



Assemblée générale

Distr. générale
23 juillet 2014
Français
Original : anglais

Soixante-neuvième session

Point 131 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 2012-2013 et les années financières 2012 et 2013

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 biennal 2012-2013 et des années financières terminées les 31 décembre 2012 et 31 décembre 2013.

* A/69/150.



Lettres d'envoi

Lettre datée du 30 juin 2014, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Président du Comité des commissaires aux comptes

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 2012-2013 et les années financières 2012 et 2013.

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes
du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord,
Président du Comité des commissaires aux comptes
(*Signé*) Sir Amyas C. E. **Morse**

**Lettre datée du 30 juin 2014, adressée au Secrétaire général
par le Président du Comité des commissaires aux comptes**

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-neuvième session.

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes
du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord,
Président du Comité des commissaires aux comptes
(*Signé*) Sir Amyas C. E. **Morse**

Abréviations

FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSAS	Normes comptables internationales pour le secteur public
ITC	Centre du commerce international
MTPI	Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux
ONUDC	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
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 2012-2013 et les années financières 2012 et 2013

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 entités concernées. 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 19 entités et au sujet des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (voir annexe I). Elles reposent également sur des informations tirées de rapports du Comité relatifs à des questions qui sont traitées de manière autonome pendant la même période. Le détail des constatations et recommandations relatives à telle ou telle entité figure dans le rapport de vérification des comptes établi à son sujet.

Points clefs

Les points clefs exposés dans le présent rapport sont récapitulés ci-après :

Opinions des commissaires aux comptes

- Le Comité des commissaires aux comptes a vérifié les états financiers et contrôlé la gestion de 19 organismes et des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Aucune opinion n'a été nuancée par une réserve. Deux observations étaient consignées dans les rapports de 2012, mais les questions soulevées ont été réglées en 2013. Le Comité note que les processus de clôture des comptes et d'établissement des états financiers continuent de s'améliorer.

Mise en application des Normes comptables internationales pour le secteur public

- La mise en application des normes IPSAS au 1^{er} janvier 2014 dans toutes les entités qui relèvent de la compétence du Comité constitue un acquis important. Les entités qui ont commencé à appliquer ces normes de façon opérationnelle en 2014 continuent de se heurter à des obstacles et le Comité ne pourra pas indiquer avant 2015 si elles ont réussi à produire des états financiers conformes aux normes en question. Le processus d'élaboration de plans méthodiques de valorisation des avantages a été assez lent au début, mais des progrès notables ont été faits en 2013. La mise en application des normes IPSAS stimule une amélioration des compétences et des capacités en matière de gestion financière à tous les niveaux.

Gestion globale des risques

- Le Comité, tout en notant que certaines entités étaient en avance sur d'autres, s'était précédemment inquiété de ce que certaines entités du système des

Nations Unies n'avaient pas une conception propre de la gestion globale des risques. Certes, la mise en place d'un dispositif de gestion des risques à l'échelle d'une organisation est une entreprise difficile, mais les avancées dans ce domaine ont été lentes. Les travaux entrepris par le Comité de gestion de l'Organisation des Nations Unies se poursuivent, mais il a déjà fait des progrès non négligeables en identifiant six risques stratégiques clefs, en établissant des arrangements de gouvernance de la gestion des risques et en ouvrant des registres des risques par département.

Gestion d'opérations dans le monde entier

- Bon nombre des entités qui relèvent de la compétence du Comité mènent leurs activités par l'intermédiaire de vastes réseaux de bureaux extérieurs. Le Comité constate que l'on rencontre toujours des difficultés pour définir un bon équilibre entre le souci d'une flexibilité et d'une délégation des pouvoirs hors siège suffisante, d'une part, et le souci d'assurer le bon niveau de suivi, d'intervention et de supervision par les services du Siège, d'autre part. Cette problématique a resurgi au cours de l'exercice biennal, par exemple à l'ONUDC, à ONU-Femmes et dans des opérations de maintien de la paix.

Budgets

- Dans toutes les organisations, le budget est un outil essentiel pour décider comment les ressources seront affectées à la réalisation de différents objectifs stratégiques. Le budget ordinaire permet à l'ONU de disposer d'une enveloppe financière globale décidée d'un commun accord et dans les limites de laquelle doivent s'inscrire toutes les opérations de l'Organisation et de chaque département ou service fonctionnel. Il est néanmoins d'une utilité limitée en tant qu'outil de gestion aux niveaux stratégique et opérationnel, le volume des ressources mobilisées est élevé par rapport à l'ampleur des changements qu'il permet à l'Organisation de réaliser et à la valeur stratégique qu'il présente pour elle, et il ne repose pas sur une appréhension précise des coûts effectifs d'exécution.

Gestion financière

- Une classification claire des dépenses entre coûts administratifs et dépenses de programmes est le fondement d'une gestion efficace des dépenses. Or, actuellement, la plupart des entités n'analysent pas systématiquement leur base de dépenses totales pour séparer ces deux catégories de dépenses, de sorte qu'il est difficile de déterminer la part des ressources affectées à l'exécution d'activités essentielles.
- L'adoption des normes IPSAS et la mise en place de progiciels de gestion intégrés sont précieuses de par l'occasion qu'elles fournissent de produire une information régulière et systématique sur les résultats financiers à l'intention de l'administration. Toutes les entités ont fait des progrès à cet égard, et nombre d'entre elles se sont dotées de plans pour continuer à améliorer et perfectionner leurs rapports de gestion financière.
- Dans la plupart des entités, la valeur des prestations dues à la cessation de service continue d'augmenter (en particulier les charges afférentes à l'assurance maladie après la cessation de service), compte tenu des hypothèses

actualisées de gestion concernant l'espérance de vie, le coût des soins de santé et les taux d'actualisation utilisés dans les évaluations actuarielles. Pourtant, seules quelques entités ont mis au point un plan de financement de ces engagements, ce qui accroît le risque que la hausse des coûts ait des répercussions préjudiciables à l'exécution de leur mandat.

Partenaires d'exécution

- Les partenaires d'exécution sont une composante essentielle du modèle de prestation de services de nombreuses entités des Nations Unies. Des mesures ont été prises par chaque entité pour mieux gérer leur coopération avec les partenaires d'exécution mais cela ne suffit pas : il faudrait encore établir une approche davantage fondée sur les risques pour la sélection, le suivi et la clôture des projets exécutés par les partenaires. Par exemple, les entités des Nations Unies ne sont pas tenues d'échanger des informations sur les résultats des partenaires d'exécution. Cela les empêche, dans une certaine mesure, de récompenser les partenaires méritants en leur offrant plus de contrats, d'encourager ceux qui obtiennent de moins bons résultats à faire des progrès et d'éviter de faire appel à des partenaires qui sont soupçonnés ou ont été reconnus coupables de s'être livrés à des activités frauduleuses.

Sensibilisation aux risques de fraude

- Compte tenu de l'ampleur et de la complexité des activités menées par de nombreuses entités à l'échelle mondiale et de la dangerosité des environnements dans lesquels elles opèrent, il est peu probable que le nombre de cas de fraude signalés reflète le degré ou la nature du risque auquel elles sont réellement exposées.
- Le Comité relève que deux des trois entités examinées (l'ONU et le HCR) n'ont pas évalué leur risque d'exposition à la fraude et ne disposent pas d'une stratégie intégrée pour lutter contre elle. Tout particulièrement à l'ONU, la fragmentation des politiques, procédures et directives existantes peut dissuader des fonctionnaires de signaler des fraudes ou de prendre des mesures à l'encontre de leurs auteurs, ou retarder leur action.
- La plupart des entités possèdent des groupes d'enquête mais leur champ d'action est limité lorsqu'il s'agit de lutter systématiquement contre la fraude au-delà des frontières institutionnelles et les moyens mis à leur disposition ne sont guère coordonnés. Aussi, le Comité encourage-t-il les organismes des Nations Unies à envisager de créer, à l'échelle du système, un groupe qui serait spécialement formé et équipé pour lutter contre la fraude pour le compte de toutes les entités.

Compétences pour les services internes essentiels

- Même s'ils n'ont pas d'incidences significatives, le Comité continue de relever des manquements aux règles applicables pour des fonctions importantes. Ces irrégularités tiennent aussi à des déficits de compétences au sein des différentes entités dans les domaines de la gestion des ressources humaines, de la gestion des biens durables, de la gestion des achats et des marchés et de la gestion des technologies de l'information et des communications, autant de fonctions indispensables pour que les entités concernées puissent exécuter leurs activités de manière rationnelle.

Transformation des modes de fonctionnement à l'Organisation des Nations Unies

- L'Organisation des Nations Unies mène actuellement plusieurs activités de grande envergure visant à transformer ses modes de fonctionnement, notamment l'installation d'un nouveau progiciel de gestion intégré (Umoja) et la mise en application des normes IPSAS. Conscient que la mise en place simultanée de modes de fonctionnement complètement nouveaux ne va pas sans d'immenses difficultés dans une organisation aussi complexe, hétérogène et diverse que l'Organisation des Nations Unies, le Comité a continué d'appeler l'attention sur un certain nombre de points, comme la nécessité d'articuler une vision commune du changement; de mener une évaluation réaliste et globale de la capacité de l'Organisation d'absorber ce changement, tout en continuant de s'acquitter des mandats qui lui ont été confiés; d'adopter un cadre de gouvernance et de responsabilité plus efficace, et de gérer les avantages; et d'améliorer la gestion des programmes et des projets.

État d'avancement de l'application des recommandations

- Le Comité a vu un signe probant de la bonne volonté de l'administration dans le fait que 56 % des recommandations étaient intégralement appliquées dans les 19 entités 21 mois après la présentation des rapports, même si le pourcentage a diminué par rapport à 2008-2009 (65 %). Par ailleurs, 40 % des recommandations (2008-2009 : 28 %) étaient en cours d'application, avec 2 % de recommandations pour lesquelles l'administration n'avait accompli aucun progrès et 1 % n'ayant plus de raison d'être.

A. Étendue des vérifications et mandat

1. 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 entités concernées. 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 en 2012 et 2013 au sujet de 19 entités et au sujet des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (annexe I)¹. Elles reposent également sur des informations tirées de rapports du Comité relatifs à des questions qui ont été traitées de manière autonome pendant la même période. Le détail des constatations et recommandations relatives à telle ou telle entité figure dans le rapport de vérification des comptes établi à son sujet. Le contenu des rapports que le Comité a adressés au Conseil de sécurité et à d'autres organes directeurs n'est pas inclus.

2. Ainsi que l'Assemblée générale en a décidé dans résolution 68/19, à compter de 2014, le Comité publiera le résumé concis chaque année compte tenu du fait que toutes les entités qui relèvent de sa compétence auront mis en application les normes IPSAS et feront rapport annuellement.

3. En application de la résolution 68/19, le 27 janvier 2014, le Président du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a prié le Comité des commissaires aux comptes de continuer à traiter des problèmes communs à plusieurs entités dans ses rapports. Ces problèmes ont trait à la nécessité de :

- Renforcer le contrôle et le suivi des partenaires d'exécution pour éviter tout abus de la part des tierces parties qui exécutent des activités pour le compte des entités des Nations Unies;
- Renforcer les fonctions essentielles, comme la passation des marchés, la gestion des contrats, la gestion financière et la gestion du budget, en renforçant les compétences du personnel;
- Renforcer la supervision, l'application du principe de responsabilité et la gouvernance pour les opérations dispersées à travers le monde et trouver le meilleur équilibre possible entre la délégation de pouvoir et le suivi et le contrôle par les services au Siège.

