages par des comptes rendus clairs et transparents.

D. Gestion budgétaire

34. La gestion budgétaire, qui rend compte des caractéristiques financières des plans d'une organisation donnée pour l'exercice à venir, comprend l'élaboration et l'exécution du budget, ainsi que l'établissement de rapports sur l'exécution du budget. C'est un outil essentiel de gestion et de contrôle financiers, qui constitue l'élément central du dispositif de contrôle de la dimension financière des activités d'une organisation. Le Comité a examiné le processus d'élaboration des budgets et a relevé les insuffisances décrites ci-après.

Élaboration du budget

35. L'élaboration du budget est le processus par lequel une organisation définit ses objectifs, établit le programme de travail qui doit permettre d'atteindre ces objectifs et procède à l'estimation du montant brut des ressources qui lui seront nécessaires.

36. Les hypothèses budgétaires, telles que les taux de vacance de postes, sont les principaux paramètres de calcul des coûts, qui doivent prendre en compte non seulement les besoins futurs mais aussi les tendances historiques et les facteurs prévisibles susceptibles d'avoir un impact sur le budget. Le Comité a cependant noté qu'entre les hypothèses budgétaires des projets de budget de plusieurs organisations et les données relatives aux tendances historiques pertinentes, il existait des discordances importantes qui ne se justifiaient pas pleinement. Par exemple, sur un échantillonnage d'opérations de maintien de la paix, le Comité a relevé que certaines missions appliquaient, sans les justifier suffisamment, des taux de vacance de postes extrêmement faibles pour élaborer les budgets des dépenses de personnel pour 2010/11. De la même manière l'UNICEF ne justifiait pas suffisamment le taux de vacance de postes retenu dans son budget d'appui.

37. La fiabilité des méthodes de calcul joue un rôle clef dans l'élaboration du budget. Le Comité s'inquiète des insuffisances relevées dans les méthodes de calcul des coûts de certaines missions de maintien de la paix. Par exemple, alors que le prix et la consommation du carburant varient considérablement, certaines missions utilisent une moyenne arithmétique plutôt qu'une moyenne pondérée pour établir le budget du carburant qui, de ce fait, pourrait être surestimé.

Exécution du budget

38. L'exécution du budget est le processus par lequel une organisation engage, dans le cadre du budget en cours, des dépenses visant à atteindre les objectifs qu'elle s'est assignés, tout en se pliant à une discipline budgétaire. S'il admet que les organisations doivent bénéficier d'une certaine latitude pour pouvoir réaffecter des fonds et faire face ainsi à l'évolution des priorités et à des facteurs externes, le Comité juge que le nombre élevé et l'importance des transferts de crédits, ainsi que le non-respect des règles qui régissent ces transferts, pourraient traduire des insuffisances en matière d'élaboration et de gestion des budgets.

39. Par exemple, dans les missions de maintien de la paix, le Comité a relevé des lacunes telles que la fréquence et l'ampleur des transferts, insuffisamment justifiés, et l'approbation a posteriori de ces opérations.

40. Le Comité s'inquiète de ce que les insuffisances susmentionnées pourraient ôter au budget sa qualité d'instrument de suivi et d'évaluation des résultats des

organisations. Il estime que l'administration devrait améliorer le mécanisme actuel de suivi en vue de renforcer la gestion budgétaire, notamment en ce qui concerne la justification à posteriori de transferts importants.

Rapports sur l'exécution du budget

41. Le rapport sur l'exécution du budget est le mécanisme par lequel une organisation suit la réalisation de ses objectifs, notamment en comparant les données relatives à l'exécution du programme et les données d'ordre financier. Un dispositif efficace de suivi de l'exécution, qui est l'un des éléments fondamentaux d'un cadre de responsabilisation effectif, exige que les organisations fournissent des informations précises, complètes et claires sur les résultats programmatiques et financiers afin de faire la preuve de leur responsabilité et de leur gestion avisée.

42. Le Comité a relevé que des questions fondamentales n'avaient pas été analysées, que l'on n'avait guère mis en balance les données relatives à l'exécution du programme et les données d'ordre financier et que les informations sur les résultats restaient sommaires à l'ONU et dans ses fonds et programmes.

43. Compte tenu du caractère limité des ressources, il importe que les administrations fassent la preuve de leur responsabilité vis-vis-vis des fonds qui leur sont confiés, en élaborant des budgets consistants, en appliquant des méthodes rigoureuses d'exécution des budgets et en établissant des rapports clairs et cohérents, qui intègrent les résultats financiers et les données relatives aux opérations. Les insuffisances relevées ne pourront que limiter la capacité des organisations de déterminer objectivement si elles utilisent efficacement leurs ressources.

Enseignements pour les administrations

44. Le budget est l'élément central du dispositif de contrôle de la dimension financière des activités d'une organisation et constitue la base d'un système de responsabilisation efficace. Le Comité estime que les administrations peuvent améliorer la gestion budgétaire en procédant comme suit :

- a) Présenter, aux fins de l'exécution de leur mandat, des demandes de crédits plus raisonnables et plus justifiées, en s'appuyant sur des hypothèses et des approches budgétaires solides;
- b) Instaurer une plus grande discipline dans l'exécution du budget;
- c) Harmoniser les résultats financiers et ceux des opérations afin de suivre efficacement la réalisation des objectifs et de garantir une responsabilisation accrue.

E. Gestion des services d'appui

Gestion des biens

45. De l'avis du Comité, le fait que les Normes comptables du système des Nations Unies n'exigent pas que les organisations rendent compte de la gestion des biens dans leurs états financiers a favorisé les insuffisances constatées dans la gestion et le contrôle des biens durables et des biens non durables. Le Comité constate cependant que nombre d'entités ont mis en place des mécanismes permettant de recueillir des informations sur ces biens.

