



Assemblée générale

Distr. générale
26 juillet 2006
Français
Original : anglais

Soixante et unième session

Point 113 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 établis par le Comité des commissaires aux comptes pour examen par l'Assemblée générale à sa soixante et unième session

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le résumé des principales constatations et conclusions présentées dans les rapports du Comité des commissaires aux comptes à l'Assemblée générale sur la vérification des comptes de l'exercice terminé le 31 décembre 2005; ce document a été établi par le Comité conformément à la résolution 47/211 de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 1992.

* A/61/150.



Lettres d'envoi

Le 28 juillet 2006

J'ai l'honneur de vous transmettre le 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 et unième session.

Le Président de la Commission
de vérification des comptes des Philippines,
Président du Comité des commissaires
aux comptes de l'Organisation des Nations Unies
(*Signé*) Guillermo **Carague**

La Présidente de l'Assemblée générale
des Nations Unies
New York

Le 28 juillet 2006

J'ai l'honneur de vous transmettre le 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 et unième session ainsi que la lettre d'envoi adressée à la Présidente de l'Assemblée générale.

Le Président de la Commission
de vérification des comptes des Philippines,
Président du Comité des commissaires
aux comptes de l'Organisation des Nations Unies
(*Signé*) Guillermo **Carague**

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

**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 et unième session**

Résumé

Dans sa résolution 47/211 du 23 décembre 1992, l'Assemblée générale a invité le Comité des commissaires aux comptes à récapituler les principales anomalies relevées dans la gestion des programmes et la gestion financière, les cas de détournement de fonds ou de fraude, ainsi que les mesures prises à cet égard par les organismes des Nations Unies. Les constatations et conclusions figurant dans le présent document ont principalement trait à des thèmes communs aux 15 organismes dont le Comité des commissaires aux comptes a vérifié les comptes. Les constatations détaillées et les recommandations relatives à tel ou tel organisme figurent dans le rapport correspondant. La liste des organismes sur lesquels le Comité a présenté un rapport figure à l'annexe I du présent document. Dans son rapport précédent (A/59/162), le Comité avait fait porter ses observations sur 16 organismes; toutefois, il n'est pas tenu compte dans le présent document du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets puisque son Conseil d'administration a accepté que la présentation des états financiers soit reportée au 30 novembre 2006.

Dans le présent rapport, le Comité s'intéresse aux questions suivantes : opinions dont sont assortis les rapports d'audit; biens durables; montants à provisionner au titre des congés annuels; dépenses afférentes aux programmes; gestion de la trésorerie et des liquidités; stratégies de financement; coordination interinstitutions; intervention après le tsunami; gestion des achats et des marchés; gestion des ressources humaines; technologies de l'information et des communications; cas de fraude et de fraude présumée; passation de pertes de numéraire, de sommes à recevoir et de biens par profits et pertes.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Recommandations antérieures qui n'ont pas encore été intégralement appliquées	1–3	6
II. Questions abordées	4–207	7
A. Considérations générales	4–6	7
B. Rapports d'audit et opinions	7–16	7
C. Biens durables	17–18	10
D. Montants à provisionner au titre des congés annuels et des prestations dues à la cessation de service ou après le départ à la retraite	19	11
E. Dépenses afférentes aux programmes	20–33	12
F. Gestion de la trésorerie et des liquidités	34–58	14
G. Stratégies de financement	59–64	20
H. Coordination interinstitutions	65–121	21
I. Intervention après le tsunami	122–151	31
J. Gestion des achats et des marchés	152–165	38
K. Gestion des ressources humaines	166–181	40
L. Technologies de l'information et des télécommunications	182–203	43
M. Fraude et présomption de fraude	204–205	47
N. Passation de pertes de numéraire, de sommes à recevoir et de biens par profits et pertes	206–207	48
 Annexes		
I. Organisations ayant fait l'objet d'un rapport pour l'exercice budgétaire terminé le 31 décembre 2005		50
II. Suite donnée aux recommandations formulées jusqu'au 31 décembre 2003, par organisation .		52

I. Recommandations antérieures qui n'ont pas encore été intégralement appliquées

1. Dans chacun de ses rapports, le Comité a appelé l'attention sur celles de ses recommandations issues de la vérification des comptes de l'exercice clos le 31 décembre 2003 ou plus tôt qui n'avaient pas été intégralement appliquées mi-2006. Douze organismes ou programmes – l'Organisation des Nations Unies (ONU)¹, l'Université des Nations Unies (UNU)², le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)³, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)⁴, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR)⁵, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)⁶, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)⁷, le 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 1994⁸, le 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 et la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies – n'avaient pas encore intégralement donné suite à ces recommandations.

2. Le Comité a également inclus dans son rapport sur chaque organisation un état à mi-2006 de la suite donnée à ses recommandations se rapportant à l'exercice clos le 31 décembre 2003. Un état récapitulatif des renseignements communiqués pour chaque organisme figure à l'annexe II du présent rapport. Les 12 organismes avaient tous encore des dispositions plus ou moins importantes à prendre pour appliquer pleinement certaines recommandations. En outre, 10 d'entre eux n'avaient pas encore commencé à en appliquer certaines. Sur les 545 recommandations formulées au cours d'exercices antérieurs (y compris celles visées au paragraphe 1 ci-dessus), 282 (52 %) avaient été intégralement appliquées, 229 (42 %) étaient en cours d'application et 34 (6 %) n'avaient pas été appliquées du tout. Cinquante-neuf des recommandations mises en œuvre et 10 des recommandations non appliquées avaient été formulées avant l'exercice biennal 2002-2003.

3. Le Comité a pris note des progrès accomplis dans la mise en œuvre de ses recommandations. Néanmoins, il engage à nouveau les organismes qui ne les ont pas intégralement appliquées à prendre les mesures nécessaires, surtout en ce qui

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 5 [A/61/5 (vol. I)], chap. II.

² Ibid., Supplément n° 5 [A/61/5 (vol. IV)], chap. II.

³ Ibid., Supplément n° 5A (A/61/5/Add.1), chap. II.

⁴ Ibid., Supplément n° 5C (A/61/5/Add.3), chap. II.

⁵ Ibid., Supplément n° 5D (A/61/5/Add.4), chap. II.

⁶ Ibid., Supplément n° 5E (A/61/5/Add.5), chap. II.

⁷ Ibid., Supplément n° 5I (A/61/5/Add.9), chap. II. Le Comité vérifie les comptes du Fonds du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, qui est géré par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

⁸ Ibid., Supplément n° 5K (A/61/5/Add.11), chap. II.

concerne celles remontant à l'exercice biennal 2000-2001 ou un exercice antérieur. Il invite également les administrations à désigner la personne ou l'unité administrative chargée de prendre les dispositions voulues pour faire appliquer les recommandations et à lui fixer des délais, en application de la résolution 47/211 de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1992.

II. Questions abordées

A. Considérations générales

Aide obtenue des administrations lors de la vérification des comptes

4. Les administrations du Secrétariat de l'ONU et des fonds et programmes ont aidé le Comité des commissaires aux comptes à s'acquitter de ses fonctions pendant l'exercice biennal 2004-2005. Dans certains cas, cependant, les échéanciers fixés par le Comité pour les opérations d'audit n'ont pas été respectés, ce qui l'a empêché de respecter ses engagements envers l'Assemblée générale et d'autres organes directeurs. Les retards ont été dus aux facteurs suivants :

- a) Des états financiers fiables n'ont pas toujours été prêts à temps;
- b) Malgré l'existence de dates butoirs fermes pour la clôture des états financiers, des ajustements ont été apportés aux comptes et aux états financiers après la date prescrite.

5. Avec la mise en œuvre imminente des Normes comptables internationales, les administrations pourraient éprouver des difficultés à fournir dans les délais des états financiers dûment certifiés; il importe donc qu'elles prennent des mesures à cet égard.

Mise en œuvre des Normes comptables internationales pour le secteur public

6. La décision de l'Assemblée générale selon laquelle l'Administration devrait adopter les Normes comptables internationales pour le secteur public en 2010 est jugée opportune. Le Comité considère que l'Administration devrait ménager une transition en douceur en vue de l'adoption des Normes en 2010. Il est conscient que certains organismes ont l'intention de les adopter à plus brève échéance et escompte que l'on tirera parti des enseignements acquis à cette occasion afin de faciliter la mise en œuvre des Normes dans l'ensemble du système des Nations Unies.

B. Rapports d'audit et opinions

7. Le Comité des commissaires aux comptes a vérifié les états financiers et contrôlé la gestion des 15 organismes dont la liste est donnée en annexe I, en application de la résolution 74 (I) de l'Assemblée générale en date du 7 décembre 1946. Il a conduit son contrôle conformément à l'article VII et à l'annexe du Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies, ainsi qu'aux normes communes de vérification adoptées par le Groupe de vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique et qu'aux normes internationales

d'audit. Ces normes exigent que les contrôles effectués par le Comité soient organisés et exécutés de façon à obtenir une assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'inexactitude importante.

8. Le contrôle avait principalement pour objet de permettre au Comité de se faire une opinion sur la question de savoir si les dépenses figurant dans les états financiers avaient été engagées aux fins approuvées par les organes directeurs, si les recettes et les dépenses avaient été convenablement classées et comptabilisées, conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière, et si les états financiers reflétaient fidèlement la situation financière à la date considérée et les résultats des activités de l'exercice clos à cette date. Les vérificateurs ont notamment effectué un examen général des systèmes financiers et des mécanismes de contrôle interne et procédé à des vérifications par sondage des documents comptables et autres pièces justificatives, dans la mesure qu'ils ont jugée nécessaire pour formuler une opinion sur les états financiers.

9. Outre la vérification des comptes et des opérations financières, le Comité a procédé à différents examens en application de l'article 7.5 du Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies. Ces examens ont porté principalement sur l'efficacité des procédures financières, sur les contrôles financiers internes et, en général, sur l'administration et la gestion des organismes. Le Comité a effectué plusieurs visites sur le terrain à l'occasion de ses contrôles.

10. À l'issue de ses contrôles, le Comité a établi des rapports abrégés, dans lesquels il a exposé son opinion, et des rapports détaillés, dans lesquels il a formulé ses constatations et recommandations dans le détail. Les rapports détaillés ont servi de point de départ à l'établissement du présent résumé concis et des conclusions qui y sont exposées.

11. Le Comité a émis des opinions sans réserve pour 12 des 15 organismes dont la liste figure en annexe I, à savoir l'ONU, le Centre CNUCED/OMC du commerce international (CCI)⁹, le HCR, l'UNU, l'UNICEF¹⁰, l'UNRWA¹¹, l'UNITAR¹², ONU-Habitat¹³, l'ONUDC, le Tribunal pénal international pour le Rwanda¹⁴, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie¹⁵ et la Caisse commune des pensions¹⁶. Dans le cas du PNUD¹⁷, du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)¹⁸, il a émis une opinion non assortie de réserve mais contenant des observations attirant l'attention sur des questions particulières.

12. Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) ne figure pas dans la liste donnée à l'annexe I, puisque le Comité n'a pas reçu les états financiers certifiés aux fins d'examen. De plus, l'examen par le Comité des états financiers préliminaires a mis en évidence des inexactitudes et des erreurs. De

⁹ Ibid., *Supplément n° 5* (A/61/5 (vol. III)), chap. II.

¹⁰ Ibid., *Supplément n° 5B* (A/61/5/Add.2), chap. II.

¹¹ Ibid., *Supplément n° 5C* (A/61/5/Add.3), chap. II.

¹² Ibid., *Supplément n° 5D* (A/61/5/Add.4), chap. II.

¹³ Ibid., *Supplément n° 5H* (A/61/5/Add.8), chap. II.

¹⁴ Ibid., *Supplément n° 5K* (A/61/5/Add.11), chap. II.

¹⁵ Ibid., *Supplément n° 5L* (A/61/5/Add.12), chap. II.

¹⁶ Ibid., *Supplément n° 9* (A/61/9), chap. II.

¹⁷ Ibid., *Supplément n° 5A* (A/61/5/Add.1), chap. II.

¹⁸ Ibid., *Supplément n° 5G* (A/61/5/Add.7), chap. II.

ce fait, le Comité n'avait pas achevé la vérification des comptes de l'UNOPS pour l'exercice biennal 2004-2005 au moment de l'établissement du présent résumé et a décidé de la différer jusqu'à ce que l'UNOPS puisse lui fournir des états financiers fiables pour l'exercice biennal terminé le 31 décembre 2005. Cela a incité l'administration de l'UNOPS à demander au Conseil d'administration l'autorisation de différer la présentation des états financiers, autorisation qui lui a été accordée.

Observations

13. Le Comité a formulé les observations suivantes concernant le PNUD :

a) Les dépenses soumises à audit effectuées par les gouvernements et les organisations non gouvernementales dans le cadre de l'exécution nationale de projets se sont élevées à 3,2 milliards pour l'exercice biennal 2004-2005. Pour l'année 2004, les auditeurs ont émis des refus de certifier (10,5 millions de dollars), des opinions défavorables (10 millions de dollars) et des opinions assorties de réserves (13 millions de dollars). L'ampleur des réserves émises pour l'année 2005 suite à des audits de projet n'a pas pu être déterminée car le PNUD ne les avait pas encore analysées en juin 2006. En outre, l'efficacité des procédures et mécanismes de contrôle des dépenses exécutées à l'échelon national peut être encore améliorée;

b) Le PNUD avait au total 615 comptes bancaires, dont 56 gérés au siège, 536 dans les bureaux de pays, ainsi que 6 comptes bancaires pour les salaires gérés par le Secrétariat de l'ONU et 17 comptes bancaires, gérés pour le compte d'autres organismes des Nations Unies, dont le solde total s'élevait à 134 millions de dollars au 31 décembre 2005. Le PNUD a bien effectué en décembre 2005 le rapprochement final de tous les comptes bancaires, mais les rapprochements mensuels, eux, n'ont été effectués ni pour le siège ni pour les bureaux de pays au cours de l'exercice biennal 2004-2005. Le fait que cette importante opération de contrôle n'ait pas été effectuée pendant tout l'exercice biennal aurait pu permettre que des cas de fraude et des erreurs passent inaperçus;

c) En janvier 2004, le PNUD a mis en place un nouveau progiciel de gestion intégrée. Des carences ont été décelées au niveau du système de contrôle interne pendant l'exercice biennal 2004-2005, notamment le fait que les fonctions n'étaient pas bien séparées, que le module du grand livre concernant les rapprochements bancaires n'avait pas servi pendant la plus grande partie de l'année 2004 et qu'aucun rapprochement automatisé des comptes bancaires du grand livre général et du grand livre auxiliaire n'avait été effectué.

14. Concernant le PNUE, le Comité a appelé l'attention sur la note 8 relative aux états financiers, dans laquelle le montant indiqué pour les biens durables diffère nettement de la valeur indiquée dans les états d'inventaire. L'écart de 10 millions de dollars est dû au fait que la valeur des biens indiquée dans les états financiers correspond à leur coût d'achat (11,2 millions de dollars), alors que celle des articles figurant dans les états d'inventaire est la juste valeur marchande de ces biens (1,2 million de dollars).