4. Le Comité a continué de rendre compte des problèmes communs à plusieurs entités dans les rapports qu'il a établis pour chacune d'elles. Il inclut aussi, dans la présente synthèse, des observations sur l'application du principe de responsabilité et la gouvernance pour des opérations dispersées à travers le monde (sect. D), sur les

¹ 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, les chiffres relatifs à ces opérations ont été arrêtés à cette date, sauf indication contraire. Neuf entités qui relèvent de la compétence du Comité appliquent les normes IPSAS depuis 2012 et établissent désormais les états financiers sur une base annuelle. Le présent rapport résume les constatations relatives à ces entités à la fois pour 2012 et 2013.

partenaires d'exécution (sect. G) et sur les compétences du personnel pour les fonctions essentielles (sect. I).

B. Opinions des commissaires aux comptes

5. Le Comité des commissaires aux comptes a vérifié les états financiers et contrôlé la gestion de 19 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 à l'annexe II).

6. Le Comité a émis 30 opinions au cours de l'exercice biennal 2012-2013 (voir tableau 1). Les principaux points à noter sont les suivants :

- L'opinion exprimée pour chacune des huit entités qui ont adopté les normes IPSAS en 2012 était de nouveau favorable en 2013;
- Les rapports présentés pour l'exercice biennal 2012-2013 par les 10 entités qui appliquaient les Normes comptables du système des Nations Unies ont fait l'objet d'opinions favorables. À partir de 2014, ces 10 entités présenteront des rapports tous les ans conformément aux normes IPSAS;
- Les rapports présentés pour les deux années considérées par les opérations de maintien de la paix qui appliquaient les Normes comptables du système des Nations Unies ont fait l'objet d'opinions favorables. Les états financiers des opérations de maintien de la paix pour l'exercice qui se terminera le 30 juin 2014 seront établis selon les normes IPSAS.

Le Comité note que les processus de clôture des comptes et d'établissement des états financiers s'améliorent constamment.

Tableau 1
Types d'opinions formulées par le Comité pour la période considérée de présentation de l'information financière et les périodes antérieures

Organisation	2013			2012			2010-2011		
	Opinion sans commentaire	Opinion avec réserve	Observations ou autre(s) point(s)	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 ^a	X				–		X		
Opérations de maintien de la paix ^b	X			X			X		
ITC ^a	X				–		X		
MTPI ^d	X				–				–
FENU ^d	X			X					–
PNUD ^c	X			X			X		
PNUE ^a	X				–		X		
FNUAP ^c	X			X			X		
ONU-Habitat ^a	X				–		X		
UNICEF ^c	X			X		X	X		
UNITAR	X				–		X		
HCR ^c	X			X			X		
Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies ^c	X			X			X		
ONUDC ^a	X				–		X		
UNOPS ^c	X			X			X		
UNRWA ^c	X			X		X	X		X
UNU ^a	X				–		X		
ONU-Femmes ^{c, d}	X			X					–
Tribunal pénal international pour le Rwanda ^a	X				–		X		
Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ^a	X				–		X		
Total	20			10	0	2	17	0	1

^a Période biennale terminée le 31 décembre 2013.

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

^c Périodes d'un an terminées le 31 décembre 2012 et le 31 décembre 2013 après la mise en application des normes IPSAS.

^d La première année de comptabilité est 2013 pour le MTPI et 2012 pour ONU-Femmes et le FENU.

C. Mise en place des normes IPSAS et réalisation des avantages escomptés

8. Conformément à la résolution 61/233 de l'Assemblée générale et en réponse aux observations du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires relatives à l'adoption des normes IPSAS (voir A/65/782, par. 18 et 19), le Comité des commissaires aux comptes a continué d'évaluer l'état d'avancement de la mise en place desdites normes dans le cadre tant de ses rapports par entité que dans un rapport intérimaire global sur la question. Le quatrième rapport intérimaire (A/69/155) sera le dernier de cette série, puisqu'à partir de 2014, toutes les entités des Nations Unies auront mis en place les normes IPSAS.

9. L'adoption des normes IPSAS par l'ensemble des entités dont le Comité vérifie les comptes constitue une réalisation importante. Elle apporte la démonstration de l'engagement de l'administration en faveur d'une information financière plus complète, transparente, rapide et efficace ainsi que de la gestion active d'un programme de transformation qui n'est pas sans poser des difficultés. Les entités qui démarreront pour de bon en 2014 devront toutefois surmonter ces difficultés et le Comité ne pourra déterminer qu'en 2015 si elles ont réussi à produire des états financiers conformes aux normes IPSAS.

Réalisation des avantages escomptés de la mise en place des normes IPSAS

10. La production d'états financiers conformes aux normes IPSAS constituera certes une réalisation marquante mais le test qui permettra de déterminer si, en dernière analyse, on pourra parler de réussite sera la production des avantages escomptés de l'adoption de ces normes. C'est pour cela que le Comité a insisté sur la nécessité d'établir des plans clairs de réalisation de ces avantages. Les progrès ont certes été lents au départ mais un certain nombre d'entités ont fait de réels progrès en 2013 pour ce qui est d'élaborer et d'exécuter des plans d'amélioration. Des avantages peuvent également être constatés sur le plan de l'information financière fournie à la haute administration [HCR, ONU-Femmes, Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)] et sur le plan du perfectionnement en gestion financière du personnel chargé des finances et des opérations (PNUD, Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), HCR et UNICEF). L'ONU a élaboré et approuvé un plan de réalisation des avantages des normes IPSAS qu'elle utilisera avec les autres entités qu'elle soutient et qui commenceront à fonctionner effectivement selon ces normes en 2014. D'autres entités [HCR, UNICEF, Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, ONU-Femme, PNUD et Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU)] ont mis en œuvre des plans de réalisation des avantages prévoyant des mécanismes bien définis d'identification et de suivi de ces avantages. Les cadres désormais en place permettront de constater des avantages concrets dans les 12 à 18 mois à venir.

11. Le Comité a insisté sur la manière dont l'information fondée sur les normes IPSAS peut aider à améliorer des fonctions importantes de l'organisation. L'examen stratégique des biens immobiliers² est cité en exemple à cet égard, à savoir une meilleure information sur les avoirs immobiliers produite pour permettre l'application des normes IPSAS aide l'administration à analyser et planifier plus efficacement son programme d'entretien des équipements à l'échelle de l'ensemble de son parc immobilier.

D. Gestion financière

Indicateurs de viabilité financière

12. Lorsqu'il disposait de l'information nécessaire, le Comité a procédé à des analyses de ratios des actifs et passifs pour évaluer la viabilité financière et la liquidité des différentes entités des Nations Unies. En général, un ratio de 1:1 est considéré comme un bon indicateur de viabilité financière.

13. Les sept entités qui établissent des rapports financiers selon les normes IPSAS depuis 2012 ont toutes apporté la preuve de leur viabilité financière, dans la mesure où leurs actifs sont largement suffisants pour couvrir leurs engagements immédiats et à long terme (voir tableau 2). En outre, six des sept entités en question sont en mesure de prouver qu'elles ont suffisamment de liquidités pour faire face à leurs engagements, leur ratio de trésorerie étant supérieur à 1:1. Dans le cas de l'UNRWA, le ratio de trésorerie est inférieur à 1:1 mais le Comité a confirmé que cette entité est en mesure d'honorer ses engagements immédiats le moment venu. Dans le cas du HCR, le ratio actuel est suffisamment élevé pour que se pose la question de savoir si ses besoins opérationnels justifient un niveau d'actifs à ce point supérieur à ses engagements. S'agissant d'ONU-Femmes, ses ratios de liquidité sont relativement élevés parce qu'elle a reçu des contributions importantes se montant à 37 millions de dollars vers la fin de l'année et que ces sommes étaient conservées en trésorerie et placements au 31 décembre 2013.

Tableau 2

Analyse des ratios financiers des entités établissant des rapports financiers selon les normes IPSAS au 31 décembre 2013

	UNOPS	HCR	UNICEF	PNUD	UNRWA	ONU-Femmes	FNUAP
Ratio courant^a							
Actifs courants : passifs courants	0,73	8,7	3,2	4,41	2,41	8,9	2,9
Total actifs : total passifs^b	1,08	3,2	2,1	3,38	1,35	4,7	4,6
Ratio de liquidité immédiate^c							
Trésorerie + placements à court terme/passifs courants	1,09	3,5	1,79	3,86	0,42	7,2	4,2

² L'analyse stratégique des biens immobiliers a pour objet de permettre une évaluation en connaissance de cause des besoins futurs en équipements et de fournir des approches de la gestion des biens (A/68/733).

UNOPS HCR UNICEF PNUD UNRWA ONU-Femmes FNUAP

Ratio de liquidité relative^d

Trésorerie + placements + débiteurs :							
total engagements	1,07	2,2	1,44	4,08	0,31	7,6	0,7

Source : Analyse des états financiers par le Comité.

^a Un ratio élevé signifie que l'entité est en mesure d'honorer ses engagements à court terme.

^b Un ratio élevé est un bon indicateur de solvabilité.

^c Le ratio de liquidité immédiate est un indicateur de liquidité qui mesure les montants disponibles dans les actifs courants au titre de la trésorerie, des équivalents de trésorerie et des placements pouvant couvrir les engagements courants.

^d Le ratio de liquidité relative est un indicateur plus prudent que le ratio de liquidité générale, car il ne prend pas en compte les stocks et les autres actifs courants, qui sont plus difficiles à convertir en liquidités.

14. Le Comité a examiné une analyse similaire pour les entités qui établissent encore des rapports financiers selon les normes comptables du système des Nations Unies (voir tableau 3). Ces entités ne sauraient être directement comparées à celles du tableau 1, dans la mesure où elles ne rendent pas compte de la totalité de leurs actifs et de leur passif. Toutefois, en fonction de l'information disponible sur leur actif et leur passif, ces quatre entités peuvent apporter la preuve de leur viabilité financière et de leur liquidité pour faire face à leurs engagements déclarés. Toutes ces entités ont un ratio de trésorerie supérieur à 1:1, signe qu'elles ont suffisamment de liquidités pour honorer les engagements susceptibles de survenir à court terme.

Tableau 3

Analyse des ratios financiers des entités ayant établi des rapports financiers selon les normes comptables du système des Nations Unies au 31 décembre 2013

	ONU	ONUDC	ONU-Habitat ^a	CCI	PNUE ^b
Ratio courant^a					
Actifs courants : passifs courants	2,14	4,8	–	3,44	–
Total actifs : total passifs	1,27	3,6	3,1	0,85	1,96
Ratio de liquidité immédiate					
Trésorerie + placements à court terme : passifs courants	1,85	3,3	1,69	2,74	–
Ratio de liquidité relative					
Trésorerie + placements + débiteurs : total engagements	0,78	2,5	1,94	0,70	1,59

Source : Analyse des états financiers par le Comité.

^a Le PNUE et ONU-Habitat n'utilisent pas dans leurs états financiers des catégories qui permettent la comparabilité des chiffres s'agissant du ratio courant.

^b Le PNUD n'utilise pas dans ses états financiers des catégories qui permettent la comparabilité des chiffres s'agissant du ratio de liquidité immédiate.

Amélioration de la gestion financière

15. Le renouvellement de la formation et l'actualisation de la documentation relative aux politiques et procédures en rapport avec l'application des normes IPSAS dans l'ensemble de l'Organisation ont permis d'améliorer les qualifications, les capacités et la compréhension du personnel en matière de gestion financière dans toutes les entités. Ces dernières éprouvent quelques difficultés à recruter du personnel ayant une connaissance approfondie des normes IPSAS et doivent donc se demander si leurs stratégies de formation et de ressources humaines sont de nature à leur permettre de disposer du niveau de compétence comptable requis.