46. Le Comité a estimé que la valeur globale des biens durables des 17 organismes et des opérations de maintien de la paix était d'environ 4 milliards de dollars au 31 décembre 2011 (3,7 milliards de dollars au 31 décembre 2009). On ne dispose pas d'estimations fiables sur les biens non durables. À mesure que les organisations procéderont à des vérifications et à des évaluations dans le cadre de la préparation à l'adoption des normes IPSAS, les données chiffrées ou les estimations changeront sans doute considérablement, notamment en ce qui concerne les biens non durables. En ce qui concerne la gestion des biens, le Comité a relevé les insuffisances suivantes :

a) **Il existe un risque élevé de pertes ou de gaspillage des biens durables non utilisés.** Par exemple, dans les opérations de maintien de la paix, quelque 23 243 articles d'une valeur de 136,56 millions de dollars détenus par 14 missions étaient en stock depuis plus d'un an et n'avaient toujours pas été utilisés au 30 juin 2011, à la fin de l'exercice. Trois mille deux cent quarante-sept de ces articles, d'une valeur de 13,74 millions de dollars, étaient en mauvais état ou en attente/instance de comptabilisation en pertes. En notant que 75 % des articles qui n'avaient jamais été utilisés appartenaient à deux des missions qui détenaient le plus de biens (la MINUAD et la MINUSS), le Comité a estimé qu'il s'agissait là d'une carence grave dans la gestion des biens, qui s'expliquait notamment par l'absence, dans la gestion de la chaîne d'approvisionnement, d'un mécanisme efficace de contrôle qui aurait permis d'établir une relation entre les achats et les stocks. Un suivi rigoureux de la gestion des biens et des achats s'impose si l'on veut réduire au maximum les pertes et/ou le gaspillage;

b) **La valeur des biens durables et non durables est incertaine.** Les insuffisances souvent constatées dans la gestion des biens montrent que les contrôles appliqués ne permettent pas d'établir avec exactitude la valeur des biens durables et des biens non durables. Au nombre des problèmes recensés figurent les écarts entre les données enregistrées et l'inventaire physique, les retards mis à rapprocher ces écarts, l'incapacité de situer une partie importante des biens, l'obsolescence des biens et le caractère incomplet des registres des biens non durables. Compte tenu du très grand volume des biens durables et des biens non durables (environ 4 milliards de dollars), cette incertitude présente un risque important en ce qui concerne l'application des normes IPSAS, qui exigent une comptabilisation intégrale des biens;

c) **L'on ne dispose pas de procédures consistantes pour la réalisation des inventaires.** Les biens durables et les biens non durables sont acheminés à travers le monde, dans les pays où les organismes des Nations Unies mènent des opérations. Tout en constatant que de nombreux organismes ont accompli des progrès dans l'évaluation précise de leurs biens, le Comité a relevé que les procédures d'inventaire étaient soit inappropriées soit appliquées de manière aléatoire, ce qui entraînait des erreurs au stade de la procédure de vérification des stocks. Il a également constaté que le problème s'expliquait aussi par l'enregistrement initial d'informations erronées dans le système, qui ne permettait pas d'identifier clairement les articles dans les registres des organisations.

47. Le Comité estime que les organismes des Nations Unies devraient prendre les dispositions suivantes, de manière à garantir l'exactitude des informations relatives aux biens durables et aux biens non durables :

a) Enregistrement des données relatives aux stocks : les organismes des Nations Unies devraient réviser les procédures et les systèmes d'enregistrement des données relatives aux stocks, afin de s'assurer que des informations suffisantes sont consignées au moment de l'acquisition des biens;

b) Attestation d'inventaire : les organismes des Nations Unies devraient réviser leurs procédures d'attestation d'inventaire afin de s'assurer qu'elles permettent de faire face aux risques recensés, qu'elles sont bien planifiées et qu'elles sont uniformément appliquées dans toutes les opérations sur le terrain;

c) Formation aux procédures de gestion des biens : la tenue de la comptabilité des biens durables et des biens non durables occupe un rang secondaire dans les fonctions financières, notamment dans la mesure où ces biens n'apparaissent pas dans l'état de l'actif et du passif. Il convient désormais de s'assurer que cette comptabilité est tenue par un personnel dûment formé à tous les aspects de la gestion des stocks.

Gestion des achats et des marchés

48. La gestion des achats et des marchés joue un rôle essentiel, qui consiste à permettre à l'ONU et à ses fonds et programmes de répondre à leurs besoins opérationnels et de s'acquitter de leur mandat. Les organisations concluent des marchés pour l'achat de biens et de services dont elles estiment avoir besoin pour la réalisation effective de leurs objectifs. Si les achats ne s'effectuent pas de façon régulière et transparente ou si les prestations relatives aux biens et aux services ne répondent pas aux délais et aux spécifications arrêtées, tant la valeur des achats que la réalisation des objectifs opérationnels correspondants peuvent se trouver compromises.

49. En passant en revue la gestion des achats et des marchés à l'ONU et dans les fonds et programmes, le Comité a recensé les insuffisances suivantes :

a) **Absence de concurrence en ce qui concerne les biens et les services.** Le Comité a relevé un recours fréquent aux dérogations en matière d'appels d'offres, au fractionnement des marchés et à la présentation de dossiers a posteriori, qui n'étaient pas suffisamment étayés ou résultaient de procédures déficientes d'achat au sein des organisations. Il a également recensé des cas où les organisations ne respectaient pas leurs règles internes relatives au nombre des offres et aux délais de présentation des offres, ce qui nuisait à la compétitivité. Très souvent, il n'existait pas de structures susceptibles de réviser ces cas et de veiller à ce que les dispositions nécessaires soient prises pour éviter leur réédition;

b) **La planification de la demande et la gestion des achats ne sont pas satisfaisantes.** Cette situation expose les organisations aux risques liés à l'octroi de contrats selon la procédure d'urgence, à la présentation des dossiers a posteriori et à un examen inadéquat des stocks avant les demandes d'achats;