15. Dans le cas du FNUAP, les vérificateurs indépendants ont formulé beaucoup de réserves dans leurs rapports d'audit de projets exécutés par des moyens nationaux. L'ampleur des réserves émises pour l'exercice biennal suite à des audits de projet n'a pas pu être déterminée car le Fonds ne les avait pas encore analysées.

En outre, l'efficacité des procédures et mécanismes de contrôle des dépenses exécutées à l'échelon national pourrait être améliorée.

16. De même, au 1^{er} avril 2006, les partenaires opérationnels du HCR n'avaient pas encore présenté d'attestations de vérification concernant des dépenses d'un montant de 66,7 millions de dollars en 2002 et 68,5 millions en 2003. L'étendue des réserves n'a donc pas pu être déterminée. Le HCR a accepté de se pencher sur la question en 2006.

C. Biens durables

17. Comme indiqué dans les notes relatives aux états financiers de l'ONU et des fonds et programmes, la valeur des biens durables totalisait approximativement 1,1 milliard de dollars au 31 décembre 2005 (voir le tableau 1). Le Comité a noté plusieurs cas où la tenue de la comptabilité matières et l'inscription de la valeur des biens durables laissaient à désirer dans les entités suivantes : ONU, ONU-Habitat, PNUE, UNICEF, HCR, ONUDC et Tribunal pénal international pour le Rwanda.

18. Il a notamment noté les lacunes suivantes : a) des biens dont on avait perdu la trace figuraient dans les états d'inventaire; b) la valeur des biens faisait apparaître des incohérences; c) certains biens étaient exclus des états d'inventaire; d) il n'y avait pas d'inventaire physique; e) il n'y avait pas de comptabilité matières; f) les récépissés de matériel individuel n'étaient pas émis; g) l'information figurant dans les états d'inventaire était incomplète ou inexacte.

Tableau 1

Valeur des biens durables, 2002-2003 et 2004-2005

(En millions de dollars des États-Unis)

Organisation	2002-2003	2004-2005
ONU	243,1	298,4
CCI	2,9	3,8
UNU	5,2	5,5
PNUD	149,3	75,3
UNICEF	118,6	128,3
UNRWA	54,5	56,4
UNITAR	0,2	0,3
HCR	385,3	372,7
PNUE	15,9	18,7
FNUAP	69,3	88,7
ONU-Habitat	2,3	7,2
ONUDC	14,4	15,6
TPIR ^a	14,5	17,2
TPIY ^b	14,5	17,1

<i>Organisation</i>	<i>2002-2003</i>	<i>2004-2005</i>
UNJSPF	8,4	13,6
Total	1 098,4	1 118,8

^a Tribunal pénal international pour le Rwanda.

^b Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

D. Montants à provisionner au titre des congés annuels et des prestations dues à la cessation de service ou après le départ à la retraite

19. Dans son rapport à l'Assemblée générale (A/60/450 et Corr.1), le Secrétaire général a proposé un mécanisme pour provisionner les montants dus au titre de l'assurance maladie après la cessation de service (la question des montants à provisionner au titre des congés annuels et des indemnités de réinstallation n'a pas été abordée). Dans son rapport précédent (A/59/162), le Comité avait de nouveau recommandé que l'ONU et les fonds et programmes des Nations Unies examinent le mécanisme de provisionnement des prestations dues à la cessation de service ou après le départ à la retraite et les objectifs en la matière. On a estimé que le montant global des prestations dues après le départ à la retraite dépassait les 3,3 milliards de dollars au 31 décembre 2005 et que seul un montant équivalant à 222 millions de dollars était provisionné (voir le tableau 2).

Tableau 2

Charges à payer au titre des congés annuels et des prestations dues à la cessation de service ou après le départ à la retraite, 2004-2005

(En millions de dollars des États-Unis)

<i>Organisation</i>	<i>Montant estimatif des charges</i>	<i>Montant provisionné</i>
ONU	2 290,83-2 300,83	0,00
UNU	5,93	0,00
PNUD	406,90	162,00
UNICEF	368,20	60,00
UNRWA	168,07	0,00 ^a
ONUDC	8,70	0,00 ^b
TPIR ^c	43,20	0,00
TPIY ^d	27,00 ^e	0,00
CCI	47,60	0,00
UNITAR	2,90	0,40
	3 369,33-3 379,33	222,40

^a Dans le cas de l'UNRWA, les fonds ont été prélevés sur les économies réalisées dans le budget des dépenses de personnel.

(Suite des notes du tableau 2)

^b Dans le cas de l'ONUDC, il est question dans la note 16 relative aux états financiers d'un montant à provisionner de 1,3 million de dollars, chiffre fondé sur les évaluations actuarielles de 2003 puisque les résultats des évaluations de 2005 n'étaient pas disponibles.

^c Tribunal pénal international pour le Rwanda.

^d Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

^e Pour 2003.

E. Dépenses afférentes aux programmes

20. Dans son rapport précédent (A/59/162), le Comité s'est intéressé aux dépenses afférentes aux programmes du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF, du HCR et de l'ONUDC¹⁹.

21. Les dépenses afférentes aux programmes pour l'exercice 2004-2005 ont totalisé 22,2 milliards de dollars, contre 17,4 milliards de dollars pour l'exercice 2002-2003 (voir le tableau 3).

Tableau 3

Dépenses afférentes aux programmes, 2002-2003 et 2004-2005

(En millions de dollars des États-Unis)

Organisation	2002-2003	2004-2005
ONU	2 964,6	3 612,2
CCI	83,7	104,1
UNU	65,1	81,3
PNUD	4 872,8	6 656,5
UNICEF	2 736,1	3 790,6
UNRWA	824,6	987,5
UNITAR	15,4	22,5
HCR	1 865,8	2 209,4
PNUE	374,5	510,5
FNUAP	421,5	494,7
ONU-Habitat	94,8	169,3
ONUDC	137,9	167,0
TPIR ^a	208,3	252,5
TPIY ^b	284,3	302,7
UNJSPF	2 435,8	2 808,5
Total	17 385,2	22 169,3

Source : États des recettes et dépenses de l'exercice clos le 31 décembre 2005 et de la variation des réserves et des soldes des fonds.

^a Tribunal pénal international pour le Rwanda.

^b Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

¹⁹ Comme noté dans le rapport, l'ONU et ses fonds et programmes utilisent deux modalités pour comptabiliser les fonds transférés aux partenaires d'exécution (voir A/59/162, par. 37).

Avances

22. Au PNUD, les avances restant à rembourser au titre de l'exécution nationale de projets ont atteint 86,5 millions de dollars au 31 décembre 2005, soit une progression de 11 % par rapport à l'exercice biennal précédent, progression bien moindre que l'augmentation globale de 21 % constatée au titre des dépenses engagées dans le cadre de l'exécution nationale de projets. Aucune analyse chronologique n'avait été établie avec le système Atlas mais le PNUD a entrepris de repérer et de régulariser pendant l'exercice biennal les avances consenties de longue date. À l'ONUDC, le montant des avances consenties à des partenaires qui restait à recouvrer à la fin de l'exercice s'élevait à 1 850 000 dollars pour 38 projets achevés. Toutefois, certaines avances avaient trait à des projets achevés plusieurs années auparavant.

Rapports sur l'utilisation des fonds

23. En mai 2006, le Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux (FNUPI) n'avait pas reçu 118 (36 %) des 324 rapports sur l'utilisation des fonds portant sur la période terminée le 30 décembre 2005. De plus, les comptes de 120 projets achevés avant le 1^{er} janvier 2004 n'étaient pas encore clos et seuls 86 des rapports correspondants sur l'utilisation des fonds (72 %) avaient été reçus en mai 2006. Un montant de 2 080 000 dollars décaissé dans le cadre de 12 projets n'avait pas été comptabilisé dans les états financiers en 2005 parce que les rapports correspondants sur l'utilisation des fonds avaient été reçus après la clôture des comptes.

Base de données sur les audits de projets exécutés par des moyens nationaux

24. Au PNUD, les projets exécutés par des moyens nationaux ont continué à être audités sur la base des dépenses engagées, le seuil étant fixé à 100 000 dollars. Le FNUAP s'est doté d'une base de données de gestion des risques, laquelle ne fonctionne pas encore aussi bien que prévu. Il dispose également d'une base de données de suivi des audits consacrés aux projets exécutés par des moyens nationaux, qui comprend des informations concernant les auditeurs de projets mais qui est encore incomplète.

25. Le Comité a également constaté que le HCR ne disposait pas de données appropriées sur les éléments suivants : nombre de partenaires et de sous-projets, par catégorie de partenaires opérationnels (organismes intergouvernementaux et organismes des Nations Unies, partenaires gouvernementaux, organisations non gouvernementales internationales et locales), ventilation des décaissements et des attestations de vérification par catégorie de partenaires opérationnels, et types d'opinions émises par les auditeurs de projet.

Étendue des audits

26. Au PNUD, Les dépenses soumises à audit engagées dans le cadre de l'exécution nationale de projets se sont élevées à 3,2 milliards pour l'exercice 2004-2005. En juin 2006, les rapports d'audit portant sur des projets d'un montant de 546 millions de dollars n'avaient toujours pas été présentés.

27. À l'ONUDC, le taux de vérification pour l'exercice biennal 2004-2005 n'a porté que sur 63 % des dépenses.

28. S'agissant des montants versés aux partenaires opérationnels en 2005, le HCR ne disposait d'aucune attestation de vérification en mai 2006, puisque ces attestations devaient être présentées dans les six mois suivant la date limite du règlement des engagements, à savoir juillet 2006. En mai 2006, les statistiques sur les attestations de vérification des dépenses pour 2004 n'étaient pas encore prêtes. Par conséquent, le HCR n'avait pas l'assurance que les fonds versés avaient été utilisés de façon appropriée.

29. Au 31 décembre 2005, le FNUPI ne disposait d'états financiers finals et certifiés que pour 172 des 241 projets achevés.

30. Au PNUD, la raison exacte des réserves dont les vérificateurs de projets avaient assorti leurs opinions n'était pas toujours connue. En outre, les montants sur lesquels portaient les réserves n'étaient pas toujours indiqués.

31. Le FNUAP n'a pas nécessairement expliqué aux vérificateurs de projet ce qui était attendu d'eux, ce qui a entraîné des incohérences dans l'étendue de la vérification et les objectifs poursuivis et s'est traduit par des rapports de qualité variable et des disparités dans les vérifications. Le Fonds doit aussi remédier à certaines lacunes et incohérences dans son Manuel des politiques et procédures financières concernant les objectifs et l'étendue des vérifications et l'établissement des rapports d'audit.

Adéquation des mesures de suivi

32. Le PNUD a reçu 78 plans d'action sur les 114 qu'il aurait dû recevoir à la suite des audits consacrés en 2004 aux projets exécutés par des moyens nationaux. De plus, quatre des 17 bureaux de pays dont les rapports d'audit s'accompagnaient de réserves n'avaient pas soumis de plan de ce genre en mai 2006.

33. Les partenaires opérationnels du FNUPI sont tenus de présenter un rapport descriptif dans les 90 jours qui suivent l'achèvement ou l'abandon des projets. Or, sur les 313 projets achevés au 31 décembre 2005, le FNUPI n'a reçu que 92 rapports. Aucune échéance n'était fixée afin que les unités fonctionnelles présentent les rapports descriptifs à leurs sièges respectifs pour suite à donner.

F. Gestion de la trésorerie et des liquidités

Gestion de la trésorerie et des placements

34. L'ONU et plusieurs de ses fonds et programmes géraient des avoirs financiers à court ou moyen terme dont le montant était loin d'être négligeable. Les soldes des placements, y compris la trésorerie et la trésorerie commune, totalisaient 33,1 milliards de dollars au 31 décembre 2005 (voir le tableau 4).

Tableau 4
Liquidités et dépôts à terme, placements et trésorerie commune,
2002-2003 et 2004-2005

(En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Organisation</i>	<i>2002-2003</i>	<i>2004-2005</i>
ONU	1 336 868	1 947 718
PNUD	2 489 783	4 133 966
FNUAP	265 111	346 072
ONU-Habitat	62 436	129 039
PNUE	237 404	244 707
UNU	302 312	297 797
TPIY ^a	4 429	45 955
UNICEF	961 359	2 194 511
HCR	191 771	133 335
UNRWA	140 560	177 541
UNITAR	7 286	13 590
ONUDC	66 855	73 910
TPIR ^b	3 813	12 782
UNJSPF	19 155 261	23 307 779
CCI	27 257	37 815
Total	25 252 505	33 096 517

^a Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

^b Tribunal pénal international pour le Rwanda.

Rendement des placements

35. La valeur totale des placements du PNUD était de 3 milliards 129 millions de dollars au 31 décembre 2005, contre 2 milliards 25 millions de dollars en 2003. Ce montant comprenait des placements visant à financer l'assurance maladie après la cessation de service, d'un montant total de 170,9 millions de dollars (néant pour 2003). Selon le Manuel des programmes et projets de la Division de la trésorerie du PNUD, un indice de référence doit être choisi pour tenir compte des objectifs concernant les placements et des caractéristiques du portefeuille, et évaluer les performances du gestionnaire de portefeuille. Le PNUD a évalué le rendement de son portefeuille de placements par rapport à un indice largement reconnu, le taux interbancaire offert à Londres (LIBOR) à 12 mois.

36. Le portefeuille du PNUD est composé de différents instruments de placement à plus ou moins longue échéance, tels que des certificats de dépôt, des dépôts à terme et des obligations. Le rendement de types de placements particuliers est différent du rendement des fonds du marché monétaire, par exemple, qui ont une échéance à un jour. Les performances du PNUD ont été supérieures à celles de l'indice LIBOR à 12 mois en 2001, 2002 et 2003 et inférieures en 2004 et 2005. Le LIBOR à 12 mois n'était peut-être pas le taux de référence le mieux adapté pour analyser l'ensemble des placements, puisqu'une partie du portefeuille (à savoir la réserve pour

l'assurance maladie après la cessation de service) présentait un profil d'échéance à plus long terme. Le Président du Comité des placements du PNUD avait recommandé d'inclure le rendement moyen de chaque type d'instrument de placement dans les informations présentées au Comité lors de ses prochaines réunions.

37. L'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) assure la gestion des placements de l'Assurance mutuelle du personnel des Nations Unies, dont le portefeuille se compose de trois éléments : des dépôts à court terme, des obligations et des fonds gérés à l'extérieur. Pour l'exercice 2004-2005, le montant des intérêts et le rendement des placements ont été faibles par rapport aux taux de référence officiels tels que le taux interbancaire offert en euros (Euribor). Le Comité a ainsi relevé que le rendement moyen des placements effectués pour le compte de l'Assurance mutuelle s'était établi à 0,71 % sur 2004-2005, contre 2,84 % pour l'Euribor. L'Office a expliqué que le but primordial n'était pas pour lui de maximiser les rendements des placements. Selon les règles de l'Assurance mutuelle comme de l'ONU concernant les placements, l'objectif du rendement vient au troisième rang, après la préservation du capital et la liquidité.

38. Le HCR n'a mis en place aucun dispositif de centralisation de trésorerie ni pour le siège ni pour ses bureaux extérieurs. Entre janvier et juillet 2005, il détenait en moyenne 58 millions de dollars dans ses comptes en banque, mais il n'a pas cherché à en augmenter le rendement en plaçant ses fonds dans des dépôts à terme.