16. L'on ne peut certes pas encore parler d'une vaste initiative de transformation et de modernisation du rôle de la fonction financière mais l'on peut noter des signes encourageants de renforcement de la gestion financière et des initiatives d'amélioration sont en cours dans toutes les entités depuis l'adoption des normes IPSAS. Il est à noter en particulier que l'UNICEF, le FNUAP et le PNUD proposent à un nombre important de leurs employés de suivre un programme internationalement reconnu de formation et de certification en matière de finances axé sur le secteur public et les normes IPSAS, en partenariat avec le Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. L'objectif est de permettre au personnel des services financiers chargé de gérer ou superviser les ressources financières, de se perfectionner en matière de gestion financière. Il s'agit d'une initiative qui a accueilli ses premiers stagiaires en 2014 et que d'autres entités pourraient utilement envisager d'adopter.

17. En attendant, là où les entités ont adopté les normes IPSAS, on constate une rigueur accrue et des processus de gestion financière résultant de l'application de ces normes. On peut citer à cet égard les exemples suivants :

- ONU-Femmes a introduit toute une série de nouveaux processus et outils d'orientation en matière financière transférant les responsabilités et l'obligation de rendre des comptes en matière de gestion financière aux bureaux de pays, permettant ainsi au siège de jouer plus efficacement un rôle de supervision et d'assurance de la qualité. Cette réorientation est en train de transformer la gestion financière et les processus d'organisation du travail à ONU-Femmes, améliorant tant la gestion que les rapports destinés aux donateurs;
- Le FNUAP a informatisé son processus de préparation des états financiers, ce qui a permis à l'administration de consacrer davantage de temps à l'examen plutôt qu'à la préparation de ces documents.

Une meilleure information financière pour les besoins de la gestion

18. L'adoption des normes IPSAS, et les modifications qui en ont résulté au niveau des progiciels de gestion intégrés, sont précieuses de par l'occasion qu'elles fournissent de produire une information régulière et systématique sur les résultats financiers à l'intention de l'administration. Toutes les entités ont fait des progrès à cet égard et pratiquement toutes produisent, mensuellement ou trimestriellement, une forme ou une autre d'information améliorée à l'intention de leurs cadres. Nombre d'entre elles se sont dotées de plans clairs de poursuite de l'amélioration et du perfectionnement de leurs rapports de gestion financière à l'intention des dirigeants, le HCR, l'UNRWA et l'UNICEF par exemple.

19. Les entités qui passent aux normes IPSAS en 2014 ne produisent pas encore systématiquement de l'information financière en cours d'année, même si l'ONU a commencé à fournir à son Comité de gestion des rapports trimestriels sur la trésorerie et les placements et des analyses des principaux ratios financiers.

Transparence dans la présentation des coûts administratifs et des dépenses de programme

20. Nonobstant quelques enclaves de bonnes pratiques, de manière plus générale et dans de nombreuses entités, ni les états financiers ni les données financières qu'ils synthétisent n'analysent le montant des dépenses administratives engagées dans le cadre des budgets des activités de premier rang. Il n'y a également aucun moyen d'identifier le montant des dépenses administratives engagées pour l'exécution d'activités extrabudgétaires.

21. Les entités du système des Nations Unies doivent se doter de systèmes efficaces de gestion des coûts afin de s'acquitter efficacement de leur mandat. La réduction des ressources de base émanant des États Membres, tant en valeur absolue qu'en pourcentage du total des recettes des entités, et l'utilisation accrue de contributions volontaires « étanches » rendent d'autant plus nécessaire le suivi et la maîtrise des dépenses administratives.

22. Une information fiable et complète sur les finances et la gestion et une classification claire des dépenses entre coûts administratifs et dépenses de programmes, tel est le fondement d'une gestion efficace des dépenses. Or, actuellement, la plupart des entités n'analysent pas systématiquement leur base de dépenses totales pour séparer ces deux catégories de dépenses. À titre d'exemple :

- L'ONU répartit les dépenses inscrites à son budget ordinaire sur ses activités, y compris les fonctions administratives telles que les services communs d'appui et les activités administratives, mais elle ne peut pas distinguer clairement les dépenses de programme des dépenses administratives;
- L'UNOPS ne dispose pas d'une information complète sur les dépenses et ne sépare pas toujours les éléments de dépenses de programme des coûts administratifs directs imputés aux projets, telles que le loyer des bureaux, les services comptables et d'autres formes d'appui. Les dépenses administratives indirectes (« dépenses de gestion ») font l'objet d'un suivi mais sans qu'il y ait toujours cohérence dans le traitement des dépenses administratives;
- À l'UNICEF, le montant des dépenses d'appui direct aux programmes varient d'un bureau de pays à l'autre et en fonction des programmes et des partenaires de réalisation. Il faut s'employer à mieux comprendre ces variations, qui sont le signe de possibilités d'améliorer l'efficacité de l'ensemble des opérations.

23. Des progrès ont été réalisés dans certaines entités, notamment à l'ONUDC et au HCR, pour établir plus clairement la distinction entre dépenses administratives et dépenses de programme. L'information plus complète sur les coûts rendue nécessaire par les normes IPSAS et les nouveaux progiciels de gestion intégrés pourraient donner aux entités des Nations Unies la possibilité de mieux comprendre les coûts de leurs activités. Cette meilleure compréhension sera d'une importance capitale vu la probabilité que les pressions budgétaires et les changements de méthodes de financement se poursuivent, accroissant la pression en faveur d'une gestion aussi rigoureuse et transparente que possible. Tant que les entités ne

disposeront pas d'une meilleure information sur les dépenses administratives et les dépenses de programme, elles ne sauraient donner aux États Membres l'assurance qu'elles utilisent les ressources financières qui leur sont fournies de manière efficace et rentable. Il s'agit là d'un domaine sur lequel le Comité se penchera de plus près dans ses futurs audits.

Prestations dues à la cessation de service

24. Le Comité a continué d'examiner l'évaluation actuarielle des prestations dues à la cessation de service et après le départ à la retraite et de suivre les progrès réalisés en matière de gestion de ces engagements, comme récapitulée dans le tableau 4. Les augmentations correspondent généralement à l'actualisation des hypothèses de gestion concernant l'espérance de vie, les coûts des soins de santé et les taux d'actualisation utilisés dans les évaluations actuarielles. Davantage d'entités publient l'intégralité de leurs engagements au titre des prestations dues à la cessation de service, rendant plus visible le niveau général de croissance des montants en question, mais seules quelques entités ont mis au point un plan de financement de ces engagements. En l'absence d'un tel plan, les entités se retrouveront plus tard face au risque que l'escalade des coûts ait des répercussions préjudiciables à l'exécution de leur mandat.

Tableau 4

Prestations dues à la cessation de service à l'ONU et dans ses fonds et programmes (pour lesquels des données comparables sont disponibles)

(En milliers de dollars des États-Unis)

Organisation	Prestations dues à la cessation de service			Y compris l'assurance maladie après la cessation de service			Méthode de publication			Absence de plan de financement
	2013	2011	Accroissement (pourcentage)	2013	2011	Accroissement (pourcentage)	Totale ^a	Partielle ^b	Note ^c	
ONU	3 592 254	3 214 813	12	3 223 015	2 916 305	11	x			x
Opérations de maintien de la paix	1 183 133	958 431	23	896 991	768 750	17	x			x
CCI	62 146	60 116	3	55 922	54 839	2	x			x
FENU ^d	12 828	–	–	7 899	–	–				
PNUD	954 622	984 687	-3	858 155	826 538	4		x	x	x
PNUE	113 888	102 111	12	84 725	77 216	10	x			x
FNUAP	259 331	195 132	33	209 399	163 289	28	x			
ONU-Habitat	24 687	23 292	6	17 805	17 439	2	x			x
UNICEF	922 569	921 563	0	816 022	783 172	4			x	
UNITAR	6 404	4 904	31	4 897	3 720	32	x			
HCR	530 053	482 918	10	417 590	350 773	19	x			
Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies	56 319	48 314	17	51 174	44 868	14	x			
ONUDC	43 870	42 232	4	29 109	30 178	-4	x			x
UNOPS	66 570	57 027	17	50 427	39 900	26		x	x	
UNRWA ^e	491 717	34 109	1 342	2 727	481	476		x		x

Organisation	Prestations dues à la cessation de service			Y compris l'assurance maladie après la cessation de service			Méthode de publication			Absence de plan de financement
	2013	2011	Accroissement (pourcentage)	2013	2011	Accroissement (pourcentage)	Totale ^a	Partielle ^b	Note ^c	
UNU	12 063	9 780	23	8 381	6 684	25	x			
ONU-Femmes	52 605	37 600	40	36 191	27 400	32		x	x	x
Tribunal pénal international pour le Rwanda	74 943	86 574	-13	40 895	43 318	-6	x			x
Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie	71 703	69 739	3	28 544	26 959	6	x			x
Total	8 518 877	7 333 342	16	6 831 969	6 181 829	11	13	4	1	11

^a Présentation intégrale sur les états financiers.

^b Présentation partielle sur les états financiers.

^c Pas de présentation intégrale sur les états financiers mais publication intégrale dans les notes.

^d Le FENU n'a pas établi d'états financiers en 2011.

^e En 2011, l'UNRWA établissait des états financiers selon les normes UNSAS, donc sans indication de la plupart des engagements afférents aux prestations dues à la cessation de service.

E. Gouvernance, respect du principe de responsabilité et gestion des risques

25. Afin de réaliser les objectifs d'une organisation, l'administration de celle-ci doit mettre en place un système efficace de gouvernance et de contrôle interne. Tout ce qui met en péril la réalisation de ses objectifs doit être identifié et activement géré, d'où l'importance fondamentale d'une gestion des risques conçue à l'échelle de toute l'organisation.

Gestion globale des risques

26. La gestion globale des risques est un processus, dirigé par la haute direction de l'organisation mais dans lequel chaque membre du personnel de celle-ci est impliqué, et qui est appliquée pour fixer des stratégies couvrant toute l'organisation. Il s'agit d'un processus systématique par le biais duquel les risques que court l'organisation et les possibilités qui s'offrent à elle, ainsi que son aptitude à réaliser ses objectifs, sont identifiés, hiérarchisés et gérés. La gestion globale des risques est le moteur d'un bon contrôle interne et de la réactivité de l'organisation. Mettre en place un système de gestion globale des risques est une œuvre difficile qui nécessite un esprit d'initiative avéré de la part de la haute direction.

27. Le Comité, tout en notant que certaines entités sont en avance sur d'autres, s'était précédemment inquiété de ce que certaines entités n'avaient pas une conception propre de la gestion globale des risques. Il a recommandé que des organisations telles que l'ONU, ONU-Habitat, ONU-Femmes, le PNUE, l'ONUDC, l'UNOPS et le HCR se dotent d'un tel système.

28. L'ONUDC, en étroite collaboration avec l'ONU, a progressé dans l'élaboration de sa propre approche de la gestion globale des risques. Il est en train d'établir un cadre de gestion des risques dans l'organisation et la gestion des risques

est désormais régulièrement inscrite à l'ordre du jour du Comité de coordination de la gestion, qui regroupe les directeurs et les cadres supérieurs de toute l'organisation. Il s'emploie en outre à perfectionner les registres des risques et à établir des arrangements de signalement des risques, notamment par le biais de tableaux de bord des risques.