c) **La gestion des fournisseurs et des marchés n'est pas satisfaisante.** À l'ONU, le Comité a relevé que la prestation des fournisseurs n'avait pas été évaluée de manière consistante et que seulement 50 % des contrats comportaient des indicateurs clefs de résultats permettant d'évaluer la prestation des fournisseurs. Au HCR, le Comité a noté qu'on devait encore arrêter définitivement un cadre institutionnel cohérent pour la mesure des résultats concernant les achats et que le manuel des approvisionnements ne comportait pas de dispositif spécifique pour la

mesure des résultats au niveau des pays. Le risque en la matière est que des fournisseurs aux prestations médiocres pourraient continuer à se voir octroyer des contrats par l'ONU;

d) **La formation et le professionnalisme font défaut.** Le Comité a relevé qu'à l'ONU 54 % des administrateurs de marchés n'avaient reçu aucune formation en gestion de contrats. Au HCR, les responsables désignés des approvisionnements n'étaient en poste que dans le tiers des 126 pays dans lesquels le HCR avait acheté des biens en 2011, et le Haut-Commissariat ne savait pas combien, parmi ces responsables, possédaient les qualifications professionnelles voulues. Le risque, c'est que ceux qui doivent s'assurer que l'ONU tire le meilleur parti de ces contrats ne possèdent pas les compétences et l'expérience nécessaires.

Enseignements pour les administrations

50. S'agissant des insuffisances évoquées ci-dessus au sujet de la gestion des services d'appui, le Comité souhaiterait appeler l'attention des administrations sur les enseignements suivants :

a) Il convient d'utiliser pleinement les stocks disponibles pour éviter les pertes et/ou le gaspillage et de bien prendre en compte les niveaux des stocks (y compris ceux des stocks stratégiques), avant d'acquérir des biens, de manière à garantir une utilisation efficace des ressources;

b) Il convient de renforcer la gouvernance et le contrôle dans le domaine de la gestion des biens en procédant régulièrement aux inventaires nécessaires, en rapprochant les écarts dans les délais et en tenant une comptabilité complète des stocks;

c) Les organisations doivent mettre en œuvre des procédures efficaces permettant de garantir un niveau suffisant de compétitivité pour l'acquisition des biens et des services et de faire de la rentabilité un élément fondamental de la fonction d'achat. Une bonne gestion des achats et des marchés peut favoriser des économies, une amélioration de la quantité et/ou de la qualité des biens et des services, l'élimination de toute perspective d'interruption de service et une meilleure gestion des risques.

F. Gestion des programmes et des projets

51. Pour gérer efficacement les programmes et les projets, les organisations doivent définir des objectifs mesurables, élaborer des plans de travail réalisables et les budgets correspondants et suivre effectivement l'exécution des plans de travail et l'utilisation des ressources en vue d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés.

Carences dans la planification stratégique

52. La planification stratégique, qui fixe les objectifs à atteindre et les moyens d'y parvenir, est au cœur de la gestion des programmes. Une bonne planification stratégique suppose des objectifs clairement définis, des résultats mesurables et des ressources suffisantes, autant d'éléments également nécessaires à la responsabilité.

53. L'analyse de la planification stratégique montre que les carences relevées par le Secrétaire général dans son rapport intitulé « Élaboration d'un système d'application

du principe de responsabilité pour le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies » (A/64/640) persistent dans toutes les organisations. Les objectifs et priorités stratégiques supérieurs des organisations manquent de clarté, ne sont pas réalistes et sont souvent associés à une activité de niveau inférieur. Les réalisations escomptées et les indicateurs de succès correspondants sont le plus souvent formulés en termes d'activités et de produits et ne contribuent pas nécessairement à la réalisation des objectifs de l'organisation. Dans certaines entités, il n'y a pas de plan de travail général annuel ou biennal permettant de guider les activités de toute l'organisation.

Contrôle insuffisant de l'exécution des projets

54. Il est crucial que les organisations mesurent les progrès accomplis par rapport aux produits et aux délais convenus pendant la mise en œuvre des projets. Pourtant, le Comité a constaté que les activités de contrôle de l'exécution des projets étaient souvent insuffisantes dans toutes les entités. Ainsi, à l'UNICEF, il a relevé plusieurs carences dans la mise en œuvre des projets, notamment dans le domaine des microévaluations, des vérifications ponctuelles et des audits relatifs aux projets exécutés par les partenaires d'exécution dans certains bureaux extérieurs.

55. À l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, le Comité a constaté des insuffisances dans le domaine du contrôle de la gestion des projets, notamment un manque d'informations de base sur les projets, un manque de communication de la part des donateurs, des retards dans la mise en œuvre des projets, des dépenses excessives et des retards dans la clôture des projets achevés.

56. Le Comité a également noté des carences dans la prévision des coûts définitifs du plan-cadre d'équipement et du projet Umoja. Du fait de ces lacunes, les responsables de la gouvernance n'ont pas pu exercer un contrôle effectif et décider rapidement de mesures visant à atténuer le risque de dérive des coûts.

Assurance quant aux fonds versés aux partenaires d'exécution

57. De nombreux fonds et programmes des Nations Unies, comme le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF et le HCR, dépendent, pour l'exécution de leurs projets et la réalisation de leurs mandats, de la collaboration de partenaires d'exécution. On trouvera au tableau 5 un récapitulatif des fonds versés aux partenaires d'exécution par différents fonds et programmes des Nations Unies.

Tableau 5

Fonds versés aux partenaires d'exécution par quelques entités

(En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Organisation^a</i>	<i>Fonds versés aux partenaires</i>	<i>Total des dépenses</i>	
		<i>Montant</i>	<i>Pourcentage</i>
PNUD	6 702 855 ^b	11 266 392	59
UNICEF	2 111 476	7 424 310	28
HCR	1 471 253	4 200 875	35
FNUAP	477 665	1 648 360	29
ONUDC	27 519	450 146	6

Organisation ^a	Fonds versés aux partenaires	Total des dépenses	
		Montant	Pourcentage
ONU-Femmes	58 000	198 315	29
Total	10 848 768	25 188 398	43

Note : Comme on ne dispose pas de données pour les fonds versés par certaines entités aux partenaires d'exécution, le présent tableau ne donne pas une vue d'ensemble de la situation à l'ONU et dans les fonds et programmes.