Gestion de trésorerie

39. Le PNUD a procédé à une évaluation d'où il est ressorti qu'un grand nombre de bureaux de pays avaient accumulé une encaisse supérieure à l'encaisse optimale. Le niveau élevé des encaisses s'expliquait notamment par les retraits excessifs sur le compte à solde nul, les contributions reçues en monnaie locale, la hausse anormale des décaissements ou du rythme des dépenses et le fait que les bureaux de pays omettaient de convertir les surplus présents sur le compte en monnaie locale et de les transférer aux comptes bancaires du siège libellés en dollars des États Unis.

40. Selon le manuel interne de trésorerie ONUV/ONUDC, le solde bancaire de l'ONU ne devait pas être inférieur à 1 million ni supérieur à 2 millions de dollars. Le Comité a toutefois constaté qu'il avait dépassé les 2 millions de dollars pendant 40 jours en 2005 et atteint 4,5 millions au 31 décembre de la même année.

41. Les cotisations des organisations affiliées étaient versées dans les comptes bancaires du Service de la gestion des placements (environ 91 millions de dollars chaque mois en 2004) de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, qui conservait en principe 0,5 % de ces fonds (150 millions de dollars environ) sous forme de liquidités pour les besoins opérationnels du secrétariat de la Caisse. Toutefois, à partir du début de 2005, les cotisations ont commencé à être versées directement sur les comptes en banque du secrétariat de la Caisse. Pour la plupart elles étaient reçues au début de chaque mois alors que l'essentiel des versements de la Caisse était effectué en fin de mois. Depuis février 2005, le solde détenu par la Caisse dans des comptes à terme est en moyenne de plus de 138 millions de dollars, alors que le montant des décaissements mensuels a été de 117 millions de dollars en moyenne en 2005. Ce qui fait que depuis février 2005 le secrétariat de la Caisse n'a pas eu besoin de demander des avances au Service de la

gestion des placements pour régler les prestations. Il existait donc des fonds inutilisés qui auraient pu être mieux placés.

42. Au Siège de l'ONU, le Système de contrôle intégré du traitement des opérations (OPICS) permet de réduire à un minimum les pertes de change ou le risque de change au plan international, mais il n'a pas été pleinement utilisé pour offrir une information fiable et donner une assurance raisonnable que l'Organisation pourrait honorer ses engagements ponctuellement et en bénéficiant des taux de change les plus avantageux. Le module de change de l'OPICS n'a été installé qu'en juin 2005.

43. Le risque de liquidité est le risque de ne pouvoir dégager les fonds nécessaires pour faire face à ses engagements. Pour s'en prémunir, il convient d'établir des prévisions de trésorerie à court terme, par monnaie, et de suivre l'évolution de la situation afin d'anticiper les besoins de financement ou les possibilités de placement.

44. Le Comité a examiné la suite donnée à ses recommandations antérieures²⁰ tendant à ce que le PNUD établisse des prévisions de trésorerie à court terme et suive et évalue les flux correspondants pour tous les bureaux de pays, dans chacune des monnaies utilisées, de manière à anticiper les besoins de financement ou les possibilités de placement. Or, le PNUD n'avait pas réussi à mettre en place un tableur de suivi de la situation de trésorerie intégré au module de gestion de la trésorerie du système Atlas en raison de difficultés techniques et du fait qu'il n'était pas possible de prévoir exactement les paiements qui seraient effectués par les organismes des Nations Unies. Il avait fixé des directives imposant aux bureaux de pays des opérations manuelles préalables pour le suivi des prévisions de trésorerie à court terme et comptait lancer des projets pilotes dans plusieurs bureaux de pays afin de suivre et d'évaluer les prévisions de trésorerie à court terme en monnaie étrangère. Les enseignements tirés de ces projets seraient appliqués ultérieurement à l'ensemble des bureaux de pays (BOA/PNUD 461, 462).

45. Le HCR n'avait pas de système formel de prévision de trésorerie. Sa trésorerie était informée des paiements à effectuer par le siège environ 30 jours à l'avance et uniquement lorsque les bureaux extérieurs lui en faisaient la demande. Les entrées de fonds ne faisaient pas non plus l'objet de prévisions du fait qu'elles reposaient sur des annonces de contribution dont la date de règlement n'était pas toujours connue. Il s'ensuivait que les fonds étaient placés sur des périodes plus courtes qu'ils ne le seraient si leur prévisibilité était plus certaine. Le HCR avait l'intention de mettre le système d'information de trésorerie en service dans ses bureaux extérieurs en 2007.

46. L'UNRWA n'avait pas mis à jour ses instructions techniques de gestion de la trésorerie afin d'y inclure une disposition prévoyant que des transferts de fonds ne peuvent être opérés d'un groupe à l'autre pour répondre à des besoins de trésorerie qu'après approbation du Commissaire général.

²⁰ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante neuvième session, Supplément n° 5A (A/59/5/Add.1), par. 267.

Système d'information de trésorerie

47. Le système de gestion de trésorerie utilisé par l'ONU, l'OPICS, ne facilitait pas le suivi et la validation des flux de trésorerie, qui devaient être effectués manuellement. Il ne permettait pas non plus d'enregistrer les instructions de paiement, opération qui devait elle aussi être effectuée manuellement.

48. De même, faute de fonction de contrôle de la suffisance des ressources, la trésorerie de l'ONU devait procéder à des opérations complexes de saisie manuelle. Le relevé en fin de journée des chèques en circulation pour chaque fonds lui prenait un temps considérable. L'OPICS produisait des rapports quotidiens sur les flux de trésorerie, qui ne permettaient toutefois pas d'être raisonnablement sûr d'avoir obtenu le meilleur rendement des comptes bancaires. Le rapprochement manuel des opérations effectué chaque jour et chaque mois par la trésorerie présentait un niveau de risque élevé et ne favorisait pas une gestion efficace de la trésorerie et des placements.

Module de gestion de trésorerie

49. Au HCR, le module de gestion de trésorerie du Projet de renouvellement des systèmes de gestion (MSRP) ne constituait pas un système d'information de trésorerie complet et n'était pas exploité à fond. Les opérations de trésorerie devaient donc être saisies manuellement.

Respect des règles et gestion des risques

50. Au HCR, il n'existait pas de véritable séparation des fonctions à la trésorerie en ce qui concerne notamment la gestion des comptes bancaires et la gestion de trésorerie, les autorisations de paiement et les opérations de change, ainsi que les versements aux bureaux de pays pour la reconstitution des ressources. Il n'y avait pas non plus de directives sur la procédure à suivre lorsque le Haut Commissariat souhaitait investir dans de nouveaux instruments.

Pool des placements

51. L'Office des Nations Unies à Vienne n'a pas participé au pool des placements géré par la trésorerie au Siège de l'ONU. Il aurait pourtant pu ainsi investir plus de 2 millions de dollars et s'assurer de recettes (BOA/ONU).

Politiques et procédures de gestion de la trésorerie

52. À l'Office des Nations Unies à Vienne, le manuel de trésorerie publié en 2001 ne couvrait pas des questions comme la mission, les buts et les objectifs de la trésorerie, la définition des postes de responsabilité et d'autorité, la politique de trésorerie, la politique de crédit, la déontologie, les contrôles opérationnels et les obligations de déclaration.

Risque de change

53. Le HCR n'a pas adopté de politique concernant le risque de change – délai entre date d'annonce et date d'encaissement des contributions, réévaluation mensuelle des actifs monétaires, conversion de devises (gouvernée par les dépenses), différences entre les taux de change retenus pour la préparation du budget et le taux de change opérationnel mensuel des Nations Unies, et, de façon

plus générale, délai entre la constatation comptable des revenus et celle des dépenses. Au 31 décembre 2005, il enregistrait une perte de change réalisée de 12 millions de dollars et une perte latente de 24 millions de dollars.

54. L'exposition du HCR au risque était mondiale, du fait que les paiements et les revenus n'étaient pas libellés dans les mêmes monnaies et à la même période. Sur une longue période, les fluctuations des taux de change avaient un effet « neutre » sur les opérations. Ainsi, de 1991 à 2001, l'effet net combiné des gains et pertes de change avait été nul. Grâce à une étude de ses flux de trésorerie pour 2004, cependant, le HCR s'est rendu compte qu'il courait un risque notable : son budget reposait structurellement à hauteur de 18 % sur des monnaies de la zone euro et à hauteur de 6 % sur la livre sterling. Cet écart créait un risque en cas de dépréciation des monnaies de la zone euro ou de la livre sterling. Le HCR n'avait aucune stratégie pour contrer ce risque de change considérable. Il revoyait toutefois sa politique et ses objectifs relatifs aux risques et recherchait la stratégie qui lui permettrait au mieux de réduire les risques les plus importants.

Rapprochement bancaire

55. Le PNUD avait au total 615 comptes bancaires, dont 56 gérés au siège et 536 dans les bureaux de pays, ainsi que 6 comptes bancaires pour les salaires gérés par le Secrétariat de l'ONU et 17 comptes bancaires gérés pour le compte d'autres organismes du système des Nations Unies. Le Comité a constaté qu'il n'avait pas été procédé au rapprochement mensuel des comptes gérés par le siège et par les bureaux de pays au cours de l'exercice biennal 2004-2005. Le siège n'a pas effectué de rapprochement mensuel pour les raisons suivantes : a) aucune écriture n'avait été passée dans le module de tenue du grand livre puisque cette fonction n'était entrée en service qu'à la fin de 2004; b) le rapprochement entre les sous-systèmes et le grand livre général ne pouvait s'effectuer qu'après la clôture des sous-systèmes or, en 2004 et en 2005, les sous-systèmes n'avaient pas été clôturés mensuellement; c) le grand livre général ne comportait qu'un compte consolidé pour tous les comptes bancaires du siège, d'où la difficulté d'établir un lien entre les écarts et tel ou tel compte bancaire; et d) les procédures pour établir les rapprochements bancaires dans le système Atlas étaient compliquées et mal comprises par les fonctionnaires des finances. Des difficultés semblables avaient été rencontrées lors du rapprochement des comptes bancaires gérés par les bureaux de pays.

56. Dans quatre pays, les irrégularités constatées (pour un montant s'élevant à 560 000 dollars) étaient dues au fait que les rapprochements bancaires n'avaient pas du tout été effectués, ou ne l'avaient pas été en temps voulu.

57. Des écarts ont été constatés entre le grand livre général et les grands livres auxiliaires en ce qui concerne les comptes bancaires gérés par le siège et par les bureaux de pays, qui s'établissaient à 4 millions et à 2,5 millions de dollars, respectivement, en juin 2006. Le PNUD procédait à une enquête.

58. Le PNUD fournissait au FNUAP des services de gestion de la trésorerie, mais il n'a pas procédé au rapprochement mensuel de 13 comptes bancaires du FNUAP, sauf pour les comptes arrêtés fin décembre 2004 et fin décembre 2005.

G. Stratégies de financement

59. L'ONU et ses fonds et programmes sont tributaires, entièrement ou en partie seulement, des contributions volontaires pour le financement, notamment, de leurs budgets et activités de base. Le Comité a toutefois constaté que les stratégies de financement n'étaient pas toujours aussi efficaces que cela aurait dû être le cas compte tenu de leur importance pour la viabilité des organisations et l'accomplissement de leurs mandats.

60. Le Comité a relevé que la Commission économique pour l'Europe (CEE) et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) n'avaient pas établi officiellement de politique globale de financement pour appuyer la réalisation des objectifs fixés par leurs organes exécutifs. Malgré ces deux cas, la plupart des organisations avaient adopté des principes et des objectifs pour guider leurs activités d'appel de fonds.

61. Les contributions non réservées à une fin particulière étaient souvent insuffisantes. À l'ONUDC, le montant des contributions aux fonds d'affectation générale avait diminué de 2,1 millions de dollars (52 %) au cours de l'exercice biennal 2004-2005. Les contributions volontaires reçues par l'UNITAR pour son Fonds général représentaient moins de 30 % du montant total des recettes enregistrées au cours du même exercice. Des efforts ont été faits pour garantir la pérennité du financement des budgets de base et fonds d'affectation générale et trouver une assise plus stable de financement par les donateurs (à l'UNITAR et à l'ONUDC). Au HCR, les contributions non réservées en représentant 18 % du montant total des ressources restaient bien en deçà de l'objectif fixé de 25 % fixé par l'organisation.

62. Certaines organisations s'en remettaient à un nombre restreint de donateurs. Par exemple, au HCR, bien que cette base de financement se soit élargie en 2005, trois donateurs avaient fourni la moitié des recettes provenant de gouvernements; à l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice (UNICRI), 79 % du montant total des recettes provenaient de deux donateurs.

63. D'autres sources de financement que les contributions volontaires devraient être activement recherchées. Par exemple, au HCR, le montant annuel des ressources provenant du secteur privé a représenté 2 à 3 % du montant total des contributions depuis 2001; toutefois, conformément aux priorités arrêtées pour les collectes de fonds en 2005, 10 à 20 % du budget du Haut Commissariat devraient être financés par le secteur privé à partir de 2010.

64. Le Comité a constaté que des ressources limitées étaient consacrées aux activités de collecte de fonds. À l'UNITAR, les appels de fonds concernant les contributions au Fonds général relevaient exclusivement de la compétence du Directeur général. À la CEE, des instruments ont été mis au point et régulièrement diffusés aux donateurs potentiels, mais peu d'initiatives ont été prises pour les promouvoir, et les activités d'appel de fonds étaient souvent limitées à des rencontres officieuses avec les donateurs. À la CNUCED, les activités de collecte de fonds dépendaient principalement de l'initiative individuelle des directeurs de projets. Au HCR, 16 agents et un montant de 5,3 millions de dollars ont été alloués aux activités d'appel de fonds auprès du secteur privé en 2004, contre 216 agents et 33,8 millions de dollars à l'UNICEF. Cela donnait un taux de rendement de 3,77 pour le HCR et de 14,5 pour l'UNICEF, tandis que le montant total des fonds

mobilisés auprès du secteur privé s'élevait à 20 millions de dollars au HCR et à 509 millions de dollars à l'UNICEF.

H. Coordination interinstitutions

65. Dans son rapport intitulé « Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes », le Secrétaire général a déclaré que le développement durable, la consolidation de la paix après les conflits, les opérations de secours d'urgence et le lien entre l'assistance humanitaire et la coopération pour le développement débordaient les frontières tant sectorielles qu'institutionnelles. Il a en outre indiqué que les alliances et partenariats avec les institutions spécialisées et les autres organisations doivent s'inscrire dans le cours normal des choses.

66. Le Groupe des Nations Unies pour le développement a été créé en 1997 en vue de favoriser l'adoption de politiques et de décisions communes, d'encourager la coopération en matière de programmes et d'accroître l'efficacité en matière de gestion. Il visait également à introduire des changements au niveau des bureaux régionaux et des bureaux de pays, où tous les programmes des Nations Unies seraient intégrés dans un plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Le Groupe compte actuellement comme membres 25 fonds, programmes, départements et institutions spécialisées des Nations Unies et 5 observateurs, dont la Banque mondiale. Quatre de ces organismes – PNUD, FNUAP, UNICEF et Programme alimentaire mondial (PAM) – constituent le Comité exécutif du Groupe.