29. Le Comité de gestion de l'ONU a également fait des progrès non négligeables en identifiant six risques stratégiques clefs, en établissant des arrangements de gouvernance de la gestion des risques et en ouvrant des registres des risques par département. Tout en étant une œuvre encore inachevée, la gestion globale des risques constitue la base pour la conception d'un outil vital de gestion stratégique pouvant être aisément intégré aux objectifs stratégiques de l'organisation et à ses processus de fonctionnement habituels.

30. L'UNOPS a conçu un cadre théorique pour un bon système de gestion des risques mais doit à présent établir des procédures claires de mise en œuvre de la gestion globale des risques dans la pratique. Il prépare actuellement une directive sur la gestion globale des risques et des registres des risques de l'organisation afin d'aider à évaluer et surveiller le risque de non-réalisation de ses objectifs.

31. Les progrès quant à l'amélioration du cadre de gestion globale des risques au HCR ont été décevants en dépit des compétences de l'organisation dans ce domaine et des tentatives d'élaboration d'une approche de la gestion des risques en réponse aux recommandations formulées par le Comité en 2011. Le Comité considère que cette question n'a pas bénéficié de l'attention voulue de la part de la haute direction du HCR.

Gérer des opérations dans le monde entier

32. L'ONU et ses fonds et programmes sont devenus des organisations décentralisées. Nombre d'entre eux se sont dotés de réseaux décentralisés sur le terrain et confient à des tiers l'exécution de larges parts de leurs mandats, souvent dans certains des environnements les plus difficiles au monde. Avec le temps s'est ainsi constitué un réseau complexe d'organisations, de voies hiérarchiques et de relations dans lesquelles les responsabilités sont souvent peu claires.

33. Il est d'une importance capitale, pour mener à bien des missions importantes et tirer le meilleur parti de ressources publiques de plus en plus rares, que l'ONU et ses fonds et programmes fassent montre dans leurs opérations des plus hautes qualités de gouvernance moderne, de responsabilisation et de transparence.

34. Le Comité a déjà relevé des problèmes de définition du bon équilibre entre le souci d'une flexibilité, d'une réactivité et d'une délégation des pouvoirs hors siège suffisantes, d'une part, et le souci d'assurer le bon niveau de suivi, d'intervention et de supervision par les services du siège, d'autre part. Cette problématique a resurgi au cours de l'exercice biennal, par exemple à l'ONUDC et dans des opérations de maintien de la paix.

35. Le Comité continue de relever des exemples, certes peu importants, de non-conformité (notamment au FNUAP, au PNUD et à ONU-Femmes) dans des domaines tels que les états de paie, les ressources humaines et les achats. Nombre de ces exemples ont été décelés au niveau des bureaux extérieurs, ce qui pose la question de savoir : a) si les membres du personnel sont dotés des qualifications nécessaires pour jouer efficacement leur rôle; b) si les cadres locaux assument des

responsabilités suffisantes en matière de supervision et de contrôle; et c) s'il faut que les services du siège exercent un contrôle accru.

36. Les difficultés inhérentes à la gestion d'opérations dispersées à travers le monde ont été également illustrées par les difficultés rencontrées dans la phase initiale de mise en place du progiciel de gestion intégrée de l'ONU. Ces difficultés ont été principalement causées par l'ampleur des divergences entre les processus existants, tant d'une unité administrative à l'autre que par rapport aux processus modernes conçus et introduits dans le nouveau système, ainsi que par un manque de préparation de l'organisation au passage à de nouvelles façons de travailler.

37. En pareille situation, le renforcement du système général de contrôle constitue une façon rationnelle de réduire le risque financier et d'accroître les chances d'utilisation optimale des ressources. La difficulté consiste pour les dirigeants de l'organisation à revoir et reconfigurer le système de gouvernance et de responsabilités, à éliminer les discordances entre responsabilités et pouvoirs, à ne plus compter outre mesure sur les contrôles au niveau transactionnel, à élaborer des approches effectives et pratiques axées sur la gestion des risques pour faire en sorte que la direction de l'organisation puisse s'assurer du bon usage fait des fonds publics dans des chaînes de réalisation complexes, à créer des systèmes de rapports sur les finances et la performance qui soient intégrés et axés sur les résultats et à appliquer à l'échelle de toute l'organisation des approches structurées de la gestion des risques.

38. À un niveau plus stratégique, les administrations doivent documenter de manière plus systématique leurs cadres de contrôle interne, évaluer l'adéquation de ces cadres à leur finalité et déterminer s'ils fonctionnent comme ils sont censés le faire. Il s'agit là d'un thème sur lequel le Comité reviendra dans son prochain rapport pour l'exercice biennal 2012-2013 [(A/69/5, (Vol. I)].

F. Budgétisation

39. Dans toutes les organisations, le budget est un outil essentiel pour décider comment les ressources seront affectées à la réalisation de différents objectifs stratégiques. Le budget devrait constituer une énonciation des priorités et aspirations de l'organisation et un exposé du point de vue de l'administration sur les ressources nécessaires pour les réaliser.

40. La plupart des entités éprouvent quelques difficultés à mettre en œuvre la budgétisation axée sur les résultats en raison de problèmes signalés précédemment qui ont trait aux liens entre les produits et les ressources et entre les ressources et les activités, donc en dernière analyse les résultats. Les budgets permettent de disposer d'une enveloppe financière globale décidée d'un commun accord et dans les limites de laquelle doivent s'inscrire toutes les opérations de l'organisation et de chaque département ou service fonctionnel, mais ils sont d'une utilité limitée en tant qu'outil de gestion aux niveaux stratégique et opérationnel s'ils ne partent pas d'une appréhension précise des coûts effectifs d'exécution. À titre d'exemple :

- À l'UNICEF, le Comité a constaté que les budgets des activités de plaidoyer et des programmes plurinationaux n'étaient pas assortis de justificatifs suffisants. En outre, certains budgets n'étaient pas présentés dans leur totalité, ce qui

limite la possibilité pour l'organe directeur de se faire une vue d'ensemble des buts à atteindre ou des ressources financières nécessaires;

- À l'ONU, le budget est établi de manière cumulative, du bas vers le haut, ce qui renforce les structures et systèmes existants, en budgétisant sur la base de ce que les choses ont coûté et non de ce qu'elles pourraient coûter. Le processus de formulation du budget ordinaire de l'ONU est trop long (16 mois jusqu'à son approbation) et beaucoup de temps et d'efforts lui sont consacrés sans grand changement d'un exercice biennal à l'autre;
- À l'UNRWA, les plans d'exécution, tant au siège que sur le terrain, précisent bien les ressources financières nécessaires pour la réalisation de chaque objectif mais certains objectifs n'avaient pas bénéficié des crédits prévus;
- Dans les opérations de maintien de la paix, certaines améliorations sont certes à noter mais le Comité a repéré : des méthodes de budgétisation incohérentes et irréalistes; une application incohérente d'hypothèses budgétaires clefs; et un examen insuffisant des tendances historiques sur lesquelles reposent ces hypothèses clefs. Le Comité a également relevé des possibilités d'améliorer le processus d'examen du budget et la gestion des transferts budgétaires au niveau tant des missions que du Siège.

41. Outre le statut du budget en tant que partie intégrante de la gestion et du contrôle financiers, le Comité estime aussi que les administrations pourraient contribuer à accroître la valeur stratégique du budget en tant qu'outil de gestion par les mesures suivantes :

- Instituer des rapports intégrés sur la situation et les résultats financiers en vue d'améliorer le respect du principe de responsabilité et la transparence ainsi que l'aptitude des organisations à démontrer qu'elles utilisent les ressources de la manière la plus rentable;
- Utiliser le processus budgétaire en tant que moyen d'enraciner de nouvelles façons de travailler. À titre d'exemple, en réduisant ou augmentant le montant du budget de l'ensemble de l'organisation, de certaines parties de celle-ci ou de certaines catégories de dépenses (parc informatique, dépenses de personnel, etc.);
- Utiliser le processus budgétaire pour faciliter et dynamiser un processus transdépartemental de réduction des dépenses d'appui administratif et de réaffectation des ressources ainsi délogées à des activités de premier rang.

G. Partenaires d'exécution

42. Les partenaires d'exécution sont une composante essentielle du modèle de prestation de services de nombreuses entités des Nations Unies. Très différents les uns des autres par leur taille et leur rôle, ils peuvent aussi bien être des gouvernements hôtes que d'autres entités des Nations Unies, des organisations multinationales de grande envergure que des organisations non gouvernementales locales de plus petite dimension. Les types de projets et de programmes qu'ils exécutent diffèrent également par leur taille, leur durée et leur coût.

43. Le Comité, qui avait émis des doutes sur les modalités de la coopération avec les partenaires d'exécution, a continué à s'intéresser à cette importante question. Le

Corps commun d'inspection³, comme un certain nombre de services d'audit et de contrôle internes partagent ses doutes. Bien que les données concernant les fonds alloués aux partenaires d'exécution soient incomplètes et que les définitions varient, le Comité estime qu'ils sont à l'origine d'au moins 10 milliards de dollars de dépenses. Dans certains organismes, une part importante et croissante des dépenses globales est imputable aux activités des partenaires d'exécution. Ainsi, à l'UNICEF, cette part est de 32 %, et au HCR elle s'élève à 40 %.

44. Selon le principe fondamental de la responsabilité, lorsque l'administration transfère des fonds à un autre organisme, quel que soit le type de partenaire, elle est censée vérifier sa bonne gouvernance afin de s'assurer : que les fonds ont été utilisés aux fins prévues, que le risque de fraude ou d'erreur est minimal et que les fonds ont permis d'obtenir les résultats escomptés sans gaspillage. La bonne gouvernance doit être démontrée de manière objective aux donateurs pour qu'ils puissent s'assurer que leurs fonds sont utilisés à bon escient et permettent d'obtenir de bons résultats.

Mise en place de méthodes de travail plus cohérentes

45. Le Comité est d'accord avec le Corps commun d'inspection, qui estime qu'un grand nombre d'organismes des Nations Unies manquent de coordination et de cohérence dans leurs relations avec leurs partenaires d'exécution et devraient se doter d'un cadre stratégique régissant ces partenariats. Toutefois, quelques organismes commencent, isolément, à mettre en place les cadres institutionnels (politiques, procédures et directives) nécessaires pour gérer leur coopération avec les partenaires d'exécution.

46. Au cours de l'exercice biennal considéré, certains organismes des Nations Unies ont amélioré leurs modalités de sélection, de suivi et de clôture des projets exécutés par les partenaires. Ainsi, l'UNICEF, le HCR, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, ONUDC et ONU-Femmes ont mis en place, ou sont en train de mettre en place, des directives destinées à améliorer la coordination des activités des bureaux de pays disséminés partout dans le monde. Il reste encore beaucoup à faire dans tous les organismes, à des degrés divers, pour intégrer ces méthodes à un système de gestion viable et pour qualifier le personnel dans des domaines tels que le contrôle et le suivi des projets, les activités commerciales et la passation de marchés, l'analyse de données financières et la gestion des opérations. Bien qu'il ne puisse pas nier que les différents organismes partagent quelque peu leurs bonnes pratiques, le Comité estime qu'ils pourraient faire plus d'efforts pour harmoniser et coordonner leurs activités de contrôle, surtout lorsqu'ils travaillent dans les mêmes environnements et avec les mêmes partenaires d'exécution.