^a Le PNUE et ONU-Habitat font tous deux appel à des partenaires d'exécution mais ne calculent pas ou ne font pas apparaître dans leurs comptes le montant total des fonds qui leur sont versés.

^b Les soldes du PNUD ne comprennent que les dépenses de base et les dépenses au titre de la participation aux coûts.

58. Dans son précédent résumé concis, le Comité avait recensé des lacunes dans la présentation des rapports sur les dépenses et des rapports d'audit aux organisations des Nations Unies visant à donner à l'administration et au Comité des assurances quant à la manière dont les fonds ont été dépensés. Le Comité a de nouveau constaté des problèmes dans ce domaine pendant l'exercice biennal :

a) **Incohérence des modalités de comptabilisation des fonds versés aux partenaires d'exécution.** À l'exercice précédent, le Comité avait constaté que le PNUD et le FNUAP avaient versé des fonds aux partenaires d'exécution sous forme d'avances, tandis que l'UNICEF avait inscrit tous les fonds de ce type en dépenses. L'UNICEF a pris des dispositions pour améliorer les pratiques de gestion relatives aux transferts de fonds aux partenaires d'exécution. Ainsi, depuis 2012, les transferts de fonds sont comptabilisés comme des avances jusqu'à ce que les partenaires aient démontré avoir exécuté les projets de façon satisfaisante. Le Comité a constaté au cours de l'exercice biennal que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires versait des fonds aux partenaires d'exécution et les comptabilisait comme dépenses au moment de la conclusion de l'accord avec les partenaires d'exécution, une procédure qui n'était pas assortie des mécanismes permettant de donner suffisamment l'assurance que les fonds étaient utilisés aux fins prévues;

b) **Manque d'assurance quant aux fonds versés aux partenaires d'exécution.** Le Comité a constaté que différentes activités de contrôle étaient exercées par les entités sur les partenaires d'exécution (vérifications ponctuelles, audits de terrain). Ainsi, il a relevé qu'au Bureau de la coordination des affaires humanitaires, les rapports définitifs ou intermédiaires sur l'exécution de nombreux projets n'avaient pas été fournis à la fin de l'exercice comme il était prévu dans les accords signés. Par conséquent, le Bureau n'avait que peu d'assurances quant aux dépenses de programme engagées en 2010-2011;

c) **Lacunes dans la politique harmonisée concernant les transferts de fonds.** Pour réduire les coûts de transaction pour les partenaires d'exécution et pour renforcer leur capacité de gestion financière, le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM), qui est composé du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF et de l'UNOPS, a mis en place une politique harmonisée concernant les transferts de fonds qui offre un cadre de gestion opérationnelle axé sur les risques et permet de rendre compte de façon uniforme des transferts de fonds aux partenaires d'exécution sur le terrain. L'examen par le Comité de la mise en œuvre de la politique

harmonisée, concernant les transferts de fonds dans des organisations comme le PNUD et le FNUAP, a révélé un certain nombre de problèmes systémiques, notamment une absence générale de progrès dans la mise en œuvre de la politique dans le système, l'absence de clarté quant à l'entité chargée de contrôler la mise en œuvre de la politique, et le manque de cohérence dans la mise en œuvre de la politique sur le terrain. Le GNUD, qui a également procédé à un examen, a constaté que la politique souffrait de grandes insuffisances. Ces lacunes sont le signe manifeste que la politique ne fonctionne pas comme prévu et qu'il est nécessaire d'en analyser les carences actuelles avant d'en poursuivre la pleine mise en œuvre.

59. Le Comité estime que les mesures suivantes doivent être prises :

a) **Examen urgent de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds.** Devant l'échec de la politique, le Comité estime qu'il est nécessaire de remettre à plat le dispositif afin de remédier à ses insuffisances actuelles;

b) **Examen de l'architecture d'appui de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds dans les différentes entités.** L'absence de progrès tient en partie au fait que les organisations ne se sont pas dotées d'un dispositif propre permettant de piloter et de contrôler la mise en œuvre de la politique harmonisée. Dans les organismes où la politique harmonisée doit être mise en œuvre, il faut revoir les modalités d'appui et de contrôle du programme en place;

c) **Cohérence et assurance quant aux fonds versés aux partenaires d'exécution.** Le Comité a constaté que les fonds et programmes ne relevant pas du système des Nations Unies avaient au fil du temps élaboré des dispositifs leur permettant de collaborer avec leurs partenaires à l'exécution des projets. S'agissant de ses conclusions concernant le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Comité estime que le Bureau peut envisager de recourir aux systèmes et procédures déjà en place pour gérer les fonds transférés aux partenaires d'exécution.

Rapport sur l'exécution des programmes

60. L'information sur l'exécution des programmes est indispensable pour permettre à l'administration et aux organes de direction de savoir où en est l'organisation, de déterminer si les résultats ont été obtenus par une utilisation efficiente des ressources et de voir ce qui peut être amélioré. Le Comité a constaté que l'information sur l'exécution des programmes était insuffisante dans plusieurs des entités dont les comptes ont été vérifiés. Ainsi :

a) À l'UNICEF, 37 des 59 indicateurs de résultats ne pouvaient pas être associés directement aux activités des programmes de pays du Fonds. En outre, l'exécution réelle des programmes des bureaux extérieurs n'est pas complètement liée aux résultats et aux réalisations présentés dans les rapports annuels de l'UNICEF;

b) L'ONUDC ne rapproche pas les informations sur les coûts et les informations sur les progrès substantiels, ce qui limite la capacité de rendre compte des progrès d'ensemble. De plus, les rapports d'activité présentés à la haute direction portent davantage sur les dépenses réalisées que sur les progrès substantiels accomplis dans la mise en œuvre des programmes régionaux et sur les résultats obtenus;

c) À ONU-Habitat, les rapports sur l'exécution des programmes ne donnent aucune explication sur les différents niveaux d'exécution, la haute direction n'examine pas régulièrement la qualité de l'exécution, les éléments à l'appui de l'exécution sont insuffisants et les enseignements tirés de l'évaluation des projets ne sont pas recueillis et diffusés;

d) À l'ONU, aucun des 85 indicateurs de succès passés en revue par le Comité ne porte sur les résultats, et seuls 21 % ont pour objet explicite la réalisation escomptée qu'il s'agit de mesurer. En raison de cette non-focalisation sur les résultats (force est néanmoins de constater qu'il n'est pas toujours facile de définir des indicateurs axés sur les résultats) et du peu d'intérêt porté à l'information sur l'exécution des programmes par rapport à l'information sur les résultats financiers, l'ONU n'est pas en mesure de mesurer de façon rigoureuse l'efficacité avec laquelle ses ressources sont utilisées.