67. En réponse à la demande formulée dans le Document final du Sommet mondial de 2005 (résolution 60/1 de l'Assemblée générale), le Secrétaire général a créé en février 2006 un groupe spécial de haut niveau pour envisager les moyens de faire en sorte que le système des Nations Unies œuvre de manière plus cohérente et plus efficace à travers le monde dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement. L'étude devait compléter les autres grandes activités de réforme entreprises par l'Organisation.

68. Le Comité a examiné les activités de coordination interinstitutions menées en 2005, en s'intéressant particulièrement aux aspects suivants : établissement des bilans communs de pays et des Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, système des coordonnateurs résidents, initiative relative aux bureaux conjoints, Bureau des services d'achats interorganisations, et locaux et services communs. Il entendait continuer à se pencher sur ces questions et d'autres questions connexes lors des audits futurs dans le contexte de l'étude menée par le groupe spécial de haut niveau créé par le Secrétaire général et d'autres initiatives entreprises par le Groupe des Nations Unies pour le développement en vue d'améliorer l'harmonisation des pratiques.

Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et bilans communs de pays

69. Le Groupe des Nations Unies pour le développement a établi des directives pour faciliter notamment l'élaboration des bilans communs de pays²¹ et des Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD)²². Conformément aux directives à l'usage des équipes de pays des Nations Unies, publiées en octobre 2003, le PNUAD devrait être élaboré au plus tard en décembre de l'avant-dernière année du cycle de programmation et signé au plus tard le 31 mars de la dernière année du cycle de programmation en cours.

70. Dans son rapport intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous » (A/59/2005, par. 199), le Secrétaire général a indiqué que le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement devrait énoncer un ensemble d'objectifs stratégiques précis et définir l'assistance que chaque entité de l'ONU devait fournir pour aider les partenaires nationaux à atteindre les objectifs du Millénaire et, plus généralement, à répondre à leurs besoins en matière de développement, et que les pouvoirs publics et l'ONU elle-même pourraient alors s'appuyer sur la « matrice de résultats » ainsi obtenue pour surveiller et évaluer les performances du système des Nations Unies au niveau national, et rappeler à ses représentants leur obligation de résultats.

71. Selon les directives pour l'élaboration de PNUAD, les objectifs et cibles nationaux devraient être rapportés à des objectifs du Millénaire pour le développement ou à d'autres engagements, objectifs et cibles. Dans les PNUAD de pays examinés, les priorités nationales n'étaient pas toujours liées ou rapportées à des objectifs du Millénaire donnés et les réalisations n'étaient pas toujours définies dans la matrice de résultats du plan-cadre. Il était par conséquent difficile de faire la synthèse des résultats.

72. À l'UNICEF, le Comité a relevé que deux bureaux de pays n'avaient pas établi le PNUAD à temps pour l'examen des programmes de pays, tandis qu'un autre bureau n'en avait toujours pas publié en mai 2006.

Coordination des activités des bureaux extérieurs

73. À l'UNICEF, deux bureaux de pays ne participaient pas toujours aux réunions de coordination interinstitutions. Pour un bureau, les procès-verbaux de l'équipe de pays faisaient apparaître les préoccupations suscitées par la médiocrité de la coordination.

74. La Commission économique pour l'Afrique (CEA) a été créée en tant que bras régional de l'ONU en Afrique. Une équipe de pays des Nations Unies a été établie en Éthiopie, l'Administrateur du PNUD assumant les fonctions de coordonnateur résident. Elle s'est réunie régulièrement, au moins une fois par mois, mais la CEA n'a pas participé à toutes les réunions tenues en Éthiopie parce qu'elle faisait

²¹ Processus axé sur les pays visant à examiner et à analyser la situation en matière de développement national et à recenser les principaux problèmes en vue de la sensibilisation, de consultations sur les politiques et de l'établissement du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

²² Cadre de planification et de ressources pour les programmes de pays et les projets des organismes du système des Nations Unies. Il est établi à partir de l'analyse du bilan commun de pays.

davantage porter ses efforts sur l'ensemble de l'Afrique. La Commission n'a donc joué aucun rôle dans la compilation du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement concernant l'Éthiopie.

75. La Commission économique pour l'Afrique a également considéré que les obstacles à une bonne coordination interorganisations étaient surtout le manque de communication effective entre les institutions et l'absence de directives claires sur les moyens de coordonner les efforts au niveau régional. Il n'y a en effet pas de mécanisme formel et effectif en place entre la Commission économique pour l'Afrique et les autres organismes des Nations Unies pour délibérer de domaines possibles de coopération régionale.

Le système du coordonnateur résident

76. À la section V de sa résolution 59/250 du 22 décembre 2004, l'Assemblée générale réaffirmait que le système du coordonnateur résident avait un rôle décisif à jouer dans le fonctionnement effectif du système des Nations Unies au niveau du pays. Les coordonnateurs résidents, financés et gérés par le PNUD, conduisent les équipes des Nations Unies dans plus de 130 pays et sont les représentants désignés par le Secrétaire général pour les opérations de développement. Travaillant avec les gouvernements, les coordonnateurs résidents et les équipes de pays défendent les intérêts et remplissent les mandats des Nations Unies, en s'appuyant sur les directives et le concours de l'ensemble des organismes des Nations Unies. Le système du coordonnateur résident rassemble les divers organismes des Nations Unies pour améliorer l'efficacité et la qualité des activités opérationnelles au niveau du pays.

77. Dans le cadre de la réforme des Nations Unies, le PNUD a déployé des directeurs de pays pour rendre plus efficace le système du coordonnateur résident. Des postes de directeur de pays ont ainsi été créés dans 13 pays : l'Afghanistan, le Burundi, la Côte d'Ivoire, Haïti, l'Indonésie, l'Iraq, le Libéria, la République démocratique du Congo, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, Sri Lanka et le Timor-Leste.

78. En vertu des pouvoirs délégués par le coordonnateur résident ou le représentant résident, le directeur de pays assume la responsabilité générale des activités opérationnelles et des programmes du PNUD, en assure la coordination et en rend compte au représentant résident du PNUD. La création d'un poste de directeur de pays accroît l'efficacité de la fonction de coordonnateur résident, et, à terme, celle de la coordination interorganisations.

79. Pour étendre cette modalité aux pays où les équipes des Nations Unies, les programmes et la situation de développement ou les problèmes de coordination sont vastes et complexes, l'Administrateur du PNUD a demandé le soutien des donateurs pour financer 40 postes de directeur de pays à l'aide de ressources extrabudgétaires. Le PNUD a l'intention de financer sept autres postes de directeur de pays par prélèvement dans les ressources ordinaires, soit un total de 4,5 millions de dollars durant l'exercice 2006-2007.

Formation des coordonnateurs résidents

80. Une certaine formation a certes été dispensée, mais il ne s'agissait pas d'un programme de formation continue. Le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le

développement prévoyait de lancer un projet pilote de formation des coordonnateurs résidents portant sur le système des Nations Unies, leur mandat et leur rôle avant le quatrième trimestre de 2006. Les représentants d'autres organismes participeraient aussi à cette formation.

81. L'École des cadres du système des Nations Unies a prévu de lancer un cours d'initiation à l'intention des coordonnateurs résidents et des représentants résidents. Deux cours pilotes étaient prévus en septembre et octobre 2006.

Système d'évaluation des coordonnateurs résidents

82. Le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement prévoyait un nouveau système d'évaluation des coordonnateurs résidents et des équipes des directeurs régionaux. L'évaluation du travail du représentant résident du PNUD permettrait d'établir une note d'ensemble pour le coordonnateur résident, le coordonnateur de l'action humanitaire, le fonctionnaire désigné et le représentant résident chef d'équipe. Le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement prévoyait de mettre en œuvre intégralement ce système d'ici à 2007. Cependant, la notation du coordonnateur résident ne permet pas de savoir comment les résultats de l'évaluation seraient pris en compte dans les programmes de formation.

Enseignements dégagés

83. Les enseignements dégagés au sujet du système du coordonnateur résident sont affichés sur l'intranet du Groupe des Nations Unies pour le développement. Il y a actuellement une « boîte aux lettres ouverte » sur les débats passés du réseau sur la coordination. Cependant, l'information était insuffisante et n'a pas été mise à jour depuis octobre 2005. Le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement a informé le Comité des commissaires aux comptes qu'il accélérerait la collecte des bonnes pratiques et restructurerait la page portant sur les enseignements dégagés du site du Groupe des Nations Unies pour le développement.

Mobilisation des ressources

84. Le Secrétaire général, dans son rapport intitulé « Dans une liberté plus grande » (A/59/2005, par. 198), déclarait « qu'à chaque stade, le haut fonctionnaire – représentant spécial, coordonnateur résident ou coordonnateur de l'action humanitaire – qui représente l'Organisation dans le pays devait avoir l'autorité et les ressources voulues pour gérer une mission intégrée des Nations Unies ou une présence dans le pays » de sorte que l'ONU puisse fonctionner comme une seule et même unité intégrée. La responsabilité de cette mobilisation de ressources demeurerait une question que chaque organisme devait traiter lui-même.

85. Le PNUD a mis à la disposition du Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement un montant de 13,5 millions de dollars à répartir entre les équipes de pays. Le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement a alloué des fonds supplémentaires à certains bureaux de pays en fonction de la situation dans le pays. Il a informé le Comité que les facteurs pris en compte par les organes de liaison étaient notamment : le bien-fondé du plan de travail soumis; les précédents délais d'exécution; la situation dans le pays; et la mise en œuvre du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (pour laquelle un crédit supplémentaire de 20 000 dollars avait été accordé, tandis

qu'un crédit supplémentaire de 10 000 dollars l'avait été aux bureaux de pays qui avaient mis en œuvre un plan d'action pour le programme de pays). Mais les organes de liaison géographiques ont procédé aux allocations budgétaires sans disposer de directives écrites qui en eussent défini les critères.

Bureaux conjoints

86. Dans son rapport intitulé « Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement » (A/57/387 et Corr.1), le Secrétaire général recommandait de créer un bureau conjoint dans les pays où les ressources des Nations Unies étaient modestes. Un bureau conjoint aurait un programme de pays commun et serait un bureau unique doté d'une série commune de procédures opérationnelles. Il regrouperait les activités des divers organismes et les réaliserait de façon pleinement cohérente. Un bureau de pays aurait un représentant pour les quatre organismes suivants : PNUD, FNUAP, UNICEF et PAM. Le représentant résident des quatre organismes serait l'autorité déléguée, et le coordonnateur résident serait également le représentant résident.

87. Le projet pilote du premier bureau conjoint a commencé au Cap-Vert le 1^{er} janvier 2006. Le bureau de pays pour le Guyana a été le deuxième à être désigné pour participer au projet pilote. En outre, le Gouvernement vietnamien se montrait intéressé par le principe du bureau conjoint. Le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement a estimé que ce principe serait mis en œuvre dans 10 pays dans un délai de deux ans.

88. Un modèle d'organisme d'appui a été adopté comme modèle de bureau conjoint à titre provisoire. Le bureau serait, sur le plan extérieur, un bureau unique des Nations Unies, mais sur le plan intérieur, il appliquerait les procédures opérationnelles de l'un des quatre organismes. Le Comité a noté que l'existence de systèmes différents de planification des ressources pourrait être un obstacle à cet égard [par exemple le PNUD utilise le système Peoplesoft, l'UNICEF le système SAP (système, applications, produits)] et que certains organismes n'ont pas encore élargi leur système de planification des ressources aux bureaux de pays (c'est le cas de l'UNICEF et du HCR). Le Comité a relevé des domaines où le principe du bureau conjoint avait engendré des difficultés, notamment la budgétisation, le décaissement des fonds des organismes et l'établissement de rapports, notamment financiers, par le bureau conjoint à l'intention des organismes participants.

Locaux et services communs

89. En l'absence de bureau conjoint à part entière et conformément au programme de réforme du Secrétaire général, la mise en place de services et locaux communs au niveau des pays accroissait l'efficacité et favorisait la coordination interorganisations dans l'exécution des programmes des Nations Unies dans le pays. Les locaux communs servaient aussi à resserrer les liens entre les fonctionnaires des Nations Unies et à promouvoir de façon économique une présence plus cohérente au niveau du pays.

Maison des Nations Unies

90. Selon le PNUD, il existait dans le monde, en mai 2006, 60 Maisons des Nations Unies officiellement désignées comme telles. Le Comité a noté pourtant que

8 des 12 bureaux de pays du PNUD où il s'était rendu durant l'exercice biennal n'avaient pas de Maison des Nations Unies.

91. Cinq bureaux extérieurs de l'UNICEF visités par le Comité ne se trouvaient pas dans des locaux communs des Nations Unies. Les obstacles à la mise en œuvre du principe étaient surtout le fait que seuls certains organismes des Nations Unies profitaient de locaux accordés à titre gratuit ou à des conditions préférentielles, conformément à l'accord-cadre de coopération et que les incitations à s'installer dans des locaux communs étaient sans doute insuffisantes.

Mémoires d'accord

92. Le Comité a constaté que 5 des 12 bureaux de pays visités n'avaient pas de mémorandum d'accord à jour et signé entre le PNUD et d'autres organismes concernant des locaux communs et, dans certains cas, des services communs. En l'absence d'un mémorandum d'accord signé, plusieurs organismes risquaient de méconnaître leurs obligations et leurs responsabilités. Le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement a informé le Comité que le Groupe de travail sur les locaux et services communs du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement avait examiné le mémorandum d'accord sur les locaux communs qui avait été signé par les organismes présents sur le terrain et qu'un modèle avait été élaboré pour ce type de mémorandum.

93. Le Bureau du PNUD pour les pays nordiques, le FNUAP, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), le PAM et le Bureau des services d'achats interorganisations, logés dans la Maison des Nations Unies à Copenhague, ont signé un mémorandum d'accord révisé en août 2005. Le Comité a constaté que le mémorandum d'accord ne comportait aucune disposition prévoyant la mise à jour ou la révision de l'accord à intervalle régulier.

94. La Commission économique pour l'Afrique fournit des locaux à d'autres organismes des Nations Unies en Éthiopie. Elle a signé un mémorandum d'accord avec les bureaux et organismes des Nations Unies et avec des entités commerciales pour l'occupation des locaux dans le complexe des Nations Unies. Mais le mémorandum d'accord ne stipulait pas les conditions de paiement et les pénalités en cas de paiement tardif. En outre, le mémorandum d'accord n'indiquait pas la superficie des locaux, il n'y avait pas d'état des lieux loués et le loyer par mètre carré occupé n'était pas indiqué.

Suivi, évaluation et établissement de rapports

95. Le suivi et l'évaluation des prestations concernant les services communs faisaient partie intégrante d'une gestion efficace. Une équipe de gestion des opérations a été créée à Copenhague pour déterminer les avantages et étudier les services communs que les organismes des Nations Unies pourraient utiliser. Les fonctions de cette équipe incluaient le suivi, l'évaluation et l'établissement de rapports. Le PNUD a informé le Comité que la signature d'accords sur les services était la première étape du suivi et de l'évaluation des services communs.