Politique harmonisée concernant les transferts de fonds

47. Pour réduire les coûts de transaction et se doter de moyens accrus en matière de gestion financière, le Groupe des Nations Unies pour le développement, constitué du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF et de l'UNOPS, a adopté, en 2005, une politique harmonisée concernant les transferts de fonds aux partenaires d'exécution.

³ Voir l'examen des modalités de coopération avec les partenaires d'exécution dans les organismes des Nations Unies (JIU/REP/2013/4).

En novembre 2012, le groupe a obtenu un mauvais résultat à un audit conjoint⁴, qui a conclu que ses dispositifs de contrôle interne et de gouvernance étaient soit inexistantes, soit inopérants.

48. Notant les lacunes de la politique harmonisée relevées dans les rapports de chaque entité, le Comité a souligné, dans le précédent résumé de ses constatations et conclusions, qu'il fallait prendre les trois mesures suivantes : examiner le cadre de la politique harmonisée; examiner, dans chaque entité, la structure sur laquelle reposait cette politique harmonisée; et assurer la cohérence et la transparence des transferts de fonds aux partenaires d'exécution.

49. Au cours de l'exercice biennal 2012-2013, le Groupe des Nations Unies pour le développement a passé en revue le cadre de sa politique harmonisée concernant les transferts de fonds. Il a commencé à réviser ce cadre et élabore actuellement, à l'échelle mondiale, une stratégie permettant de mieux appliquer et gérer la politique harmonisée. Le Comité note que l'UNICEF et le FNUAP continuent à éprouver des difficultés à mettre en œuvre cette politique à l'échelle nationale, et les avertit qu'il ne faut pas qu'ils comptent qu'elle sera beaucoup plus facile à appliquer une fois son cadre révisé.

Utilisation de l'information

50. Il est essentiel de disposer d'informations fiables pour prendre la bonne décision, qu'il s'agisse d'approuver un projet ou de sélectionner un partenaire pour l'exécuter. Au Bureau de la coordination des affaires humanitaires, au HCR et à l'UNICEF, les équipes de direction n'ont pas toujours disposé de suffisamment d'informations pour procéder à la sélection. À plus large échelle, les organismes des Nations Unies opèrent souvent dans les mêmes régions et font appel aux mêmes partenaires extérieurs, mais il n'existe pas de mécanisme officiel qui leur permette de partager des informations sur les résultats passés de ces partenaires. Conscient qu'il puisse être délicat de juger les résultats des partenaires d'exécution des pays hôtes, le Comité estime néanmoins que, si cette information n'est pas partagée, les organismes des Nations Unies ne pourront pas récompenser les partenaires méritants en leur offrant plus de contrats, ni encourager ceux qui obtiennent de moins bons résultats à faire des progrès. Par ailleurs, ils risquent de conclure des accords avec des partenaires soupçonnés de fraude ou réellement impliqués dans de telles activités.

Lutte contre la fraude dans les activités des partenaires d'exécution

51. Il faut noter qu'au cours de l'exercice biennal considéré, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a pris des mesures pour corriger la situation dénoncée par le Comité dans son précédent rapport, et le Fonds humanitaire commun de Somalie aurait été l'objet d'une série de fraudes [dont fait état le rapport du Comité des commissaires aux comptes portant la cote A/69/5 (Vol. I)]. Le Bureau a mis en place des modalités de coopération avec les partenaires d'exécution fondées sur la prise en compte des risques, qui prévoient notamment le contrôle du niveau de risque de chaque partenaire, les plus à risque étant les moins susceptibles

⁴ Cet audit a été réalisé par le Bureau de l'audit interne et des investigations du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), la Division des services de contrôle interne du FNUAP, vérificateur principal, et le Bureau de l'audit et des investigations du PNUD.

de se voir attribuer des projets. Si des projets ou des partenaires jugés à risque passent néanmoins le contrôle avec succès, ils feront l'objet d'un suivi plus strict.

52. Les cas de fraude portent sur des fonds gérés par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires dans le cadre d'un système de fonds de financement commun multi-institutions mis en place en Somalie. Ils ont eu lieu lors de l'exécution de projets humanitaires par des organisations non gouvernementales. Ils ont été mis au jour grâce aux deux facteurs suivants : a) une analyse effectuée par un tout nouveau groupe de gestion des risques créé pour aider 24 entités des Nations Unies finançant et exécutant des programmes en Somalie à mieux évaluer les risques et à prendre de meilleures décisions; et b) une enquête menée par le Bureau des services de contrôle interne sur les risques connus. Ces fraudes ne portent pas seulement préjudice au Bureau de la coordination des affaires humanitaires, mais aussi à d'autres entités des Nations Unies et aux donateurs, ce qui montre que les menaces que font peser des fraudeurs déterminés peuvent se répandre dans l'ensemble des organismes. Le Comité souligne qu'il est urgent d'évaluer les risques dans d'autres pays à hauts risques et prend note de la création d'un groupe de gestion des risques en Afghanistan.

53. Le Comité note que, tant à l'ONU qu'au HCR, le partage de l'information concernant les partenaires d'exécution est limité et que nombre d'entre eux passent des marchés avec plusieurs organismes des Nations Unies à la fois. Au moins un des partenaires d'exécution, qui fait l'objet d'une enquête pour fraude dans le cadre de l'affaire concernant le Bureau de la coordination des affaires humanitaires en Somalie, avait déjà été repéré par un autre organisme des Nations Unies qui le soupçonnait de détournement de fonds.

54. Le PNUD a signalé au Comité un certain nombre de cas de fraude avérée ou présumée, dont une affaire d'irrégularités présumées dans les procédures de passation de marchés exécutées au titre de la modalité de réalisation nationale, qui concerne quatre projets menés dans un pays d'Amérique latine. Les autorités nationales enquêtant toujours sur cette affaire, le Comité continuera de suivre l'évolution de la situation en étroite concertation avec le PNUD. Les projets en question étant presque entièrement financés par le gouvernement du pays concerné, le PNUD ne devrait pas subir de lourdes pertes.

Enseignements à tirer pour l'administration

55. Le Comité prend acte des mesures prises par chaque entité pour mieux gérer leur coopération avec les partenaires d'exécution, mais note qu'il reste encore beaucoup à faire. Le principal enseignement à tirer pour l'administration est que les organismes des Nations Unies doivent saisir toutes les occasions de travailler de concert afin d'améliorer la rentabilité de leurs activités – la prestation de services vitaux aux pays bénéficiaires. À cette fin, ils pourraient, par exemple :

- Gérer leur coopération avec les partenaires d'exécution en tenant compte des risques;
- Partager l'information concernant les résultats des partenaires d'exécution et l'utiliser pour sélectionner les projets;
- Partager leurs directives, voire les regrouper, afin de disposer de méthodes de travail qui sont, pour l'essentiel, les mêmes, malgré la grande diversité des projets;

- Prendre conscience du risque que représente la fraude et créer, ensemble, un environnement qui fasse que les Nations Unies et ses fonds et programmes ne soient pas faciles à escroquer.

H. Prévention de la fraude

56. De nombreuses entités des Nations Unies opèrent dans des environnements très dangereux et sont exposées à toutes sortes de risques de fraude, tant internes qu'externes. Il peut s'agir aussi bien de tentatives de circonstance de la part de personnes isolées que d'opérations systématiques, bien organisées et préméditées. Outre le fait qu'elle détourne des fonds publics qui sont nécessaires pour des services vitaux, la fraude peut saper la confiance de ceux qui appuient et financent une organisation. En tant que telle, la fraude doit être considérée comme un risque d'entreprise majeur. Au cours de l'exercice biennal 2012-2013, le Comité a commencé à examiner la viabilité des stratégies de lutte contre la fraude mises en œuvre dans les entités, notamment au HCR, à l'UNOPS et à l'ONU.

Politiques et stratégies de lutte contre la fraude

57. Toutes les organisations publiques ont la responsabilité d'élaborer des politiques et des stratégies de lutte contre la fraude, pour montrer à ceux qui chercheraient à frauder à leurs dépens que de tels comportements sont inacceptables et ne seront pas tolérés. Parmi les entités examinées à ce jour, seul l'UNOPS a créé une stratégie intégrée de lutte contre la fraude, qui porte sur tous les types de fraudes, à la fois internes et externes.

58. Dans son rapport sur les cas de fraude avérée ou présumée dans les états financiers (2014/051), le Bureau des services de contrôle interne s'est inquiété de la fragmentation des politiques, procédures et directives de lutte contre la fraude en place dans le système des Nations Unies, rejoignant en cela le point de vue exprimé par le Comité dans son évaluation des politiques et directives antifraude des Nations Unies.

Évaluation des risques de fraude

59. S'il est impossible de détecter tous les cas de fraude, il est important, dans un premier temps, d'évaluer les risques et l'ampleur des pertes pour déterminer si une organisation a un problème. Cela permet de prendre les mesures qui s'imposent et de décider du degré de priorité à donner à la lutte contre la fraude.

60. Hormis les travaux relativement récents menés par les groupes de la gestion des risques créés dans des environnements à haut risque, en Somalie et en Afghanistan, par exemple, il ne semble pas que les organismes des Nations Unies aient réfléchi aux moyens de prendre la mesure de la menace globale que la fraude fait peser sur eux. Ainsi, l'ONU, le HCR et l'UNOPS n'ont pas évalué sérieusement les risques de fraude auxquels ils étaient exposés. S'ils ne le font pas, ils ne pourront pas se rendre compte de l'efficacité des mesures de contrôle en place, remédier aux problèmes, déterminer leur degré de tolérance à différents risques de fraude ou s'assurer que les contrôles antifraude sont à la mesure de la menace.

Signalement des cas de fraude

61. Ces dernières années, l'ONU, le HCR et l'UNOPS, comme presque toutes les autres entités, ont signalé peu de cas de fraude par rapport au volume des dépenses engagées. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité des activités menées par ces organismes à l'échelle mondiale et de la dangerosité des environnements dans lesquels ils opèrent, il est peu probable que le nombre de cas de fraude signalés reflète le degré ou la nature du risque auquel ils sont réellement exposés.

62. Ainsi, en ce qui concerne l'ONU, le Comité a été informé, depuis 10 ans, de 69 cas de fraude, portant sur un montant total de 13,3 millions de dollars, ce qui représente à peine 0,03 % du montant des dépenses pour la même période. Par ailleurs, on tend à ne détecter que les cas de fraude interne mineurs, en raison de la méconnaissance des risques que représente la fraude externe ou de l'absence de directives en la matière. De fait, le véritable risque encouru par les organismes des Nations Unies à l'échelle mondiale est encore mal connu et correspondrait probablement à un plus grand nombre de cas de fraude.

Services et moyens d'enquête

63. Au cours de l'exercice biennal, sept cas de fraude ont été mis au jour : ils concernaient des projets exécutés par des organisations non gouvernementales et financés au moyen du Fonds humanitaire commun de la Somalie. Ce fonds est géré par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, mais fait intervenir plusieurs entités des Nations Unies. En réaction, le Bureau a amélioré ses procédures de sélection et de contrôle en Somalie, par exemple en évaluant les risques que représentent tous les partenaires d'exécution et en mettant au point une base de données permettant d'étayer l'évaluation des risques inhérents à une proposition en fonction du type de projet, du site et du partenaire d'exécution choisis. Ces contrôles, qui marquent un progrès concret, restent à être pleinement mis en œuvre en Somalie.