Enseignements à tirer pour l'administration

61. Pour que la gestion des projets et des programmes soit efficace, il faut que les buts et les objectifs de l'organisation soient articulés avec cohérence mais aussi, lorsque plusieurs niveaux stratégiques coexistent, qu'ils convergent à l'appui d'une conception commune à tous les niveaux de l'organisation. Faute de cela, le personnel risque de se concentrer sur des activités périphériques, compromettant du même coup l'accomplissement des objectifs de l'organisation. Des exemples qui viennent d'être cités, le Comité tire les enseignements suivants pour l'administration :

a) Il importe que les résultats, les produits et les indicateurs s'inscrivent clairement dans la stratégie globale de l'organisation;

b) Il importe que les organisations définissent des indicateurs permettant de mesurer clairement les succès pour pouvoir faire la preuve aux États Membres et aux organes délibérants qu'elles ont répondu à leurs préoccupations et évalué la rentabilité du changement;

c) Il importe que les projets et les programmes soient évalués pour donner l'assurance que les fonds ont été utilisés aux fins prévues et que les dépenses consenties ont porté leurs fruits;

d) Une bonne information sur l'exécution des programmes est nécessaire pour que les décideurs soient bien informés des progrès accomplis et armés des éléments utiles pour remédier aux problèmes qui se posent, mais aussi pour permettre à l'organisation de faire la preuve de son efficacité aux parties prenantes extérieures.

G. Activités de collecte de fonds

62. Les entités des Nations Unies tirent généralement leurs ressources soit des contributions obligatoires (la majorité des programmes du Secrétariat de l'ONU et des programmes connexes notamment), soit des contributions volontaires des États Membres (le PNUD et le FNUAP, par exemple). Toutefois, le Comité a relevé qu'à l'UNICEF, une grande part des fonds étaient recueillis par le biais de ses comités nationaux.

63. Partenaires exclusifs officiels chargés de recueillir des fonds auprès du secteur privé au nom et pour le compte du Fonds, ces comités nationaux sont à l'origine du tiers des recettes annuelles de l'UNICEF. En examinant les accords entre l'UNICEF et ses comités nationaux, le Comité a constaté un certain nombre de carences et d'insuffisances :

a) **Taux de rétention élevé des comités nationaux.** L'analyse du Comité révèle que, de 2006 à 2011, 2,02 milliards de dollars, soit 29 % des dons recueillis, ont été retenus par les 36 comités nationaux pour financer leurs dépenses, alors que le taux prévu était de moins de 25 %. Pour l'exercice 2010-2011, le montant total des dépenses engagées par la division Collecte de fonds et partenariats dans le secteur privé de l'UNICEF et les comités nationaux s'élevait à 952,58 millions de dollars, soit 33 % du montant total des recettes provenant des activités de mobilisation de fonds auprès du secteur privé (2 881,08 millions de dollars);

b) **Comptabilisation incomplète des recettes provenant des dons recueillis par les comités nationaux au nom et pour le compte de l'UNICEF.** L'UNICEF ne comptabilise en recettes dans ses états financiers que le produit net et non le produit brut de la collecte des fonds provenant des comités nationaux. Pour l'exercice 2010-2011, sur les 2,65 milliards de dollars de fonds collectés par les comités nationaux en montant brut, 627 millions de dollars retenus n'ont pas été inscrits dans les recettes ou dans les dépenses de l'UNICEF, anomalie par la suite rectifiée après la vérification des comptes par le Comité. L'UNICEF a ensuite ajouté des informations supplémentaires dans les notes relatives aux états financiers pour rendre correctement compte des recettes et des dépenses liées aux activités de collecte de fonds auprès du secteur privé menées par les comités nationaux;

c) **Absence de contrôle effectif de l'UNICEF sur les activités des comités nationaux au regard de l'accord de coopération.** S'il est vrai que l'UNICEF s'est efforcé de mettre en place un cadre permettant de contrôler la façon dont les comités nationaux affectent et utilisent les fonds transférés, il reste que le contrôle effectif est insuffisant et doit être amélioré. Ainsi, les amendements à l'accord de coopération signé par l'UNICEF et un des comités nationaux accordaient à ce dernier un droit inconditionnel sur l'utilisation des dons recueillis au nom de l'UNICEF. Or, le risque est réel dans un tel cas que le comité national affirme lever des fonds au nom et pour le compte de l'UNICEF mais s'en serve en réalité pour financer des programmes autres que ceux du Fonds, sans que l'UNICEF ne puisse exercer un contrôle efficace.

H. Programmes de transformation des modes de fonctionnement

64. L'ONU mène actuellement quatre grands chantiers de transformation des modes de fonctionnement. Le Comité a remis un rapport distinct sur trois de ses chantiers : le nouveau progiciel de gestion intégré (Umoja), les normes IPSAS et le plan-cadre d'équipement. Il a également présenté ses observations sur la stratégie globale d'appui aux missions dans son dernier rapport sur les opérations de maintien de la paix. Tous ces projets sont essentiels pour moderniser l'Organisation et lui permettre de rester utile.