96. Le PNUD devait tenir des réunions avec l'équipe de gestion des opérations et avec les chefs des organismes participants pour analyser la situation financière résultant des services communs. En outre, l'équipe de gestion des opérations, avec

le Bureau des services d'achats interorganisations mettrait au point des objectifs chiffrés et un mécanisme de suivi de la performance des services communs fournis.

97. Dans cinq bureaux extérieurs de l'UNICEF, malgré de nombreux diagnostics qui avaient pris du temps et qui avaient montré les avantages potentiels d'une démarche conjointe, les services communs demeuraient limités. Dans trois des pays sur lesquels avait porté l'audit, les services communs avaient été organisés dans le domaine de la sécurité. Les organismes des Nations Unies partageaient également les services d'un voyageur et les services de messagerie, ainsi qu'un dispensaire et une station service.

98. Deux obstacles retardaient l'évolution vers le partage des services. Les petits organismes pouvaient plus profiter que les grands des économies d'échelle engendrées par les services communs. Cela pouvait dissuader les grands organismes de s'intéresser à l'idée de services communs. L'autre obstacle était la difficulté de se mettre d'accord, entre organismes nombreux, sur les décisions à prendre.

Programme de services communs

99. Le programme de services communs est un moyen de réduire les coûts et d'accroître l'efficacité et la coordination des opérations des Nations Unies. Le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement s'employait à organiser des ateliers sur le programme dans tous les bureaux de pays, en faisant appel à des spécialistes des services communs. Ces ateliers couvraient les questions suivantes : mesures d'harmonisation et de regroupement; comment réaliser des économies; sensibilisation du personnel au bien-fondé des services communs; et analyse des coûts et avantages.

100. Les ateliers devaient s'achever à la fin de 2006. Au 31 décembre 2005, ils avaient été organisés dans 44 des 134 bureaux de pays pour un coût de 816 156 dollars, soit en moyenne 18 549 dollars par bureau. Il restait donc encore 90 bureaux de pays qui devaient mettre en œuvre le programme de services communs d'ici à la fin de 2006. En se basant sur le même coût moyen par bureau, on estimait à 1 670 000 dollars les ressources nécessaires pour le programme, alors qu'il restait un crédit de 810 000 dollars environ pour la mise en œuvre de l'initiative relative aux services communs dans les bureaux de pays. Le PNUD prévoyait de créer un sous-système, dans le système Atlas, pour gérer ce budget et contrôler plus rigoureusement les dépenses. Le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement avait également demandé un rapport d'évaluation du programme pour en mesurer l'impact. En mai 2006, ce rapport n'était pas encore disponible.

Système de gestion des services communs

101. Le PNUD devait lancer un système pilote de gestion des services communs dans 22 bureaux de pays. La mise en place du système devait être achevée au troisième trimestre de 2006. Cependant, en avril 2006, on n'avait guère fait de progrès car le projet avait été suspendu en attendant les résultats de l'examen du programme de services communs. Le Groupe de travail sur les locaux et services communs s'employait à poursuivre avec les pays les efforts visant à entrer des données de base dans le système. Tous les bureaux de pays étaient appelés à utiliser régulièrement le système dès qu'il serait mis en place.

Spécialistes des services communs

102. Les spécialistes des services communs sont chargés de créer des capacités, de dispenser une formation, de fournir des conseils techniques aux diverses initiatives dans le domaine des services communs et de les suivre. Leurs fonctions et responsabilités consistent à dispenser une formation, un encadrement et des conseils techniques, à contribuer à l'élaboration et à l'application des outils relatifs aux programmes de services communs, à veiller à ce que les initiatives interorganisations en matière de services communs soient en place ou poursuivies dans les pays et leur région; à favoriser la mise en place de réseaux régionaux et interrégionaux ainsi que d'un système d'innovation par les pairs dans chaque pays; et, enfin, à aider à organiser des réunions régionales sur les services communs. Les spécialistes des services communs relèvent du Groupe de travail sur les locaux et services communs.

103. Le programme d'élargissement des services communs, approuvé par le Groupe de gestion du Groupe des Nations Unies pour le développement en décembre 2003, a été mis en œuvre dans les bureaux de pays selon une approche régionale, en ayant recours à des spécialistes des services communs. Six régions étaient concernées : l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale; l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe; les États arabes et l'Afrique du Nord, les États d'Asie et du Pacifique; l'Amérique latine et les Caraïbes; enfin, l'Europe de l'Est et la Communauté d'États indépendants. Pour chaque région, une équipe interorganisations de spécialistes des services communs a été créée.

104. Le Comité a constaté que dans deux pays visités, les spécialistes des services communs n'avaient pas été employés à déterminer les services communs et à fournir l'assistance et les connaissances techniques nécessaires.

Achats interorganisations

105. Le Groupe de travail interorganisations sur les achats a été créé en 1977 comme l'un des premiers mécanismes de coordination interorganisations. Il sert d'instance pour la promotion de la coordination et l'échange de pratiques entre responsables des achats du système des Nations Unies. Le Bureau des services d'achats interorganisations, qui est également chargé de promouvoir la coordination interorganisations dans le cadre de ses activités de recherche et de développement, assure le secrétariat du Groupe de travail. Le Bureau des services d'achats interorganisations couvre ses dépenses avec la plus-value générée sur ses achats.

106. Le Bureau des services d'achats interorganisations était bien placé pour continuer à coordonner les initiatives dans le domaine des achats à l'échelle du système des Nations Unies. Toutefois, la coordination des achats était en réalité tributaire du programme de travail du Groupe de travail. Le Bureau a donné suite aux décisions de ce dernier, à l'instar de tous les participants au Groupe de travail. Le Groupe de travail interorganisations sur les achats a considérablement contribué à promouvoir la coordination interorganisations. Toutefois, étant une instance d'experts, il n'avait pas mandat de mener la coordination et la coopération interorganisations avec l'autorité voulue et comptait énormément sur l'engagement volontaire des participants aux réunions.

107. Il n'existait pas de procédures ou directives officielles pour garantir que la coordination et la coopération interorganisations soient convenablement élargies aux

achats. Le Bureau des services d'achats interorganisations pourrait jouer un rôle important en appuyant le système des coordonnateurs résidents à cet égard et a indiqué qu'il était disposé à le faire. Cependant, il ne prévoyait pas de participer activement à ce processus. C'est ainsi, par exemple, qu'il n'avait pas fourni systématiquement de directives officielles pour promouvoir la coordination et la collaboration en matière d'achats au niveau des bureaux de pays. Il a également indiqué qu'il ne générerait pas suffisamment de bénéfices pour simultanément assurer le secrétariat du Groupe de travail et prêter son concours aux coordonnateurs résidents. Le Bureau a en outre indiqué qu'il faudrait un mandat défini par le PNUD pour lui permettre de jouer un rôle de coordination des achats et pour disposer d'une source de financement de cette activité.

108. Le Bureau des services d'achats interorganisations a été associé à des initiatives de collaboration engagées par le Groupe de travail interorganisations sur les achats. En 2004, il avait été directement chargé de proposer un cadre pour la diffusion des accords à long terme et d'autres informations concernant les achats, ce qu'il fit. Toutefois, au moment de l'audit, le cadre ne contenait pas encore toutes les données voulues. À la réunion du Groupe de travail de mai 2005, il a été décidé que toutes les organisations s'engageraient à faire dès que possible du Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies, qui est une base de données sur les fournisseurs à l'usage du personnel des achats du système Nations Unies et de la Banque mondiale, leur unique portail pour les achats.

109. L'une des principales décisions prises à la réunion du Groupe de travail de 2004 a été que chaque organisme des Nations Unies menant des activités d'achats à grande échelle se spécialiserait dans la préqualification pour certains produits donnés. Si l'on a admis qu'il s'agissait d'un progrès, la notion de « l'organisme chef de file » remontait à la première réunion du Groupe de travail interorganisations sur les achats, tenue en 1976.

110. L'initiative « organisme chef de file » avait des avantages et permettait d'éviter les doubles emplois en matière d'achats. Toutefois, la collaboration n'avait pas dépassé le stade de la préqualification des fournisseurs. Il serait encore plus avantageux d'élargir la collaboration à d'autres éléments du cycle des achats, notamment la procédure d'adjudication et l'évaluation des prestations des fournisseurs.

111. Le Bureau des services d'achats interorganisations a également indiqué que les possibilités de collaboration étaient limitées car le type d'activités auxquelles les organisations devraient participer n'était pas assez clairement précisé. Le PNUD ayant un mandat élargi dans le domaine du développement, la gamme des produits dont il a besoin pourrait être très vaste. L'UNOPS, par exemple, avait été initialement créé pour faire office de spécialiste de la gestion des projets mais, en pratique, l'UNOPS se livrait aussi à des activités d'achats car il en retirait les recettes nécessaires pour financer ses frais généraux (voir également JIU/REP/2004/9).

112. Le Bureau des services d'achats interorganisations a estimé que les activités d'achats des organismes des Nations Unies sous-tendaient leur stratégie opérationnelle. Chaque organisme aménageait donc sa fonction d'achats en conséquence. En outre, le manque de coordination entre les organismes des Nations Unies en matière d'achats attestait le chevauchement des fonctions des divers organismes eu égard à leurs mandats et activités respectifs. Le Bureau a toutefois

indiqué qu'il collaborait avec d'autres organismes des Nations Unies à Copenhague et, qu'à cette fin, il avait offert d'accepter des achats externalisés de l'UNOPS et de fournir des services opérationnels d'achats pour certains articles en appui à l'UNOPS, au moyen de Web Buy.

113. Le Bureau des services d'achats interorganisations a, au moyen de sa méthode d'établissement des coûts axée sur les activités, déterminé les coûts. Les autres organismes [par exemple le FNUAP et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS)] n'ont pas été en mesure de le faire. Le Bureau des services d'achats interorganisations a pu limiter au maximum ses coûts de transaction en imputant en moyenne 3 % de frais de gestion, alors que, selon le Bureau, d'autres organismes des Nations Unies ont estimé que ces frais se situaient entre 4 et 18 %. Le Bureau des services d'achats interorganisations a encouragé l'adoption de ses pratiques de codification des coûts des activités parmi ses homologues des Nations Unies afin d'encourager un calcul plus exact des dépenses.

114. Le recours aux achats groupés est resté limité; entre 2000 et 2004, ces achats effectués directement par l'UNICEF ont représenté en moyenne 1 970 000 dollars par an, soit 2,1 % du total des dépenses des services d'achats de l'UNICEF pour la même période. Plus des trois quarts de ce montant concernaient des achats de médicaments anti-VIH pour le compte de l'OMS et du PNUD.

115. L'UNICEF ne peut entreprendre de telles opérations que dans le cadre d'un mémorandum d'accord. À la date du présent audit, des mémorandums d'accord avaient été signés avec le PNUD et le FNUAP, mais non avec l'OMS. Comme l'écrivait le chef des services d'achats de l'UNICEF en 2003, « l'OMS se montre nullement disposée à reconnaître à l'UNICEF la qualité d'organisation chef de file, sauf pour l'achat de vaccins. Elle refuse systématiquement de tenir compte du fait que nous ne pouvons agir que dans le cadre d'un accord, quel qu'il soit ». En conséquence, l'OMS a été informée que les services d'achats de l'UNICEF ne leur feraient plus d'offres concernant certains produits.

116. L'UNICEF a estimé que les organismes apparentés comme l'OMS, l'UNOPS et le Bureau des services d'achats interorganisations du PNUD s'étaient dotés de capacités d'achat de produits pharmaceutiques ou les avaient renforcés, activité qui avait été confiée à l'UNICEF en sa qualité d'organisme chef de file pour les achats.

117. De 2000 à 2004, l'UNICEF a acheté des fournitures d'une valeur de 6 940 000 dollars auprès d'autres organismes des Nations Unies, soit une moyenne de 1,4 million de dollars par an, ou 0,22 % de l'ensemble des achats et 0,32 % des achats à l'extérieur. Ces chiffres n'incluent pas les achats effectués au titre d'accords à long terme négociés avec les fournisseurs de concert avec d'autres organismes des Nations Unies ou par ceux-ci.

118. Le secrétariat du Groupe de travail interorganisations sur les achats a dressé une liste des accords à long terme établis par sept organismes des Nations Unies (ONU, Bureau des services d'achats interorganisations, Fonds international de développement agricole (FIDA), UNICEF, UNOPS, UNRWA et PAM) mais l'on ne disposait pas de données globales sur les prix pratiqués ni sur l'application de ces accords par d'autres organismes des Nations Unies. La coopération la plus notable a porté sur deux accords à long terme d'expédition de fret, dont ont bénéficié d'autres organismes des Nations Unies. En ce qui concerne les véhicules, l'UNICEF disposait de ses propres accords à long terme fondés sur l'accord du Bureau des

services d'achats interorganisations et au même prix. Toutefois, du fait des délais de production prévue dans l'accord du Bureau, les véhicules n'étaient généralement pas disponibles pour livraison immédiate. L'UNICEF a par conséquent négocié avec des concessionnaires automobiles deux autres accords à long terme lui concédant un rabais d'environ 20 %. De même, l'UNICEF a acheté des trousse de dépistage du VIH et des contraceptifs au titre d'accords à long terme dont ont bénéficié respectivement l'OMS et le FNUAP, pour un montant total de 5,4 millions de dollars en 2004, ainsi que divers équipements médicaux.

119. Les organismes des Nations Unies ont utilisé les accords à long terme de l'UNICEF. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) s'est ainsi servi de l'accord à long terme sur les moustiquaires pour acheter quelque 150 000 moustiquaires à raison de 3,8 dollars l'unité au lieu de 4,7 dollars (prix que le fournisseur avait soumis au HCR), soit une économie de 130 000 dollars.

120. Le HCR a utilisé de l'espace dans les entrepôts de l'UNICEF à Copenhague et à Doubaï, où les deux organismes stockent des articles identiques. Cependant, l'UNICEF et le HCR n'avaient pas groupé leurs commandes en vue d'obtenir des rabais auprès des fournisseurs. Leurs marchandises étaient gérées séparément dans les locaux partagés, alors qu'une gestion conjointe aurait permis de réduire les stocks et de réaliser des économies d'échelle.

121. La CEA ne disposait pas de mécanisme propre à favoriser une stratégie pour la mise en place de services communs avec les autres organismes qui occupent les locaux des Nations Unies. Le tableau 5 montre le prix unitaire obtenu par la Section des achats de la CEA, ce qui permet de déterminer les éventuels gains et économies d'échelle pour la CEA et les bureaux et organismes des Nations Unies.

Tableau 5
Prix comparatifs de certains articles
(En dollars des États-Unis)

Description	CEA	PNUD	UNICEF
Papier pour photocopie (500 P)	3,52	3,40	4,12
CD-R	0,75	1,04	0,69
Fauteuil de direction (local)	173,61	225,69	145,83
Cartouche d'encre (HP-2300)	106,48	91,44	127,31
Total	284,36	321,57	277,95

I. Intervention après le tsunami

122. Le 26 décembre 2004, un séisme survenu au large des côtes indonésiennes a provoqué un tsunami de grande envergure, frappant des pays comme l'Indonésie, le Sri Lanka et la Thaïlande. Quelque 240 000 personnes ont trouvé la mort du fait de la catastrophe et plus d'un million ont été déplacées. Le 28 mars 2005, un autre séisme a touché Nias, Simeulue et les parties méridionales d'Aceh en Indonésie.