64. Dans un examen de la fonction d'enquête dans le système des Nations Unies (voir A/67/140 et Add.1), le Corps commun d'inspection a noté que l'absence d'un coordonnateur unique chargé de signaler les fraudes détectées dans l'ensemble du système montrait que l'information n'était pas partagée et que les allégations de fraude n'étaient pas systématiquement vérifiées. Par ailleurs, aucune autorité n'est chargée de contrôler la suite donnée aux rapports d'enquête pour vérifier si des mesures sont prises et, le cas échéant, si elles sont adaptées. Le Corps commun d'inspection a conclu qu'il faudrait désigner un coordonnateur chargé de cette responsabilité pour l'ensemble de l'organisation.

65. Le Comité partage ce point de vue, mais il est également conscient des nombreuses difficultés auxquelles doivent faire face les groupes d'enquête des différentes entités des Nations Unies. Ces difficultés concernent, d'une part, leurs mandats et la marge de manœuvre qu'elles détiennent pour partager l'information et lutter contre des fraudes qui ont des répercussions sur plusieurs organismes et, d'autre part, les compétences et les moyens dont elles disposent pour analyser les risques de fraude et enquêter sur des cas de fraude complexes et systématiques. Par ailleurs, il arrive parfois que les entités partagent bel et bien l'information.

66. Le Comité estime qu'il faudrait peut-être fusionner ou coordonner les enquêtes portant sur des fraudes graves commises par des organismes extérieurs aux dépens

de l'ONU. En effet, lorsque plusieurs organismes enquêtent sur une allégation de fraude visant le même partenaire extérieur, leur action est moins efficace, comme le montre l'exemple de la Somalie. Par ailleurs, lorsqu'on envoie plusieurs équipes d'enquêteurs sur le même site à haut risque, on peut mettre en danger la vie des enquêteurs et réduire les chances pour que les enquêtes suivantes débouchent sur des découvertes intéressantes. Certains services d'enquête des Nations Unies ne disposent ni du mandat ni des compétences requises pour lutter contre les fraudes commises par des partenaires extérieurs.

67. Pour être efficaces, les enquêtes menées dans le cadre d'un réseau complexe d'organisations indépendantes les unes des autres, comme on le voit dans d'autres environnements internationaux et nationaux, doivent être fusionnées et, dans l'idéal, conduites par un seul groupe spécialisé doté de l'équipement et de la formation nécessaires pour agir au nom de toutes les organisations concernées. Ces groupes mettent généralement en place des sanctions et des procédures d'interdiction communes de sorte que lorsqu'une entité détecte un cas vraisemblable de fraude, les autres ne continuent pas à coopérer avec le partenaire incriminé ni à verser des fonds par son intermédiaire.

68. Le Comité suggère par conséquent que le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination envisage la création d'un groupe de lutte contre la fraude à l'échelle du système. Ce groupe pourrait évaluer les risques de fraude dans l'ensemble du système au moyen de techniques modernes d'analyse, telles que l'établissement de correspondances entre les données, et avoir les moyens (mandat et compétences) de prévenir, détecter et analyser les risques de fraude grave et systématique qui menacent l'ensemble des organisations.

Sanctions et dissuasion

69. Les entités examinées ont rarement cherché à régler les problèmes de fraude par la voie légale. Même s'il y a eu, dans le passé, quelques procès retentissants, la majorité des fonctionnaires et des partenaires extérieurs qui commettent des fraudes aux dépens de l'ONU ne sont généralement pas traduits en justice. Il n'y a pas de règle qui détermine précisément dans quelles conditions une action en justice devrait être envisagée, et rien ne porte à croire que cette solution doive être automatique, ce qui aurait pour effet de dissuader d'éventuels fraudeurs.

I. Gestion rationnelle des services de base

70. Comme toutes les organisations, les entités des Nations Unies recherchent, dans un environnement très concurrentiel, un personnel qualifié et professionnel, de sorte qu'elles améliorent en permanence la gestion de leurs ressources humaines. Toutefois, le Comité continue de mettre en évidence, dans les différentes entités, toute une série de lacunes dans les domaines de la gestion des ressources humaines, de la gestion des biens durables, de la gestion des achats et des marchés et de la gestion des technologies de l'information et des communications, autant de fonctions indispensables pour que les entités concernées puissent exécuter leurs activités de manière rationnelle.

Gestion des ressources humaines

71. Pour honorer leurs engagements et répondre efficacement à l'évolution de leurs besoins opérationnels, les organisations ont besoin d'une main-d'œuvre qui soit dynamique, adaptable et mobile.

72. Si les taux de vacance de postes et la durée moyenne des processus de recrutement ont été réduits dans les opérations de maintien de la paix comme suite aux préoccupations exprimées par le Comité, ces deux éléments ont constitué un problème constant pour l'ensemble du système des Nations Unies au cours de l'exercice biennal. À l'ONU, au FNUAP et à la Caisse des pensions, les durées de recrutement cibles ont été régulièrement dépassées.

73. D'autres problèmes communs concernent le recours aux services de vacataires. Par exemple, dans ses rapports sur ONU-Femmes, le FNUAP, l'UNICEF et le PNUD, le Comité a indiqué que les entités concernées recouraient à des vacataires pour l'exécution de fonctions attachées au personnel essentiel (appui aux opérations, administration et fonctions d'assistant financier) ou de fonctions destinées à être exécutées par des personnes ayant la qualité de fonctionnaires. À l'UNICEF, les crédits ouverts au titre des consultants et des vacataires n'étaient souvent pas réaffectés après l'expiration des contrats, ce qui pouvait nuire à l'utilisation des fonds disponibles.

74. Au cours de l'exercice biennal, l'Assemblée générale a approuvé les propositions relatives à la mobilité. Il s'agit là d'une mesure importante qui aura une incidence sur nombre d'entités, mais ce n'est toutefois qu'un premier pas vers le règlement des problèmes systémiques liés à la gestion du personnel des Nations Unies. Par exemple, le Comité a relevé qu'à l'ONU, rares étaient les fonctionnaires dont les résultats étaient considérés comme non conformes à ceux attendus, et peu d'éléments confirmaient que des mesures étaient prises pour détecter les mauvais résultats et y remédier. Il a également constaté que certains fonctionnaires n'avaient pas reçu d'évaluation annuelle; ce problème concernait aussi la Caisse des pensions et les opérations de maintien de la paix.

75. La planification des ressources humaines permet à la direction de mettre les effectifs en harmonie avec le plan stratégique, de façon à anticiper les changements et à faire face aux problèmes de main-d'œuvre actuels et à venir. Le Comité a toutefois constaté qu'à l'ONU, cette planification ne tenait pas compte des besoins et priorités de l'Organisation car elle intervenait après l'approbation des postes inscrits au budget par l'Assemblée générale. Autrement dit, les effectifs n'étaient pas conformes aux stratégies et missions de l'Organisation, ou n'anticipaient pas les futurs besoins en main-d'œuvre et tendances au sein des départements. De même, dans son rapport sur les opérations de maintien de la paix, le Comité est parvenu à la conclusion que le déploiement de personnel civil ne tenait pas suffisamment compte de l'exécution du mandat et des besoins opérationnels des missions concernées.

76. Les organismes devraient donner à leurs fonctionnaires la possibilité d'acquérir des compétences tout au long de leur carrière et en fonction de l'évolution des priorités organisationnelles; cela étant, le Comité a constaté que l'ONU n'avait ni stratégie centralisée de perfectionnement du personnel ni mécanisme officiel permettant de coordonner la formation et l'organisation des carrières au sein des départements et entre ceux-ci. Il a également relevé des

problèmes similaires à l'UNRWA, où le personnel participait peu à l'évaluation des besoins de formation et où il était par conséquent difficile de déceler les déficits de compétences qui nuisaient à la bonne performance des employés.

Gestion des biens durables

77. Le Comité a constaté que la gestion des biens durables continuait de se heurter à certains problèmes, tels que l'incertitude concernant les évaluations des biens et des stocks et la grande quantité de biens non utilisés. Le Comité note que l'information concernant les biens a été améliorée et qu'on dispose de plus en plus d'éléments montrant que cette information est utilisée pour améliorer les résultats opérationnels, tout en constatant qu'il demeure nécessaire d'améliorer les compétences en matière de gestion des biens durables.

78. L'application des normes IPSAS a permis de déclarer comme dépréciés des stocks d'un montant important dont il était peu probable qu'ils soient acquis ou utilisés. Le Comité a également mis l'accent, dans ses rapports au niveau des entités, sur les bienfaits qu'avait déjà apportés l'application des normes IPSAS, tels que l'amélioration de la gestion des stocks et des immobilisations corporelles au HCR et l'amélioration de la gestion des stocks en transit au FNUAP.

79. En 2012 et 2013, le Département de l'appui aux missions de l'ONU a continué de renforcer sa gestion des biens, des améliorations étant manifestes dans plusieurs domaines importants, notamment en ce qui concerne les taux d'inventaire physique des biens durables. La gestion des biens durables continue toutefois de présenter certaines lacunes, liées par exemple aux biens non utilisés depuis longtemps et aux retards intervenant dans les processus de liquidation. Le Comité a également mis en évidence la nécessité d'améliorer la visibilité des niveaux de stocks utilisables et de réunir des informations plus pertinentes sur ces stocks afin de mieux comprendre les postes budgétaires requis et d'améliorer la pertinence et la rapidité des achats effectués.

80. Le Comité a également noté des carences dans la gestion des biens à l'UNITAR. Par exemple, 28 % du total des biens durables au siège de l'UNITAR n'avaient pas été trouvés lors de l'inventaire physique, et les enquêtes réalisées à cet égard manquaient de solidité. En outre, certains biens non durables avaient été classés dans la mauvaise catégorie. À l'UNRWA, le classement des articles en stock présentait également des lacunes.

Gestion des achats et des marchés

81. Les entités des Nations Unies passent des marchés de biens et de services parce qu'elles considèrent ceux-ci comme nécessaires pour atteindre leurs objectifs. Si les opérations d'achat ne s'effectuent pas de façon régulière et transparente ou si les biens et services en question ne sont pas livrés dans les délais prévus ou ne répondent pas aux spécifications arrêtées, cela peut non seulement compromettre la valeur des achats mais aussi retarder la réalisation des objectifs opérationnels correspondants.

82. Le Comité a relevé les problèmes suivants : non-respect des normes applicables en matière d'achats, lacunes dans la planification des achats, recours intensif aux dispenses de mise en concurrence, mauvaise gestion des contrats et

manque global de compétences en matière d'achat et de compétences commerciales. Certains exemples sont donnés ci-après :

- À l'UNRWA, au Tribunal pénal international pour le Rwanda et à l'ONU, la mauvaise planification des achats a fait qu'il a été impossible de réaliser des économies d'échelle en soumettant des articles similaires à un même marché ou appel d'offres;
- Dans les opérations de maintien de la paix, une proportion relativement élevée de produits de base (77,7 %) étaient achetés au titre de contrats-cadres, mais rien ne témoignait de l'existence d'une stratégie de centralisation des achats permettant de tirer le meilleur parti des possibilités d'achats groupés. La plupart des missions en étaient encore au stade du recensement de ces possibilités;
- Le recours intensif aux dispenses de mise en concurrence (UNRWA, Université des Nations Unies, opérations de maintien de la paix) avait souvent pour effet de raccourcir la période d'appel d'offres. Lorsque le délai de soumission des offres est court, le taux de réponse des fournisseurs est faible, ceux-ci ne disposant pas de suffisamment de temps pour se préparer comme il convient à la procédure d'appel d'offres et respecter le calendrier d'exécution. Cela limite la concurrence entre fournisseurs, ce qui risque de faire baisser le rapport qualité-prix et d'augmenter les risques de fraude et de corruption;
- Il n'a pas été suffisamment tiré parti des rapports d'évaluation des prestations des fournisseurs (opérations de maintien de la paix), et des lacunes ont été relevées dans les évaluations des fournisseurs faites dans les bureaux de pays (FNUAP);
- Les activités d'achat découlant de l'approbation de modifications de contrat n'avaient pas été exécutées (UNRWA);
- Le nombre de fonctionnaires chargés des achats possédant les aptitudes requises était insuffisant, si bien que les fonctions d'achat ont été déléguées à du personnel non qualifié (ONU-Femmes).