65. Le Comité a résumé les grands problèmes communs à chacun de ces projets : l'absence de vision du résultat final et de plan d'action pour la réaliser; l'absence d'information complète et transparente sur les progrès accomplis, les coûts et les

budgets; une gestion du changement et des risques insuffisante; une faible gouvernance.

66. Le Comité a en particulier relevé les difficultés considérables auxquelles le projet Umoja s'est heurté au cours de l'exercice 2010-2011. Ce projet est un chantier de transformation très ambitieux et complexe, qui suppose la réorganisation générale et l'amélioration de toute une série de processus : finances, chaîne d'approvisionnement, ressources humaines, services centraux d'appui, gestion des programmes et des projets. Il porte sur les modes de fonctionnement essentiels de l'organisation et a une incidence sur l'ensemble de ses activités. Or, l'administration n'a pas indiqué comment elle devait procéder pour améliorer l'information de gestion et n'a pas défini les avantages concrets qu'elle cherchait à retirer du projet ni déterminé comment elle comptait les obtenir et comment ils seraient mesurés. Aussi est-il à craindre que l'Organisation laisse passer une occasion d'améliorer son efficacité et son efficience, et que le nouveau progiciel ne tienne pas toutes ses promesses.

Enseignements à tirer pour l'administration

67. Le Comité souligne un certain nombre d'enseignements à tirer :

- a) Il est nécessaire d'avoir une vision cohérente et clairement définie du changement fondée sur une bonne compréhension de l'activité dans son ensemble, des perspectives de changement et de la voie la plus rentable à suivre;
- b) Il est nécessaire de procéder à une évaluation réaliste et globale de la capacité de l'Organisation à absorber le changement et à exécuter les mandats qui lui sont confiés. Il faut pour ce faire procéder à une évaluation stratégique des interdépendances à un plus haut niveau et définir clairement la marche à suivre afin de créer un environnement propice au succès des programmes et de pouvoir en démontrer rapidement l'exécution (dans une partie de l'Organisation peut-être);
- c) Il est nécessaire de valoriser activement les avantages;
- d) Il est nécessaire de disposer d'une information solide et transparente sur le coût des projets et les progrès accomplis;
- e) Il est nécessaire de définir clairement les responsabilités pour que les chantiers de transformation des modes de fonctionnement réussissent, mais aussi d'assurer une gouvernance efficace qui permette à la fois d'interpeller et de soutenir l'équipe chargée de la mise en œuvre.

II. Gouvernance et application du principe de responsabilité

68. En règle générale, toutes les anomalies relevées au cours de l'exercice considéré peuvent être associées à des lacunes dans le système de gouvernance. La gouvernance désigne l'ensemble des règles, règlements et organes de décision qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'une organisation. Un système de gouvernance solide permet d'améliorer la transparence et de renforcer l'application du principe de responsabilité et facilite la réalisation des objectifs de l'organisation. Il comprend deux volets essentiels : le dispositif d'application du principe de responsabilité et le dispositif de contrôle interne.

Application du principe de responsabilité

69. Le Comité estime qu'un système de responsabilité efficace nécessite :

a) Que les responsabilités et pouvoirs en matière de prise de décisions au regard de questions opérationnelles et de politique générale soient clairement définis tout le long de la chaîne hiérarchique, depuis le siège de l'organisation jusqu'au personnel sur le terrain;

b) Que soit mis en place un mécanisme clairement défini permettant de mesurer les résultats, d'évaluer la performance et de déterminer si les fonds sont employés de façon optimale, grâce à quoi les hauts responsables seraient tenus de rendre compte de l'utilisation qu'ils font des ressources;

c) Que tous les organes auxquels des organismes des Nations Unies versent des fonds soient bien gouvernés, soient dotés de dispositifs de gestion financière rigoureux et soient soumis à tous les audits internes et externes voulus. Lorsque des fonds sont versés à des tiers, les membres de l'équipe de direction doivent être chargés de veiller à ce qu'il existe un dispositif fournissant les assurances et contrôles voulus¹.

70. Le Comité a relevé plusieurs problèmes qui révèlent des lacunes dans les dispositifs de responsabilisation de diverses organisations, notamment :

a) Les rapports sur l'exécution des programmes ne sont pas axés sur les résultats ni intégrés aux rapports sur l'exécution des budgets et les indicateurs de résultats ne sont pas bien définis au niveau des programmes et des projets. Le Comité a signalé des problèmes particuliers à cet égard dans ses rapports relatifs au HCR, à l'ONU, à l'ONUDC, à ONU-Habitat, au PNUE, à l'UNICEF, à l'UNOPS et à l'UNRWA;

b) Nombre d'entités n'avaient pas pris toutes les dispositions voulues pour mettre en place des systèmes efficaces permettant d'assurer des contrôles rigoureux ou de démontrer, avec un degré de certitude suffisant, que les fonds qu'elles versent à des tiers sont utilisés de façon productive. Le Comité a appelé l'attention en particulier sur les lacunes qui ont été relevées au HCR (pour 2010), au Bureau de la coordination des affaires humanitaires et à ONU-Femmes à cet égard;

c) Dans le cas de l'UNICEF, le Comité a fait part de ses préoccupations au sujet du contrôle exercé sur les activités des comités nationaux qui lèvent des fonds au nom de cet organisme;

d) À propos de l'ONU tout particulièrement, le Comité a fait observer que les rapports sur les coûts des projets et les progrès accomplis n'étaient pas clairs ni transparents et qu'aucun dispositif efficace n'avait été mis en place en matière de gouvernance et d'application du principe de responsabilité dans le cadre de l'exécution de grands projets comme celui relatif à la mise en service d'Umoja.

¹ Il convient notamment de veiller à ce que les fonds soient dépensés judicieusement et aux fins prévues et soient utilisés de manière optimale, de vérifier la santé financière des organes concernés et de prévoir que faire dans l'éventualité où l'on ne serait pas en mesure de garantir que les ressources sont utilisées à bon escient et dans l'intérêt des États Membres.