123. Le Comité a visité les bureaux du PNUD, du HCR, de l'UNICEF et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat dans les trois pays les

plus touchés (Indonésie, Sri Lanka et Thaïlande). Le Comité a également visité le siège du Bureau de la coordination des affaires humanitaires à New York et à Genève ainsi que le siège du PNUE et d'ONU-Habitat à Nairobi.

124. Pendant l'exercice biennal de 2004-2005, l'ONU et ses fonds et programmes ont reçu 980 millions de dollars au titre du tsunami et en ont dépensés 359 millions, soit un taux d'exécution de projets de 36,7 %, comme il ressort du tableau 6.

Tableau 6

**Recettes et dépenses de l'ONU et de ses fonds et programmes
au titre du tsunami, 2004-2005**

(Millions de dollars des États-Unis)

<i>Organisme</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Proportion dépensée (pourcentage)</i>
UNICEF	660,0	200,7	30,4
PNUD	158,2	76,2	48,2
HCR	59,2	34,0	57,4
ONU-Habitat	32,2	9,4	29,2
FNUAP	30,3	19,1	63,0
BCAH ^a	21,6	13,8	63,9
Programme des Volontaires des Nations Unies	7,8	0,9 ^b	11,5
PNUE	6,6	3,2	48,5
UNIFEM ^c	2,7	1,5 ^b	55,6
Divers	0,4	—	—
Total	979,0	358,8	36,7

Source : Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies, Système de suivi des flux financiers et organismes.

^a Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat.

^b Données au 31 octobre 2005.

^c Fonds de développement des Nations Unies pour la femme.

125. Les organismes ont donné diverses explications pour le faible taux d'exécution. Le PNUD et l'UNICEF ont indiqué que leur rôle dans les activités de développement, au-delà de l'aide humanitaire, justifiait le report des fonds à 2006 et au-delà. Le HCR a fait valoir que les retards accusés dans la construction de logements en Indonésie et au Sri Lanka étaient dus à des problèmes d'ordre juridique et environnemental. La construction de logements après une catastrophe naturelle ne relevait pas du mandat principal du HCR, ce qui expliquait qu'il ne disposait pas de compétences propres pour entreprendre ces projets. En ce qui concerne l'ONU-Habitat, les rapports intérimaires sur les projets relatifs au tsunami faisaient état de retards considérables. La nécessité de préparer les chantiers et les dépassements de coûts étaient parmi les problèmes recensés à cet égard.

Préparation aux situations d'urgence

126. La responsabilité principale de l'élaboration et de la mise en œuvre de plans d'intervention et de la préparation aux situations d'urgence incombe à l'équipe de pays des Nations Unies, sous la direction du coordonnateur de l'action humanitaire ou du coordonnateur résident. Le Comité permanent interorganisations a créé un groupe de travail sur la préparation et la planification préalables aux situations d'urgence en vue de fournir une orientation et un appui au coordonnateur de l'action humanitaire. Il n'y a pas de plan global actualisé de préparation préalable aux catastrophes et d'intervention en Indonésie, aux Maldives et au Sri Lanka. Depuis le tsunami, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le PNUD ont œuvré avec les gouvernements à l'élaboration de plans nationaux d'intervention d'urgence.

127. L'UNICEF et le HCR ont élaboré des plans de préparation préalable ou d'intervention d'urgence dans les pays touchés. Toutefois, ces plans n'étaient pas assez détaillés et concrets pour être utiles pendant la première phase d'intervention en cas de catastrophe. Le Comité a notamment relevé les insuffisantes suivantes :

- a) Manque d'un plan de mobilisation des ressources clairement défini, de listes de fournitures essentielles et d'un plan logistique d'urgence à l'échelle du pays;
- b) Méconnaissance, de la part de certains fonctionnaires, du plan de préparation aux situations d'urgence et d'intervention ou formation insuffisante aux divers éléments du plan;
- c) Non approbation officielle ou non diffusion d'un plan d'intervention d'urgence pour le personnel.

Évaluation des besoins

128. L'ONU et ses fonds et programmes ne partageaient pas une méthode commune d'évaluation rapide. L'UNICEF ne disposait pas d'outils d'évaluation normalisés ni de directives permettant de réaliser, de manière cohérente, des évaluations rapides et d'assurer la collecte de données d'évaluation exhaustives et de qualité. Seul son bureau de pays au Sri Lanka avait mis au point des modèles d'évaluation normalisés pour assurer la comparabilité des données. Toutefois, ces modèles n'étaient pas systématiquement utilisés sur le terrain.

129. Après le tsunami, l'UNICEF avait publié une mise à jour de son manuel d'intervention d'urgence, qui portait sur la conduite des évaluations initiales. Il avait également élaboré un projet de manuel pour les évaluations rapides. Ce manuel pourrait servir aux autres organismes des Nations Unies menant des activités humanitaires.

130. Plus d'un an après le tsunami, certains organismes n'avaient pas établi de budgets et plans de travail pluriannuels détaillés en vue de l'utilisation des fonds sollicités. C'était le cas de l'UNICEF (Indonésie) et du HCR (Indonésie et Sri Lanka). Il existe par conséquent un risque que les fonds soient alloués sur la base d'évaluations inexactes des besoins et que la capacité des organismes ne soit pas à la mesure des fonds reçus.

Efficacité de l'intervention immédiate

131. L'intervention immédiate de l'UNICEF au cours des six à huit premières semaines qui ont suivi le tsunami était conforme aux engagements pris. Vu l'ampleur de la dévastation et les problèmes d'accès aux zones touchées, il convient de féliciter le personnel de l'UNICEF qui a participé à cette opération pour son efficacité.

132. L'intervention immédiate du Bureau de la coordination des affaires humanitaires après le tsunami a consisté à déployer dans les pays touchés 5 équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe, composées de 44 spécialistes des interventions en cas de catastrophe provenant de 18 pays et de 4 organisations internationales. Bien que ceux-ci aient été envoyés sur le terrain en temps voulu, ils n'avaient pas reçu de pochettes d'information avant d'arriver dans le pays où se déroulait l'opération.

133. Le HCR a participé à une opération à la demande du Secrétaire général, bien que celle-ci n'entre pas directement dans le cadre de son mandat relatif à la protection des réfugiés. Malgré cette situation particulière, aucune évaluation n'a été effectuée pour déterminer les enseignements tirés en vue de la participation future du HCR à des opérations de secours consécutives à des catastrophes naturelles.

134. L'ONU-Habitat n'avait pas produit de rapports d'activités à temps, ce qui n'a pas permis de déterminer les retards accusés et les dépassements de coûts éventuels.

Efficacité de la coopération interorganisations

135. La coalition pour l'évaluation des opérations de secours et de relèvement après le tsunami, composée du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF, de l'OMS, du PAM, d'organisations non gouvernementales et de donateurs, a estimé que la coordination n'avait pas été efficace en raison du nombre même de participants. Comme le Bureau de la coordination des affaires humanitaires l'a admis dans son rapport annuel de 2005, la compétition entre les acteurs sur le terrain, en particulier le fait qu'ils se disputent les clients ou les populations touchées, et le manque d'incitation à coordonner les activités en raison de l'abondance des fonds ont conduit à des doubles emplois et à la confusion.

136. Au Sri Lanka, le Bureau a reconnu qu'au niveau des districts, les interventions n'avaient pas été très efficaces en raison du déploiement de personnel subalterne, lequel n'avait pas bénéficié de l'appui et du matériel nécessaires dans plusieurs localités. Si certains agents se sont acquittés de leurs fonctions au-delà de toute attente, la situation générale, telle que l'a décrite la Commission pour l'évaluation des opérations de secours et de relèvement après le tsunami, est caractérisée par l'inefficacité de l'action du Bureau au niveau des districts²³.

Coordination entre les personnels militaire et civil

137. Bien que le personnel du Bureau de la coordination des affaires humanitaires ait été installé dans le centre de commandement régional en Thaïlande dès le 31 décembre 2004, il s'est heurté à de graves problèmes de communication avec les

²³ OCHA, *Rapport annuel 2005*, p. 172.

agents sur le terrain et n'a pu efficacement rapporter les demandes aux offres de moyens militaires.

138. Le HCR a eu recours à des moyens militaires pendant la phase d'urgence. En Indonésie notamment, il a utilisé des hélicoptères suisses et des véhicules de l'armée des États-Unis ou de l'armée indonésienne. Toutefois, il n'existait pas d'accord entre les organismes des Nations Unies et les forces militaires, à l'exception du mémorandum d'accord signé entre le HCR et l'armée suisse.

Passage des secours d'urgence au relèvement

139. Les efforts faits par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires pour coordonner le passage au relèvement ont connu des succès mitigés. En Thaïlande, l'équipe de pays a commencé à examiner les besoins en matière de relèvement dès le 10 janvier 2005, alors que l'équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe était encore dans le pays. Au Sri Lanka, le Bureau a contribué à l'adoption, par l'équipe de pays, d'une stratégie de transition en avril 2005, à la suite de l'examen à mi-parcours des projets au titre de l'appel éclair. Aucune stratégie semblable n'était encore mise en œuvre en Indonésie en février 2006. Toutefois, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le PNUD et le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement avaient entrepris de planifier le passage des secours au relèvement et avaient organisé une visite commune en Indonésie en juin 2005. À la suite de cette visite, le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour le relèvement à Aceh et à Nias a été créé en septembre 2005. Il a pour objectif de favoriser la réalisation des buts visés par la réforme de l'ONU et de servir d'interlocuteur unique de l'Agence de reconstruction et de relèvement de Bandar Aceh Jayah.

Stratégie de lutte contre la fraude des équipes de pays des Nations Unies

140. Malgré l'importance des fonds reçus par les organismes des Nations Unies à la suite du tsunami et les risques de gaspillage, de mauvaise gestion et de corruption, les organismes des Nations Unies présents en Indonésie et au Sri Lanka n'avaient pas adopté une stratégie commune pour faire face aux risques de fraude et de corruption. C'est ainsi qu'ils n'échangeaient pas d'informations aux fins d'inscrire sur une liste noire les personnes associées à des irrégularités en matière d'achats et dans d'autres domaines.

141. Le PNUD ne disposait pas de stratégie de prévention de la fraude au moment où les secours étaient fournis aux victimes du tsunami. Ce n'est qu'en août 2005, soit huit mois après la première intervention d'urgence, qu'une stratégie a été diffusée aux bureaux de pays. Des efforts de lutte contre la fraude ont été entrepris lors de l'exécution du programme d'intervention d'urgence et de relèvement transitoire de Banda Aceh, sous la forme d'une note d'orientation définissant des mesures de responsabilisation et de transparence.

Suivi des flux financiers

142. Vu que le système de suivi des flux financiers du Bureau de la coordination des affaires humanitaires ne couvrait pas les dépenses, le Comité permanent interorganisations a décidé de créer un système de suivi des dépenses, tenu par le Bureau. C'est ainsi que le site Web du système de suivi des dépenses a été lancé en mai 2005. Les organismes participants s'étaient engagés à fournir chaque mois des

informations au Bureau de la coordination des affaires humanitaires à Genève. Le Comité a relevé les insuffisances suivantes :

- a) Certains organismes n'avaient pas fourni d'informations sur les dépenses, alors qu'ils avaient demandé des fonds pour des projets au titre de l'appel éclair;
- b) Certains organismes n'avaient pas rendu compte de l'affectation à des projets spécifiques des fonds non réservés;
- c) Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires n'avait pas procédé à un rapprochement des états des dépenses issus du système de suivi des dépenses avec les états financiers des organismes participants;
- d) Des incohérences ont été constatées entre les chiffres du système de suivi des dépenses, de la base de données sur l'aide octroyée par les donateurs²⁴ et de la base de données sur le relèvement à Bandar Aceh Nias.

Contrôles financiers

143. Au Bureau de la coordination des affaires humanitaires, les informations engendrées par deux systèmes non compatibles, à savoir le système intégré de gestion (SIG) de l'ONU (utilisé par le siège du Bureau) et le système Atlas du PNUD (utilisé par le PNUD pour le compte des bureaux extérieurs du Bureau de la coordination des affaires humanitaires) ont entraîné d'importants retards.

144. Il n'existait pas de relevé pour deux comptes bancaires en Indonésie. Ces comptes ont été ouverts sans autorisation et ne faisaient l'objet d'aucun rapprochement mensuel. Les responsables de la petite caisse n'étaient pas non plus officiellement désignés.

145. À l'UNICEF, l'aide en espèces octroyée aux homologues locaux représentaient 40 % des dépenses au titre du tsunami en 2005. En Indonésie, le Bureau de l'audit interne a relevé des cas où les partenaires d'exécution n'avaient pas la capacité de gérer effectivement les fonds. En outre, le Bureau de l'audit interne de l'UNICEF a estimé que le personnel de l'UNICEF n'était pas conscient des insuffisances des partenaires d'exécution locaux et des faiblesses des systèmes, dont l'établissement de rapports financiers internes qui laissaient à désirer ou des compétences limitées en matière de gestion financière.

Mobilisation des ressources humaines

146. Les organismes des Nations Unies ont déployé un grand nombre d'agents dans la zone touchée. Malgré le taux de mobilisation du personnel, le processus de recrutement en cas d'urgence présentait quelques faiblesses. Ni le PNUD ni le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ne disposaient d'une base de données officielle sur des agents ayant une expérience de la gestion des catastrophes humanitaires, laquelle aurait permis d'identifier des agents à déployer d'urgence en

²⁴ Lorsque le système de suivi des dépenses a été conçu et convenu par les organismes, on ne savait pas encore que le bureau de l'Envoyé spécial encouragerait la création de bases de données sur l'aide octroyée par les donateurs qui seraient financées par le PNUD et tenues par les gouvernements. Ces bases de données devaient permettre de suivre les fonds et les dépenses au titre des activités liées au tsunami, y compris la reconstruction à long terme (au-delà de l'appel éclair).

cas de catastrophes complexes. Le PNUD, l'UNICEF et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ont chacun établi son propre fichier du personnel à déployer d'urgence.

147. Les procédures de recrutement pour des contrats temporaires de durée déterminée ont entraîné des retards. Si le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a pu ouvrir des antennes en Indonésie entre le 9 janvier et 11 février 2005, certaines antennes qui auraient été nécessaires en janvier 2005 n'ont pu ouvrir qu'en mars 2005. Le Bureau a également pâti des vacances à certains postes de rang élevé, notamment celui de coordonnateur adjoint de l'action humanitaire à Banda Aceh, qui est resté vacant pendant 19 semaines en 2005. Dans le cas de l'UNICEF, le délai de recrutement pour des contrats temporaires de durée déterminée était de quatre à neuf mois. Les effectifs des bureaux du HCR au Sri Lanka ont enregistré leur niveau le plus élevé en mai et juin 2005, lorsque la phase d'urgence initiale était terminée.

148. D'autres insuffisances ont été constatées, notamment les suivantes :

- a) À l'UNICEF, on a relevé des taux excessifs de vacance de poste, des incohérences dans les procédures permettant de déterminer les compétences et l'expérience du personnel, des procédures de passation de services qui laissaient à désirer et la concurrence entre organismes qui se disputent des candidats qualifiés;
- b) Au HCR, les qualifications du personnel ne cadraient pas toujours avec les besoins;
- c) Au Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le recrutement de fonctionnaires pour des missions de courte durée se heurtait à des difficultés;
- d) Au PNUD, le personnel déployé ne savait pas toujours les modalités et directives opérationnelles et on n'avait pas consacré suffisamment de temps à la formation.