83. Le HCR progresse dans l'amélioration de la gestion de sa chaîne d'approvisionnement, ce qui est crucial pour qu'il puisse fonctionner efficacement. Il reste encore beaucoup à faire pour régler toutes les questions soulevées par le Comité lors de ses précédents examens de la passation des marchés et de la gestion du parc de véhicules.

84. L'UNOPS améliore actuellement sa gestion des opérations d'achat (tant les services d'achat « transactionnels » que les achats dans le cadre de projets), mais doit faire davantage pour mettre la compétitivité des prix et la valeur ajoutée au cœur de sa stratégie s'il veut accroître ses activités dans ce domaine. Il doit produire des données plus exhaustives pour montrer qu'il veille à l'optimisation des ressources utilisées. Par exemple, il ne dispose pas des données essentielles qui lui permettraient d'évaluer ses résultats sur le plan de la qualité des services et des prix par rapport à d'autres entités des Nations Unies.

85. Dans l'ensemble, les conclusions du Comité mettent en évidence la nécessité : de renforcer les compétences en matière d'achats et les compétences commerciales de façon à tirer le meilleur parti possible des liens commerciaux; de produire des données plus exhaustives sur les résultats en matière d'achats; et d'assurer une

gestion intégrée de la chaîne d'approvisionnement englobant les passations de marchés, la logistique et la gestion des stocks.

Technologies de l'information et de la communication

86. Au cours de l'exercice biennal, le Comité a relevé des lacunes dans les mécanismes de contrôle liés aux technologies de l'information et des communications. Par exemple, ONU-Femmes avait un certain nombre de comptes d'utilisateur inactifs qui n'avaient pas été supprimés; la désactivation tardive des comptes inactifs risque d'accroître le risque d'opérations non autorisées pouvant compromettre l'intégrité des données financières et aggraver le risque d'attaques informatiques. La qualité des contrôles concernant les rôles et les accès des utilisateurs a également suscité des préoccupations au PNUD et du Tribunal pénal international pour le Rwanda. En outre, le Comité a régulièrement noté des lacunes analogues dans les missions de maintien de la paix.

87. En décembre 2012, le Comité a publié un rapport sur la manière dont les questions relatives à l'informatique et aux communications sont traitées au Secrétariat (A/67/651). Il a constaté que la technique d'exécution de la stratégie informatique et télématique des Nations Unies s'était avérée infructueuse et soulevait un certain nombre de préoccupations quant à la sécurité de l'environnement informationnel des Nations Unies. L'ONU prévoit de formuler une nouvelle stratégie informatique et télématique pour le Secrétariat en septembre 2014, et a pris des mesures pour améliorer la sécurité dans ce domaine. Le Comité procédera à un examen des progrès réalisés une fois qu'une nouvelle stratégie informatique et télématique aura été approuvée et aura eu le temps d'être mise en œuvre.

J. Transformation des modes de fonctionnement à l'Organisation des Nations Unies

88. Comme beaucoup d'autres organisations internationales, l'Organisation des Nations Unies doit trouver des moyens plus économiques de mener ses activités pour pouvoir dégager des ressources afin de répondre aux priorités des États Membres. Elle connaît actuellement plusieurs transformations majeures de ses modes de fonctionnement et le Comité continue de faire rapport séparément sur trois des principaux projets : le plan-cadre d'équipement; le nouveau progiciel de gestion intégré (Umoja) et le passage aux normes IPSAS. Le Comité a également rendu compte de la mise en œuvre de la stratégie globale d'appui aux missions dans ses rapports récents sur les opérations de maintien de la paix.

89. Le moment est notamment décisif pour le nouveau progiciel de gestion intégré. Dans son dernier rapport (A/69/158), le Comité revient sur les avancées significatives accomplies dans le cadre du lancement d'Umoja-Démarrage dans les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, mais il souligne aussi qu'il est crucial de tirer des leçons des problèmes survenus après le déploiement, beaucoup plus vastes que prévu, et en particulier de mieux préparer les unités administratives en plaçant leurs chefs face aux responsabilités qui sont les leurs dans ce domaine, et d'adopter des plans plus réalistes (budgets, délais) en tenant compte des risques possibles et des imprévus.

90. Conscient que la mise en place simultanée de modes de fonctionnement complètement nouveaux ne va pas sans d'immenses difficultés dans une organisation aussi complexe, hétérogène et diverse que l'Organisation des Nations Unies, le Comité a continué d'appeler l'attention des hauts responsables sur un certain nombre de points, comme la nécessité d'articuler une vision commune du changement, de mener une évaluation réaliste et globale de la capacité de l'Organisation d'absorber ce changement, tout en continuant de s'acquitter des mandats qui lui ont été confiés, d'adopter un cadre de gouvernance et de responsabilité plus efficace et d'améliorer la gestion des programmes et des projets.

91. Dans son rapport publié sous la cote A/69/5 (Vol. I), le Comité a constaté que des mesures positives avaient été prises pour faire en sorte que le Comité de la gestion axe davantage ses efforts sur la transformation des modes de fonctionnement et il s'est félicité de l'amélioration de la situation en ce qui concerne les comptes rendus sur les progrès accomplis, les processus décisionnaires suivis par les hauts responsables, ainsi que la reconnaissance du fait que la transformation des modes de fonctionnement représente un risque institutionnel majeur. À l'échelle des projets, tout en reconnaissant que les décisions prises par le passé pèsent à des degrés divers sur chaque projet et qu'il existe des risques et des problèmes importants, le Comité a constaté que ses recommandations antérieures avaient été bien reçues et que des progrès appréciables avaient été accomplis depuis son dernier rapport.

92. S'agissant de la gestion globale du processus de transformation à l'Organisation des Nations Unies, le Comité appelle l'attention sur les points suivants, auxquels il conviendra de remédier à l'avenir :

- En termes de capacité de gestion des projets, le Comité constate que l'accent est mis sur l'exécution technique des projets, à laquelle beaucoup d'énergie et de talents sont consacrés, et pas suffisamment sur la valorisation des avantages;
- À la lumière des problèmes qui ont été rencontrés par le passé, le Comité est d'avis qu'il est souhaitable d'adopter à titre permanent une approche intégrée en ce qui concerne l'assurance indépendante des projets, et ce, dès le début, pour conférer aux projets la meilleure assise possible, en donnant aux responsables une assurance détaillée d'experts pour les aider dans leur tâche d'encadrement, mais aussi au fil du temps, à des étapes clés des cycles de vie des projets, faute de quoi les mêmes problèmes et questions ne manqueront pas de se poser de nouveau;
- À une échelle plus large, on note une meilleure maîtrise collective et stratégique de la part du personnel d'encadrement dans l'orientation et l'exécution des différents volets du programme global de transformation, mais celui-ci reste malgré tout très cloisonné et il importe d'améliorer la gestion et la coordination stratégique des activités pour en intégrer les différents volets et adapter l'approche suivie au fil du temps;
- Pour pouvoir valoriser de manière durable les avantages potentiellement offerts par les nouveaux modes de fonctionnement, il faudra savoir bien gérer des activités complexes et le changement institutionnel, ce qui requerra une expertise approfondie, et pouvoir compter sur une gestion très fine et intégrée des ressources informatiques, commerciales et humaines, ainsi que des biens immobiliers;

- La structure de gouvernance, de gestion et de définition des responsabilités de l'ONU doit favoriser la transformation et l'adoption de nouvelles méthodes de travail. Le Comité a noté certains progrès, en particulier en rapport au progiciel de gestion intégré, qui ne laisse d'autre choix aux responsables dans toute l'Organisation que de collaborer, mais encore faudra-t-il que les hauts responsables soient en mesure de rendre la coopération obligatoire dans le cadre de programmes centralisés ou d'engager les organes subsidiaires et les entités connexes à coopérer directement;
- Au niveau des opérations, la mise au point d'une approche institutionnelle pour améliorer sans cesse les modes de fonctionnement permettrait de garantir que les diverses initiatives de transformation sont appliquées dans le cadre de méthodes de travail cohérentes et consistantes par le personnel qui se trouve « en première ligne », et qui prend pleinement la mesure des problèmes opérationnels auxquels il est exposé.

93. Le Comité est toujours d'avis que le modèle de fonctionnement que les projets de transformation, en particulier le nouveau progiciel de gestion intégré, sont censés appuyer et faciliter, n'est pas suffisamment clair pour emporter l'adhésion du personnel et des États Membres. Pour ce faire, il devrait pour le moins articuler la structure institutionnelle optimale recherchée : quel est le travail accompli, où, par qui, selon quels processus, politiques concertées et règles de fonctionnement. Ce n'est pas une tâche aisée, mais cela faciliterait la mise en place du progiciel de gestion intégrée ainsi que d'autres activités à l'échelle de l'Organisation, comme la mise en œuvre de la nouvelle stratégie dans le domaine de l'informatique. Cela renforcerait aussi la capacité de l'Organisation de tirer les avantages voulus des initiatives, d'éviter de devoir prendre des mesures correctives après la mise en œuvre et d'améliorer l'application du principe de responsabilité.

94. Le PNUD prévoit de transformer de fond en comble ses modes de fonctionnement, ce qui donnera lieu à des transferts de fonctions et de membres du personnel dans différents lieux et régions d'affectation. Il a entrepris cette restructuration pour améliorer son efficacité institutionnelle afin d'atteindre les objectifs arrêtés dans les plans stratégiques, de favoriser une meilleure intégration tant d'un point de vue fonctionnel que sur le plan stratégique en renforçant sa présence régionale, en consolidant ses fonctions directives, en rationalisant son dispositif d'appui à la gestion et en améliorant les ratios entre responsables et membres du personnel. Le Comité examinera la nécessité de faire dans ses prochains rapports des observations sur la gestion et les résultats et leçons tirés de cette importante initiative.

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

95. Le Comité présente dans chacun de ses rapports l'état d'avancement des recommandations qu'il a formulées pour l'exercice précédent : a) appliquées; b) en cour d'application; c) non appliquées; ou d) devenues caduques. On trouvera à l'annexe III un résumé de la situation pour les 19 entités couvertes dans le présent rapport.

96. À compter de 2015, une fois mené à bien le passage aux normes IPSAS, le Comité fera rapport tous les ans sur toutes les entités. Le présent rapport correspond

à une année de transition, avec 10⁵ entités soumettant des rapports sur une base annuelle, et neuf⁶ sur une base biennale, ce qui rend problématique la comparaison point par point des taux d'application au regard des différences ci-après :

- Pour les neuf entités qui présentent des rapports biennaux, les recommandations faites par le Comité dans ses rapports pour l'exercice biennal 2010-2011 reflètent l'état d'application au 31 mars 2014;
- Pour les 10 entités qui présentent des rapports annuels, les recommandations faites par le Comité dans ses rapports pour l'exercice biennal 2010-2011 reflètent l'état d'application au 31 mars 2013.