Dispositif de contrôle interne

71. Le dispositif de contrôle interne est l'ensemble des structures, modalités d'exécution des tâches, chaînes hiérarchiques et systèmes de gestion des ressources humaines et de gestion de l'information qui permettent à l'organisation d'atteindre ses buts et objectifs. Il permet d'orienter l'allocation des ressources, de contrôler l'utilisation qui est faite de celles-ci et de déterminer si elles sont employées efficacement. Il joue un rôle important dans la prévention et la détection de la fraude et dans la protection des ressources de l'Organisation.

72. Le chef du secrétariat de chaque organisme des Nations Unies a la responsabilité globale du bon fonctionnement du dispositif de contrôle interne de cet organisme. Pour s'acquitter de cette responsabilité, il s'appuie principalement sur les règles, règlements et procédures de l'organisme, notamment en matière financière, lesquels doivent permettre de garantir la bonne administration des ressources et de tenir les cadres responsables de l'utilisation qui est faite de celles-ci.

73. Le Comité a constaté que, en règle générale, les administrations étaient largement tributaires de dispositifs de contrôle financier de niveau peu élevé. Si le Comité n'a pas recensé de problèmes graves liés à l'utilisation de contrôles internes, il continue néanmoins de constater des insuffisances plus ou moins nombreuses dans presque toutes les entités, comme celles qui sont signalées dans le présent rapport : par exemple, l'insuffisance du contrôle exercé sur l'usage des moyens matériels; l'utilisation d'hypothèses budgétaires qui ne sont pas pleinement justifiées aux fins de l'établissement des budgets; le recours excessif et inopportun à des dérogations pour les achats; des déficiences dans la gestion des biens durables et non durables (stocks); et l'absence d'un ensemble de dispositions très élaborées pour les contrôles à niveau élevé, prévoyant notamment la présentation régulière de rapports financiers à la direction, la création de comptes de gestion pour faciliter un suivi et un contrôle serrés des dépenses à tous les niveaux et la prise de décisions efficaces, ou l'adoption de méthodes applicables à l'échelle de l'organisation pour la gestion des risques.

III. État d'avancement de l'application des recommandations

74. Dans le cadre de chaque audit, le Comité note les carences, analyse leurs causes et l'incidence qu'elles pourraient avoir, puis recommande les mesures à prendre pour y remédier. Il observe systématiquement la suite donnée aux recommandations formulées dans ses rapports antérieurs afin de s'assurer que les organismes concernés ont pris des dispositions pour les appliquer ou, le cas échéant, exposent les raisons pour lesquelles les recommandations n'ont pas été appliquées ou acceptées.

75. Pour l'exercice considéré, le Comité a récapitulé dans l'annexe du rapport consacré à chaque organisme la suite donnée par celui-ci à ses recommandations portant sur l'exercice antérieur. Un tableau récapitulant l'état de l'application des recommandations du Comité par chaque organisme figure à l'annexe III du présent rapport.

76. Sur les 676 recommandations formulées jusqu'au 31 décembre 2009, 437 (soit 65 %) avaient été intégralement appliquées. Le pourcentage des recommandations appliquées a donc légèrement augmenté par rapport à l'exercice biennal précédent, où il était de 59 % des 623 recommandations formulées. Pour les autres, les chiffres étaient les suivants :

a) 191 recommandations (28 %) avaient été appliquées partiellement, contre 169 (33 %) au 31 décembre 2007;

b) 38 recommandations (6 %) n'avaient pas été appliquées, contre 16 (3 %) au 31 décembre 2007;

c) 10 recommandations (1 %) étaient devenues caduques, contre 28 (5 %) au 31 décembre 2007.

77. Tout en se félicitant de l'amélioration enregistrée pour le pourcentage de ses recommandations antérieures qui ont été intégralement appliquées (65 % au 31 décembre 2009 contre 59 % fin 2007), le Comité souligne la nécessité de donner suite à celles qui sont en suspens. Les raisons pour lesquelles telle ou telle recommandation n'avait pas été intégralement mise en œuvre vers le milieu de l'année-2012 sont indiquées dans les rapports que le Comité a consacrés à chacun des organismes.

78. Étant donné que ses recommandations couvrent un large éventail de sujets concernant de nombreux organismes et que les taux d'application varient de l'un à l'autre, le Comité n'a pas pu dégager de points communs ou de tendances générales appelant des observations à propos des mesures recommandées qui n'ont pas été intégralement appliquées.

79. Le Comité tient néanmoins à mettre l'accent sur quelques enseignements essentiels que les administrations devraient retenir dans le contexte de l'application de ses recommandations :

a) La nécessité, pour les administrations, d'instituer un mécanisme ou une fonction spécifique de suivi en confiant la responsabilité de l'application de toutes les recommandations à des services désignés qui doivent rendre des comptes et respecter un calendrier prédéterminé;

b) La nécessité, pour les administrations, de prendre une part plus active dans l'application des recommandations pour apporter des solutions efficaces aux problèmes relevés par le Comité en s'attaquant à leurs causes profondes.

IV. Remerciements

80. Le Comité des commissaires aux comptes tient à remercier le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et les fonds et programmes des Nations Unies de l'aide qu'ils ont apportée à ses équipes et de l'esprit de coopération dont ils ont fait preuve.