Gestion des achats, des fournitures et de la logistique

149. En janvier 2005, le PNUD a porté à 1 million de dollars le montant des achats que le Représentant résident en Indonésie pouvait autoriser, sous réserve que des exemplaires de tous les marchés d'une valeur supérieure à 100 000 dollars soient communiqués au Bureau des conseils juridiques et de l'appui aux achats pour examen rétroactif. Cependant, le Comité ne pouvait confirmer que ces marchés ont été soumis pour examen. De plus, les délais d'exécution des achats du PNUD semblaient excessifs.

150. Du fait des plans d'approvisionnement et de distribution à l'UNICEF et de la recherche de marchés dans la plupart des pays touchés, certains achats n'ont pas été utilisés. De même, les achats inutilisés dans les bureaux du HCR au Sri Lanka s'élevaient à 1,3 million de dollars au titre des fonds pour les secours aux victimes du tsunami en Indonésie et au Sri Lanka.

151. Au Bureau de la coordination des affaires humanitaires, des achats ne correspondant pas aux besoins du bureau auquel ils étaient destinés demeuraient inutilisés au moment de la réalisation de l'audit.

J. Gestion des achats et des marchés

152. Les conclusions du Comité concernant les lacunes en matière de gestion des achats et des marchés sont résumées dans la présente section. Toutefois, le Comité a également présenté des observations approfondies sur les questions liées aux achats dans les sections portant sur la coordination interorganisations (par. 65 à 121 ci-dessus) et les opérations de secours après le tsunami (par. 122 à 150 ci-dessus).

Délégation des pouvoirs

153. Aux termes de la règle de gestion financière 105.13, les pouvoirs en matière d'achat doivent être formellement délégués aux fonctionnaires chargés d'exercer les fonctions d'achat. Il n'en était pas ainsi à l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice, où les termes des pouvoirs délégués au directeur en matière d'achats n'ont jamais été précisés²⁵. À l'Office des Nations Unies à Genève, les pouvoirs en matière d'achat ont été délégués à un directeur de l'administration cinq mois après sa prise de fonctions et, en mai 2006, la mise à jour des pouvoirs délégués aux fonctionnaires de l'Office n'avait toujours pas été établie.

Séparation des fonctions

154. Toutes les organisations ne se conformaient pas strictement aux règles et règlements applicables en matière de séparation des fonctions incompatibles. À l'UNICEF, le Comité a constaté que les factures d'une valeur de 50 000 dollars ou plus étaient certifiées et approuvées par le même agent comptable. En outre, un grand nombre de commandes passées par la Division des approvisionnements de l'UNICEF en 2005 n'étaient pas conformes aux règles car elles ont été approuvées par l'agent certificateur au lieu d'un agent ordonnateur.

155. À l'Office des Nations Unies à Genève, il n'y avait pas de séparation des fonctions de demandeur, d'acheteur et de responsable des marchés pour la restauration car ces trois fonctions étaient simultanément exercées par un seul et même fonctionnaire.

156. Au PNUD, il se peut que les fournisseurs créés et approuvés par le même agent dans le système Atlas échappent à tout contrôle car l'agent qui approuve les fournisseurs écrase automatiquement les données entrées dans le système par celui qui a créé les fournisseurs.

Rotation du personnel essentiel

157. Dans certains organismes, les fonctionnaires exerçaient les fonctions d'achat pendant une longue période. Ainsi, à l'Office des Nations Unies à Genève et au HCR, des agents exerçaient des fonctions d'achat pendant plus de six ans et neuf ans respectivement, et on a recensé des cas d'ancienneté dépassant 20 ans. Il n'existe certes pas de règle ou règlement qui impose des restrictions au temps que le personnel spécialisé peut passer à des postes dans son domaine de compétence, mais une rotation périodique du personnel chargé des services d'achats est une bonne pratique qui favorise de meilleurs contrôles internes.

²⁵ Comme l'a indiqué le Comité des commissaires aux comptes en juillet 2002 (*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-septième session, Supplément n° 5 et rectificatif* [(A/57/5 (vol. I) et (Corr.1)]).

Planification des achats

158. L'ONU, le PNUD, le HCR, l'UNICEF, le PNUE (Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique), l'Université des Nations Unies, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et le FNUAP ne disposaient pas de plans d'achat, ce qui était contraire aux bonnes pratiques et aux directives des organes délibérants. Les répercussions sur les opérations sont évidentes dans le cas du FNUAP, où les bureaux de pays ont placé 43 % des commandes d'achat pendant les trois derniers mois de 2004 et 60 % des demandes d'achat pendant les quatre derniers mois de la même année.

159. Les besoins réels en matériel n'étaient pas toujours convenablement établis, ce qui explique que des articles achetés ne soient pas utilisés. En témoigne le cas de l'Office des Nations Unies à Genève, où du matériel de sécurité d'une valeur de 260 000 dollars a été acheté en 2005 en sus des besoins.

Gestion des fournisseurs

160. Des améliorations notables s'imposent en matière de gestion des fournisseurs. Les bases de données sur les fournisseurs n'étaient pas mises à jour en temps voulu et convenablement (HCR) et l'enregistrement des fournisseurs ne reposait pas systématiquement sur des pièces justificatives et une évaluation judicieuse de leur fiabilité financière (HCR, Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO), Office des Nations Unies à Genève, ONUDC et Tribunal pénal international pour le Rwanda). En ce qui concerne le PNUD, seuls 53 704 des 447 687 fournisseurs (soit 12 %), avait un dossier actif et étaient utilisés. Il n'y avait pas de comité d'examen des fournisseurs (HCR) ou les comptes rendus écrits de leurs réunions et décisions n'étaient pas convenablement conservés (Office des Nations Unies à Genève). Plusieurs marchés et commandes étaient accordés à des fournisseurs non enregistrés (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Office des Nations Unies à Nairobi, Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient et ONUDC), en contradiction avec les politiques d'achat des Nations Unies en vigueur.

161. Il faut évaluer la performance des fournisseurs pour s'assurer que les marchés ne soient accordés ou renouvelés que dans le cas des fournisseurs qui ont démontré un niveau acceptable de prestation de services. Les évaluations n'étaient pas toujours effectuées en temps voulu et de manière appropriée (Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient, Service des achats de l'ONU, Tribunal pénal international pour le Rwanda et PNUD).

Appels d'offres et approbation des transactions

162. Le Comité a relevé des lacunes dans les procédures d'appel d'offres, notamment : des négociations directes des prix entre demandeur et fournisseur; une utilisation inappropriée des procédures; l'invitation systématique des soumissionnaires au lieu de la publication d'avis, sans autorisation du Secrétaire général (ONUDC et Tribunal pénal international pour le Rwanda); et l'examen des soumissions reçues après la date indiquée dans l'invitation à soumissionner (HCR, ONUDC et Bureau de la coordination des affaires humanitaires). Le choix des fournisseurs ne reposait pas toujours sur des évaluations techniques judicieuses

fondées sur les critères définis dans le cadre de référence (ONUDC). À l'Office des Nations Unies à Genève et au HCR, les transactions n'étaient pas toujours soumises au comité des marchés du lieu d'affectation ou du siège, quand bien même la valeur des achats l'exigeait.

163. À la CEPALC, au Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient et à l'UNICEF, certaines commandes ont été formellement émises après la livraison des marchandises ou la prestation des services. Au Bureau de la coordination des affaires humanitaires, du matériel a été fourni sans une demande de fournitures ou une commande formelle.

Délai d'exécution des achats

164. Le Comité a constaté de longs délais d'exécution des achats – à partir du moment où les demandes de fournitures sont émises et le paiement effectué – à l'ONU, au PNUD, au Tribunal pénal international pour le Rwanda, à l'UNRWA, à la CESAO et à la CESAP, qui ont eu une incidence négative sur l'efficacité des opérations. On ne vérifiait pas toujours les délais d'exécution réels par rapport aux critères fixés et aux directives établies dans les plans d'achat.

165. Les critères régissant l'adjudication des marchés n'étaient pas toujours formalisés. Au PNUD par exemple, on ne pouvait procéder à un contrôle par rapport à ces critères. En ce qui concerne les achats d'urgence, l'UNICEF s'était engagé à exécuter en 48 heures des demandes importantes de fournitures d'extrême urgence mais n'avait pas assuré le suivi de la réalisation de cet objectif.

K. Gestion des ressources humaines

Répartition géographique du personnel

166. En application de la section V de la résolution 59/266 de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 2004, le Comité des commissaires aux comptes a procédé à une vérification de l'application du principe de la représentation géographique équitable à tous les niveaux du Secrétariat, tel qu'énoncé dans les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale, et a vérifié l'application des mesures décidées pour assurer la transparence et la responsabilisation à tous les stades du processus de sélection, de recrutement et d'affectation, conformément aux résolutions de l'Assemblée sur la question.

167. À l'Organisation des Nations Unies, au 31 décembre 2005, 2 606 fonctionnaires étaient soumis à la répartition géographique entre les 191 États Membres, dont 17 étaient non représentés, 8 étaient sous-représentés, 99 se situaient dans la fourchette souhaitable en dessous du point médian, 43 se situaient dans cette fourchette au-dessus du point médian et 24 étaient surreprésentés. Entre 2004 et 2005, le statut des États Membres non représentés ne s'est pas amélioré et celui des États Membres sous-représentés ne s'est que très légèrement amélioré, alors que le nombre des États Membres surreprésentés a augmenté de 7, c'est-à-dire de 41 %.

168. Au total, 23 207 nationaux des divers États Membres qui avaient le statut de non représentés, de sous-représentés ou qui se situaient au-dessus du point médian de la fourchette souhaitable se sont inscrits en 2004 et 2005 aux concours nationaux de recrutement organisés dans divers pays.

169. Au total, 220 lauréats de ces concours ont été inscrits au registre. Quarante-cinq nationaux d'États Membres sous-représentés et quatre nationaux d'États Membres non représentés ont été reçus à ces concours. La majorité des personnes recrutées au cours de l'exercice biennal 2004-2005 étaient des nationaux d'États Membres sous-représentés ou qui se situaient dans la fourchette.

170. Le PNUD a appliqué à ses processus de sélection le principe d'une diversité géographique équilibrée « Nord/Sud » (pays développés/pays en développement). Si le PNUD s'est fixé comme objectif une répartition de 50:50 entre les pays de l'hémisphère Nord et ceux de l'hémisphère Sud, il n'existait aucun repère officiel permettant de mesurer la réalisation des objectifs en matière de répartition géographique.

171. Au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, 326 personnes occupaient des postes de la catégorie des administrateurs soumis à la répartition géographique. Cinq pays développés étaient surreprésentés.

172. À l'UNITAR, le nombre limité de fonctionnaires recrutés n'a pas permis de modifier sensiblement la tendance. La proportion des fonctionnaires originaires d'Europe et d'Amérique du Nord est tombée de 76 % en 2004 à 70 % en 2005.

Équilibre entre les sexes

173. En application de diverses résolutions de l'Assemblée générale, en particulier de la résolution 49/167 du 23 décembre 1994, l'objectif consistant à atteindre la parité entre les sexes d'ici à l'an 2000 dans toutes les catégories de postes d'administrateur, de façon globale et à tous les niveaux, y compris à la classe D-1 et aux classes supérieures, s'applique à l'ensemble de l'Organisation et à chaque département, bureau ou commission régionale, de manière globale et à chaque niveau. Cet objectif concerne non seulement les postes soumis à la répartition géographique, mais aussi à toutes les catégories de postes, indépendamment du type ou de la durée du contrat, des séries du Règlement du personnel en vertu desquelles il est procédé au recrutement ou de la source de financement.

174. Pour l'exercice 2004-2005, la proportion des femmes était encore inférieure à l'objectif de parité, les femmes étant sous-représentées dans 5 des 15 organismes des Nations Unies sur lesquels a porté l'audit, ainsi qu'il ressort du tableau 7.

Tableau 7

Répartition des fonctionnaires entre les sexes, 2004-2005

(En pourcentage)

<i>Organisation</i>	<i>Homme</i>	<i>Femme</i>
Organisation des Nations Unies	63	37
PNUD	64	36
FNUAP	52	48
PNUE	62	38
TPIY ^a	55	45

^a Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

175. Au PNUE, la proportion des hommes a été plus élevée au niveau des nominations initiales (60:40) et des promotions (71:29) pendant l'exercice biennal 2004-2005. Au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, sur les 140 promotions, 59 (42 %) concernaient des femmes; toutefois, une seule femme figurait parmi les huit fonctionnaires qui ont été promus à des postes de la classe P-5. Sur les 156 personnes nommées par le PNUD, 76 (48,7 %) étaient des femmes. Le PNUD n'a pas fixé de jalon repères d'étape qui permettraient de mesurer les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs fixés en matière d'équilibre entre les sexes, mais il a entrepris de fixer des objectifs intérimaires pour 2007 et 2009.

Planification de la relève et taux de vacance

176. Le Secrétaire général a fixé à 120 jours le délai maximal pour pourvoir les postes vacants grâce à une planification efficace des ressources humaines, telle qu'il l'a envisagée dans son rapport sur la réforme de la gestion des ressources humaines (A/55/253 et Corr.1). Au PNUD, il n'a pas été possible de déterminer si ce délai avait été respecté étant donné qu'aucune procédure n'est prévue pour enregistrer et vérifier le temps pris pour pourvoir les postes.

177. Au FNUAP, les grandes lignes d'un plan de relève n'avaient pas été formulées au 31 décembre 2005. Le temps nécessaire pour recruter des candidats a été réduit grâce à l'emploi de fichier, en particulier pour les postes de représentant et de représentant adjoint. Selon le rapport du FNUAP sur les effectifs au 31 décembre 2005, il y avait au total 53 vacances de postes pour le personnel recruté à l'échelon international et le personnel du Siège recruté sur place. Au 31 décembre 2005, les postes vacants correspondaient à 23 postes financés par l'appui biennal et à 30 postes financés au titre de projets. La plupart des postes vacants financés par l'appui biennal appartenaient aux classes P-5 et D-1. Certains de ces postes étaient vacants car les autorisations nécessaires des gouvernements n'avaient pas encore été reçues et en raison de la difficulté d'obtenir des candidatures pour le poste de représentant dans des lieux d'affectation difficiles.

178. Alors que l'UNRWA examine des stratégies pour la planification de la relève, les possibilités de rotation des effectifs et de transferts étaient limitées en raison de la nature des opérations : dissémination des zones d'opération à travers la région, fréquence des situations d'urgence dans certains lieux d'affectation, enfin restriction des déplacements, des transferts et de la rotation des fonctionnaires en raison de la situation politique et sécuritaire dans la région.

179. L'UNRWA estimait que 5 % de postes vacants constituaient une norme acceptable et il s'est attaché à pourvoir les postes vacants dans un délai de trois mois. Dans le bureau extérieur de Gaza, 52 (41 %) des 126 postes sont restés vacants pendant plus de trois mois. De même, 66 (29 %) des 225 postes sont restés vacants pendant plus de trois mois au bureau extérieur de Jordanie.