Vue d'ensemble de la suite donnée aux recommandations

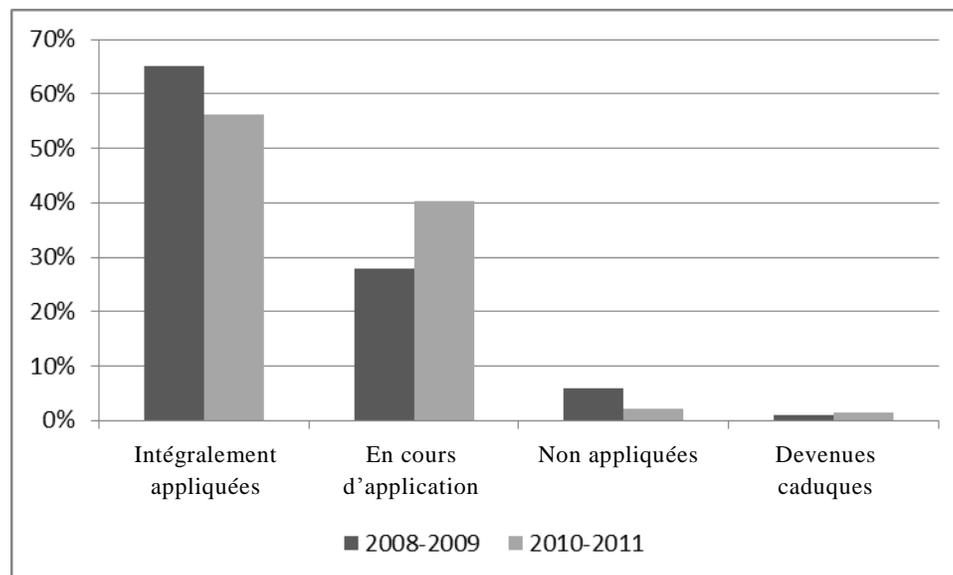
97. Le Comité s'emploie à formuler des recommandations claires, objectives, fondées et réalistes qui permettent d'améliorer la gestion et les opérations. La figure 1 donne une vue d'ensemble de la suite donnée aux recommandations formulées pour l'exercice 2010-2011 au 31 mars 2014⁷, avec les résultats pour 2008-2009 à des fins de comparaison. Le pourcentage global de recommandations intégralement appliquées pour les 19 entités était de 56 % pour 2010-11 (2008-2009 : 65 %). Par ailleurs, 40 % des recommandations (2008-09 : 28 %) étaient en cours d'application, avec 2 % de recommandations pour lesquelles l'administration n'avait accompli aucun progrès et 1 % n'ayant plus de raison d'être. On trouvera davantage de détails à l'annexe III.

⁵ Opérations de maintien de la paix, UNICEF, PNUD, UNRWA, FNUAP, Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, UNOPS, HCR, ONU-Femmes, FENU.

⁶ Organisation des Nations Unies, ITC, UNU, UNITAR, PNUE, ONU-Habitat, ONUDC, Tribunal pénal international pour le Rwanda, Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

⁷ Au 31 mars 2013 pour les 10 entités qui soumettent des rapports tous les ans.

Figure 1
État comparatif de la suite donnée aux recommandations du Comité des commissaires aux comptes se rapportant aux exercices biennaux 2010-2011 et 2008-2009



Source : Comité des commissaires aux comptes.

Note : État constaté au 31 mars 2014.

98. Le Comité a vu un signe probant de la bonne volonté de l'administration dans le fait que 56 % des recommandations étaient intégralement appliquées dans les 19 entités 21 mois après. Il en a aussi eu confirmation grâce aux contacts constants qu'il entretient avec les entités clientes. Par ailleurs, le taux d'application intégrale a sensiblement progressé dans le temps dans les neuf organisations.

99. Comme indiqué dans le tableau 5, pour les neuf entités qui présentent des rapports biennaux, en moyenne 62 % des recommandations étaient intégralement appliquées 21 mois après avoir été formulées, contre seulement 59 % des recommandations faites en 2008-2009 au même point dans le temps (c'est-à-dire 21 mois après leur formulation). Par exemple, pour les 32 recommandations faites à l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 2010-2011, le taux d'application de 41 % indiqué au 31 mars 2013 (soit neuf mois après leur formulation) atteignait les 63 % un an plus tard.

Tableau 5
**Analyse de l'évolution du taux d'application des recommandations
formulées pour l'exercice 2010-2011 (en pourcentage)^a**

<i>Organisme</i>	<i>Après neuf mois Au 31 mars 2013 (A/68/163)</i>	<i>Après 21 mois Au 31 mars 2014 (A/69/178)</i>	<i>Recommandations formulées pour l'exercice 2008-2009 après 21 mois (pour comparaison)</i>
Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies	41	63	60
ITC/CNUCED/OMC	15	55	33
UNU	25	63	53
UNITAR ^b	33	0	60
PNUE	44	92	62
ONU-Habitat	56	56	55
ONUSD	39	54	33
Tribunal pénal international pour le Rwanda	70	90	86
Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie	67	83	90
Taux d'application moyen	43	62	59

Source : Analyse de recommandations pour 2010-2011 effectuée par le Comité.

^a Seuls figurent dans le tableau les neuf entités qui produisent des états financiers sur une base biennale pour permettre de procéder à des comparaisons.

^b Une sur trois (33 %) des recommandations faites à l'UNITAR a été jugée appliquée lors d'un audit intérimaire en mars 2013. Au moment des vérifications finales, elle a en fait été considérée comme non intégralement appliquée et son état d'avancement a été revu et défini comme en cours d'application.

Nouvelles questions transversales

100. Le Comité a maintes fois fait valoir que comme ses recommandations portaient sur une grande variété de sujets, correspondaient à des niveaux de risque différents et étaient issues d'examens dont la portée et l'intensité n'étaient pas les mêmes selon les entités et les périodes, une simple analyse quantitative pouvait s'avérer trompeuse. Sachant que la Cinquième Commission souhaitait disposer de davantage d'éléments à ce sujet, il a effectué une analyse de haut niveau pour recenser de nouvelles questions transversales dans son rapport daté du 18 juillet 2013 sur la suite donnée à ces recommandations relatives à l'exercice biennal 2010-2011 (A/68/163). L'accent y était mis sur le même ensemble de recommandations que dans le présent rapport (pour l'exercice biennal 2010-2011), mais il ne traitait que des neuf entités qui soumettent leurs rapports de manière biennale. Le Comité a effectué de nouveau cette analyse pour les 19 entités couvertes dans le présent rapport et il a conclu que les principaux thèmes qui avaient été retenus gardaient toute leur pertinence. Ils sont donc abordés plus bas dans les parties correspondantes du présent rapport :

- Améliorer la gouvernance, la responsabilité et le contrôle interne (partie E);
- Renforcer les compétences dans des services importants (partie I);
- Mettre en place une gestion intégrée du matériel (partie I);
- Améliorer la gestion des programmes et des projets (partie J);
- Renforcer la gestion financière (partie D);
- Gérer les partenaires d'exécution (partie G).

L. Remerciements

101. Le Comité des commissaires aux comptes tient à remercier le Secrétariat de l'ONU 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 Contrôleur et Vérificateur général des comptes
du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord,
Président du Comité des commissaires aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies
(Vérificateur principal)
(*Signé*) Sir Amyas C. E. **Morse**

Le Vérificateur général des comptes de la Chine
(*Signé*) **Liu Jiayi**

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes
de la République-Unie de Tanzanie
(*Signé*) Ludovick S. L. **Utouh**

Annexe I

Organisations ou thèmes ayant fait l'objet d'une vérification

<i>Organisation</i>	<i>Vérificateur principal</i>
Organisation des Nations Unies [A/69/5 (Vol. I)]	Royaume-Uni
Opérations de maintien de la paix des Nations Unies [A/68/5 (Vol. II)]	Chine
Nouveau progiciel de gestion intégré des Nations Unies (Umoja) (A/69/158)	Royaume-Uni
Plan-cadre d'équipement [A/69/5 (Vol. V)]	Royaume-Uni
Progrès accomplis dans le passage aux normes IPSAS (A/69/155)	Royaume-Uni
ITC [A/69/5 (Vol. III)]	Royaume-Uni
UNU [A/69/5 (Vol. IV)]	Chine
PNUD (A/69/5/Add.1)	République-Unie de Tanzanie
FENU (A/69/5/Add.2)	République-Unie de Tanzanie
UNICEF (A/69/5/Add.3)	Chine
UNRWA (A/69/5/Add.4)	République-Unie de Tanzanie
UNITAR (A/69/5/Add.5)	Chine
PNUE (A/69/5/Add.7)	République-Unie de Tanzanie
FNUAP (A/69/5/Add.8)	République-Unie de Tanzanie
ONU-Habitat (A/69/5/Add.9)	République-Unie de Tanzanie
ONUDC (A/69/5/Add.10)	Royaume-Uni
UNOPS (A/69/5/Add.11)	Royaume-Uni
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/69/5/Add.13)	République-Unie de Tanzanie
Tribunal 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/69/5/Add.14)	République-Unie de Tanzanie
Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux (MICT) (A/69/5/Add.14)	République-Unie de Tanzanie
ONU-Femmes (A/69/5/Add.12)	République-Unie de Tanzanie
Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (A/69/9, annexe__)	Chine
Contributions volontaires gérées par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (A/69/5/Add.6)	Royaume-Uni

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>
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>

Note : 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 par le Comité
des commissaires aux comptes pour l'exercice biennal
2010-2011 jusqu'au 31 décembre 2014**

<i>Organisation</i>	<i>Nombre de recommandations</i>	<i>Intégralement appliquées</i>	<i>En cours d'application</i>	<i>Non appliquées</i>	<i>Devenues caduques</i>
Organisation des Nations Unies	32	20	11	0	1
Opérations de maintien de la paix ^a	38	18	20	0	0
ITC	20	11	7	1	1
FENU ^b	28	23	5	0	0
PNUD ^b	33	8	25	0	0
PNUE	24	22	2	0	0
FNUAP ^b	33	10	19	3	1
ONU-Habitat	16	9	4	2	1
UNICEF ^b	26	18	7	0	1
UNITAR	3	0	1	1	1
HCR ^b	52	12	38	2	0
Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies ^b	28	20	8	0	0
ONUDC	26	14	11	1	0
UNOPS ^b	20	7	13	0	0
UNRWA ^b	36	29	7	0	0
UNU	8	5	3	0	0
ONU-Femmes ^b	28	23	5	0	0
Tribunal pénal international pour le Rwanda	10	9	1	0	0
Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie	6	5	1	0	0
Total	467	263	188	10	6
Pourcentage	100	56	40	2	1
Total (2008-2009)	676	437	54	6	10
Pourcentage (2008-2009)	100	65	8	1	1

Note : L'écart entre les 470 recommandations indiquées dans le tableau ci-dessus et les 318 recommandations figurant dans le dernier rapport sur la suite donnée aux recommandations du Comité (A/68/163) s'explique comme suit : 38 recommandations concernant les opérations de maintien de la paix, 52 concernant le HCR, 28 concernant ONU-Femmes, 8 recommandations de plus pour le PNUE et 2 de moins pour l'ONUDC.

^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 30 juin 2012.

^b Ces entités ayant un cycle budgétaire annuel, les chiffres indiqués dans le présent rapport concernent des recommandations formulées jusqu'au 31 décembre 2012. À compter de l'an prochain, toutes les entités adopteront un cycle budgétaire annuel.