Le Vérificateur général des comptes de la Chine,
Président du Comité des commissaires aux comptes
(Signé) **Liu Jiayi**

Le Vérificateur général des comptes de l'Afrique du Sud
(Signé) **Terence Nombembe**

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

30 juin 2012

Annexe I

Organismes dont les comptes ont été vérifiés

<i>Rapports biennaux^a</i>	<i>Vérificateur principal</i>
Organisation des Nations Unies [A/67/5 (Vol. I)]	Royaume-Uni
Centre du commerce international [A/67/5 (Vol. III)]	Royaume-Uni
Université des Nations Unies [A/67/5 (Vol. IV)]	Chine
Programme des Nations Unies pour le développement (A/67/5/Add.1)	Afrique du Sud
Fonds des Nations Unies pour l'enfance (A/67/5/Add.2)	Chine
Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (A/67/5/Add.3)	Afrique du Sud
Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (A/67/5/Add.4)	Chine
Programme des Nations Unies pour l'environnement (A/67/5/Add.6)	Royaume-Uni
Fonds des Nations Unies pour la population (A/67/5/Add.7)	Afrique du Sud
Programme des Nations Unies pour les établissements humains (A/67/5/Add.8)	Royaume-Uni
Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (A/67/5/Add.9)	Royaume-Uni
Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (A/67/5/Add.10)	Afrique du Sud
Tribunal international chargé de juger les personnes accusées d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais accusés de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins entre le 1 ^{er} janvier et le 31 décembre 1994 (A/67/5/Add.11)	Chine
Tribunal pénal international chargé de juger les personnes accusées de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991 (A/67/5/Add.12)	Chine
Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (A/67/5/Add.13) ^b	Afrique du Sud
Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (A/67/9, annexe X)	Afrique du Sud
Rapports annuels	
Contributions volontaires gérées par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (A/67/5/Add.5) ^c	Royaume-Uni
Opérations de maintien de la paix des Nations Unies [A/66/5 (Vol.II)] ^d	Chine

^a Janvier 2010-31 décembre 2011.

^b Le rapport initial porte sur la première année de fonctionnement (1^{er} janvier-31 décembre 2011).

^c 1^{er} janvier-31 décembre 2011.

^d 1^{er} juillet-30 juin 2011.

Annexe II

Types d'opinions formulées par les commissaires aux comptes

<i>Opinions assorties de commentaires</i>			
<i>Opinion non assortie de commentaires</i>	<i>Opinion avec réserve</i>	<i>Opinion défavorable</i>	<i>Refus d'exprimer une opinion</i>
Une opinion non assortie de commentaires signifie que les états financiers de l'entité faisant l'objet de la vérification ont été établis, pour tous les aspects significatifs, conformément au référentiel comptable applicable, à savoir les normes comptables du système des Nations Unies dans le cas de l'Organisation des Nations Unies et des fonds et programmes des Nations Unies.	Une opinion avec réserve signifie que le vérificateur conclut, après avoir réuni des éléments probants suffisants et appropriés, que les anomalies sont significatives, prises individuellement ou collectivement, mais qu'elles n'ont pas d'incidence généralisée sur les états financiers, ou qu'il n'est pas en mesure de réunir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder son opinion, mais qu'il conclut que les incidences éventuelles des anomalies non détectées sur les états financiers, si anomalies il y a, pourraient être significatives mais non généralisées.	Une opinion défavorable signifie que les anomalies, prises individuellement ou collectivement, ont des incidences à la fois significatives et généralisées sur les états financiers au vu d'éléments probants suffisants et appropriés.	Un refus d'exprimer une opinion est opposé lorsque le vérificateur n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder une opinion, et qu'il conclut que les incidences éventuelles des anomalies non détectées sur les états financiers, si anomalies il y a, pourraient être à la fois significatives et généralisées. Un refus d'exprimer une opinion est également opposé lorsque, dans des circonstances extrêmement rares caractérisées par des incertitudes multiples, et bien qu'il ait obtenu des éléments probants suffisants et appropriés au sujet de chacune des incertitudes, le vérificateur conclut qu'il ne lui est pas possible de se former une opinion sur les états financiers en raison de l'interaction possible des incertitudes et de leur éventuelle incidence cumulative sur les états financiers.
Un paragraphe d'observations a pour objet d'attirer l'attention des utilisateurs sur un point présenté ou mentionné dans le rapport financier qui, selon le jugement du vérificateur, est d'une importance telle, qu'il est essentiel pour leur compréhension de ce rapport.			
Un paragraphe relatif à d'autres points a pour objet d'attirer l'attention sur tout autre point qui est pertinent pour la compréhension, par les utilisateurs, de la vérification des comptes, des responsabilités du vérificateur ou du rapport sur la vérification.			

Annexe III

Suite donnée aux recommandations formulées jusqu'au 31 décembre 2009, par organisme

Organisme	Nombre de recommandations	Recommandations intégralement appliquées	Recommandations partiellement appliquées		Recommandations non appliquées		Recommandations devenues caduques
			Avant 2008-2009	En 2008-2009	Avant 2008-2009	En 2008-2009	
Organisation des Nations Unies	72	43	0	21	0	5	3
Opérations de maintien de la paix ^a	52	23	11	18	0	0	0
Centre du commerce international	9	3	1	3	1	1	0
Université des Nations Unies	17	9	0	6	0	2	0
Programme des Nations Unies pour le développement	89	64	9	13	0	0	3
Fonds des Nations Unies pour l'enfance	50	33	5	10	0	2	0
Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient	61	52	5	4	0	0	0
Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche	5	3	0	1	1	0	0
Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ^b	33	8	2	19	0	4	0
Programme des Nations Unies pour l'environnement	26	16	2	6	0	2	0
Fonds des Nations Unies pour la population	93	64	11	7	3	8	0
ONU-Habitat	20	11	1	5	0	3	0
Office des Nations Unies contre la drogue et le crime	15	5	2	3	1	3	1
ONU-Femmes ^c	—	—	—	—	—	—	—
Tribunal pénal international pour le Rwanda	22	19	0	1	0	0	2
Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie	10	9	0	1	0	0	0
Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies	43	28	3	10	3	2	0
Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets	59	47	2	9	0	0	1
Total	676	437	54	137	6	32	10
Pourcentage du total	100	65	8	20	1	5	1

^a Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ayant un cycle budgétaire annuel (exercice clos le 30 juin), les chiffres indiqués dans le présent rapport concernent des recommandations formulées jusqu'au 31 juillet 2010.

^b Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ayant un cycle budgétaire annuel, les chiffres indiqués dans le présent rapport concernent des recommandations formulées jusqu'au 31 décembre 2010.

^c ONU-Femmes ayant été créée le 1^{er} janvier 2011, il n'y a pas de recommandations antérieures à cette date.