180. Au Tribunal pénal international pour le Rwanda, le taux global de vacance de postes s'est situé à 11 % (118 des 1 042 postes) en 2005. Cinquante-deux postes de la catégorie des administrateurs et 66 postes de la catégorie des services généraux étaient vacants en avril 2006. Certains d'entre eux étaient restés vacants de mai 2002 à août 2004. Il n'a toutefois pas été possible de déterminer le nombre exact de postes qui étaient restés vacants pendant de longues périodes du fait que le système de gestion du personnel sur le terrain n'avait pas été régulièrement actualisé.

181. Le Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau se composait de 30 postes autorisés (voir A/59/534/Add.1), dont 25 seulement avaient été pourvus au 30 juin 2005, ce qui représente en tout un taux de vacance de 17 %. À la CESAO, pour la période allant du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2005, l'objectif de 120 jours ou moins n'a pas été atteint; la moyenne pondérée du nombre de jours s'écoulant entre la date de republication de l'avis de vacance et la date d'approbation du candidat retenu était de 146 jours. À la CEE, la période d'attente pouvait aller jusqu'à 469 jours, la moyenne se situant autour de 200 jours.

L. Technologies de l'information et des télécommunications

Plan de qualité pour les technologies de l'information et des télécommunications

182. L'Organisation des Nations Unies ne disposait d'aucun document écrit, assurance de qualité documentée ou directive susceptibles d'être utilisés pour résoudre les problèmes de qualité et pour mettre la qualité au service de l'efficacité des opérations en général.

183. L'Organisation des Nations Unies a indiqué que, pour l'exercice biennal 2006-2007, la Section du contrôle de la qualité et de la gestion des risques en matière de technologies de l'information et des télécommunications de la Division de l'information se proposait d'adopter certaines mesures d'assurance de la qualité conformes à la norme 9001 de l'ISO; ces mesures complèteraient le projet d'homologation de la norme 17790 de l'ISO, actuellement en cours de mise au point définitive. Cette section envisageait aussi d'appliquer pleinement la norme COBIT (Objectifs de contrôle pour les technologies de l'information et les technologies connexes) pour l'auto-évaluation et la gestion des TIC ainsi que d'autres normes propres à ce secteur qui avaient été arrêtées pour des activités avec certaines entités structurelles telles que la Trésorerie au Siège de l'Organisation des Nations Unies.

Stratégies en matière de technologies de l'information et des télécommunications

184. Dans son précédent rapport²⁶, le Comité avait recommandé que le Centre du commerce international examine, du point de vue du rapport coût-efficacité la possibilité de compléter sa documentation à l'appui d'une stratégie informatique et télématique. Le Centre a mis au point un premier projet de son plan stratégique dans ce domaine et a élaboré à ce sujet un guide relatif aux projets qui comprend une analyse du rapport coût-efficacité. L'élaboration de ces documents n'était toutefois pas terminée en avril 2006. Le Centre du commerce international a indiqué que les dernières étapes dans l'élaboration de sa propre méthodologie devraient être terminées d'ici à la fin de l'année 2006. Bien que le Centre ait partagé son portail de projets avec d'autres organisations des Nations Unies (CNUCED), une approche commune et systématique n'a pas encore été adoptée par l'Organisation des Nations Unies.

²⁶ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Supplément n° 5 [A/59/5 (vol. III)].

185. L'UNITAR n'a pas encore entrepris d'analyser la fonction actuelle des TIC, d'envisager si ses effectifs étaient suffisants, d'améliorer sa coopération avec d'autres organismes des Nations Unies, de tirer un meilleur parti de l'expérience acquise à l'échelle du système, et enfin d'adopter un mandat précis pour son comité des TIC. Le Directeur exécutif de l'UNITAR envisage d'examiner la question avec la direction.

Planification des ressources des entreprises et autres applications informatiques

186. Au PNUD, le cadre global de contrôle interne pour le système Atlas a été mis au point et validé de manière indépendante par un consultant, mais il est demeuré à l'état de projet.

187. Le Comité a pris note de conclusions importantes, aussi bien au siège du PNUD que dans les bureaux extérieurs, directement liées à l'application du système Atlas, ainsi que de domaines essentiels auxquels le système devra être élargi. Ces domaines sont demeurés d'une importance critique pendant tout l'exercice biennal 2004-2005 et, au moment de la vérification des comptes, les difficultés rencontrées n'avaient toujours pas été résolues ou étaient en cours de règlement. Ces domaines ont également été signalés par le Bureau de l'audit et du contrôle interne du PNUD dans le cadre de l'examen postexécution de la première étape de l'application du système Atlas. Ces conclusions étaient principalement les suivantes :

- a) Établissement et approbation des bulletins de commande et des vendeurs par la même personne;
- b) Difficultés rencontrées dans le module du grand livre général pour effectuer le rapprochement des comptes bancaires;
- c) Lacunes inhérentes aux procédures de rapprochement des comptes bancaires;
- d) Bien que le rapprochement entre les états bancaires et les livres subsidiaires soit automatisé, le rapprochement des livres subsidiaires se fait manuellement;
- e) Incompatibilité des systèmes du bureau extérieur au Brésil.

188. L'UNRWA a acheté et mis au point un certain nombre de systèmes d'applications tels que le système de gestion financière, le système de gestion des ressources humaines et des états de paie, le système Reality et le système de contrôle des contributions. Le Comité a procédé à un audit des TIC et a noté qu'il présentait les insuffisances ci-après :

- a) Il n'existait pas de processus concis, complet et approuvé de contrôle des modifications pour les interventions d'urgence;
- b) Il n'y avait pas de comité de contrôle des modifications gérant l'ensemble des modifications apportées aux systèmes informatiques;
- c) Il n'y avait aucun plan antisinistre en place;
- d) Il n'y avait pas de règles de sécurité informatique;
- e) Il fallait améliorer les contrôles de sécurité pour pouvoir surveiller le contrôle d'accès logique;

f) La fonction d'audit et celle d'enregistrement des modifications de règles et des événements de gestion des comptes sur le serveur (contrôleur de domaine) n'avaient pas été activées;

g) Les contrôles de l'accès à distance permettant de limiter les risques de sécurité n'étaient pas en place.

189. Au Siège de l'Organisation des Nations Unies, le système d'information budgétaire de l'ONU présente des lacunes dans la description des modules, des fonctions et du déroulement des opérations dans les définitions de termes budgétaires, dans les descriptifs des fonctions de l'interface et des opérations de traitement des erreurs d'exportation et d'importation de données dans la description des procédures de contrôle, dans les explications concernant l'obtention d'états concordants à partir de données figurant dans le tableau correct, et dans la description de la marche à suivre pour obtenir des états normalisés, des états contextuels et des états ponctuels. Ces lacunes risquent d'empêcher pour longtemps les utilisateurs de maîtriser les fonctions, menus, sous-menus et champs du système.

190. À l'Office des Nations Unies à Genève, différents logiciels autonomes sont utilisés pour la gestion de la trésorerie : système de trésorerie intégré, SIG ou Microsoft Excel. Des risques subsistent donc du fait de la saisie en parallèle des données, ainsi que d'incompatibilité et de la conception même des systèmes. L'Office des Nations Unies à Genève a indiqué qu'un projet entrepris avec la Trésorerie du Siège prévoyait le raccordement du système de trésorerie intégré au progiciel OPICS, qui seraient installés à la fois au Siège et à l'Office des Nations Unies à Genève. Ce nouveau système permettrait une gestion de la trésorerie à l'échelle de tout le Secrétariat et comprendrait une fonction de gestion automatisée. La phase I de ce projet – qui consiste à installer le système de trésorerie intégré IMIS/OPICS (ICOS) à l'Office des Nations Unies à Genève (accès à OPICS par Citrix) et au Siège – devait s'achever en juin 2006.

191. À la Cour internationale de Justice, le Comité a noté ce qui suit : absence d'une stratégie officielle sur les technologies de l'information ou de plans à long terme conformes au fonctionnement et aux objectifs de la Cour internationale de Justice; manque d'information sur les installations et les services des technologies de l'information; enfin insuffisance de méthodologie pour la gestion des projets et de pratique pour le contrôle des changements. Par ailleurs, la Cour internationale de Justice a mis au point un certain nombre d'applications internes pour s'acquitter de fonctions administratives et financières quotidiennes, au lieu de faire appel aux applications et aux systèmes mis au point par l'Organisation des Nations Unies. Ces mécanismes internes, qui se fondent essentiellement sur des applications informatiques de base comme MS Excel et MS Word, n'avaient pas été convenablement mises à l'essai et ne répondaient pas aux pratiques optimales et aux normes internationales.

192. À l'ONU-Habitat, le SIG a permis de créer des comptes à solde zéro, à condition que des crédits aient été alloués l'année précédente. Si des dépenses étaient imputées sur les comptes ainsi ouverts, le rapport sur l'état des projets générés par le SIG ferait apparaître des soldes négatifs. Cette procédure risquait de se traduire par des situations où des dépenses seraient engagées en l'absence d'allocations de crédits et en outre elle ne permettrait pas de donner une image exacte des recettes et des dépenses afférentes aux projets.

Prévention de la fraude et gestion dans le domaine des technologies de l'information : politiques et leurs applications

Politiques liées à une bonne utilisation, à la fraude et aux questions de sécurité dans le domaine des technologies de l'information

193. Certaines organisations ont mis au point leurs politiques et mécanismes relatifs à la prévention des fraudes dans le domaine des technologies de l'information séparément, sans se référer aux documents directifs publiés par le Secrétariat. C'est ainsi que l'UNICEF a élaboré sa propre gamme de politiques et procédures concernant les questions de TIC alors que le HCR n'a utilisé qu'un seul des documents directifs de l'ONU.

Lacunes politiques observées

194. Aucune des organisations n'a spécifiquement fait mention des pratiques optimales analysées dans la norme ISO 17799 (Code de la pratique en matière de gestion de la sécurité de l'information).

195. À l'exception de l'UNICEF, aucune des organisations n'a adopté de politiques pour la classification des documents et/ou des données, notamment en ce qui concerne la question connexe des droits d'accès. En conséquence, les organisations courent le risque d'adopter des solutions de rechange qui pourraient être moins bien conçues et éprouvées.

Diffusion des politiques, séances d'information

196. Alors qu'un nombre croissant de documents directifs peuvent être obtenus sous forme électronique par le biais de l'intranet, la méthode essentielle de distribution demeure celle sur papier. Aucune des organisations ne dispose d'un système permettant de suivre la diffusion de ces documents et l'identité des personnes qui les ont reçus.

197. Rien ne prouve qu'il existe une coordination entre les organes des Nations Unies concernant la formulation et la diffusion de pratiques optimales qui permettraient de s'assurer que les documents d'une importance capitale parviennent à toutes les personnes qui ont besoin de les voir. Il n'existe aucun système qui permette de recueillir des informations au sujet des fonctionnaires qui ont lu le document et acceptent officiellement d'y donner suite.

198. Il n'existe aucune politique en ce qui concerne les stagiaires, les consultants et les vacataires qui ont accès aux réseaux, aux systèmes et aux installations informatiques.

199. Aucune méthode cohérente n'est appliquée aux réunions d'information et à la sensibilisation des membres du personnel et des personnes extérieures au système aux questions de principe que soulèvent les TIC. Faute de cela, il existe un risque que les membres du personnel et les personnes extérieures au système évaluent mal leur rôle dans la protection de l'organisation contre les utilisations abusives et les abus, notamment la fraude.

Suivi et application

200. S'il est fait explicitement mention, dans le bulletin ST/SGB/2004/15 du Secrétaire général, de la surveillance et de la manière dont les enquêtes ultérieures

doivent être menées, un petit groupe d'organisations seulement semble avoir pleinement mis en œuvre ces règles. D'autres organisations ont adopté leurs propres dispositions et leurs propres politiques en matière de surveillance. En l'absence de directives et de procédures claires sur le contrôle des utilisations erronées et des abus, il existe un risque que l'organisation soit le théâtre de comportements inacceptables.

Questions de sécurité dans la mise au point des applications informatiques

Élaboration de directives méthodologiques sur les questions de sécurité dans les applications informatiques

201. Il n'existe pas ou peu d'uniformité dans les méthodologies que les organisations du système des Nations Unies appliquent aux règles de sécurité dans leurs applications informatiques. En l'absence d'une méthodologie commune et éprouvée, certaines applications risquent de ne pas comporter des éléments considérés par les spécialistes comme constituant des « pratiques optimales », comme par exemple l'utilisation d'une technologie permettant de fragmenter les pages de données de manière à définir les droits d'accès sur une base fonctionnelle.

Séparation des tâches pour la validation des mesures de sécurité

202. Au-delà de la protection que fournissent les quatre niveaux de base des contrôles d'accès et l'utilisation à la fois d'un identifiant et d'un mot de passe, la plupart des organisations n'envisagent pas de nouveaux systèmes pour accroître la sécurité de l'accès à leurs données confidentielles. Par ailleurs, en l'absence d'essais de pénétration ou de mesures équivalentes, les organisations ne disposent d'aucun moyen direct de s'informer du niveau actuel de sécurité.

Sécurité logicielle : contrôle et authentification de l'identité

203. Dans certains cas, les changements de statut des personnes ne sont pas officiellement signalés aux responsables du contrôle du droit d'accès. Cela a créé une situation dans laquelle des membres du personnel ont gardé certains droits qui ne correspondaient pas à leurs nouvelles responsabilités.

M. Fraude et présomption de fraude

Cas à signaler

204. Au cours de la période qui a pris fin le 31 décembre 2005, 9 des 15 organisations des Nations Unies étudiées ont informé le Comité de cas de fraude et de fraude présumée, ainsi qu'il est indiqué au tableau 8. Les administrations ont informé le Comité qu'elles avaient pris des mesures contre les responsables, qu'ils soient ou non membres du personnel, et qu'elles avaient également renforcé les contrôles afin d'éviter que cela ne se reproduise. Le Comité a noté que certains bureaux extérieurs n'avaient pas soumis de renseignements sur la fraude et la fraude présumée à leurs sièges respectifs.

Tableau 8
Cas de fraude ou de présomption de fraude signalés

<i>Organisme</i>	<i>Nombre de cas signalés</i>	<i>Nombre de cas dans lesquels le montant estimatif de la perte a été fixé</i>	<i>Montant estimatif de la perte (dollars É.-U.)</i>	<i>Montant recouvré (dollars É.-U.)</i>
Organisation des Nations Unies	7	2	1 889	1 889
PNUD	25	24	1 585 793	676 999
FNUAP	8	5	111 094	83 784
ONU-Habitat	2	1	4 202	–
UNICEF	42	41	482 979	210 884
HCR	14	11	169 156	7 207
UNRWA	11	1	24 647	5 990
TPIR ^a	6	5	33 333	23 972
CCI	2	–	–	–
Total	117	90	2 394 086	1 010 425

^a Tribunal pénal international pour le Rwanda.

Politique de prévention de la fraude et plan de lutte antifraude

205. Malgré la création d'un Bureau de la déontologie et la publication des états financiers, la prévention de la fraude est encore examinée par le système des Nations Unies, qui n'a pas encore arrêté une approche commune. Le PNUD, le FNUAP et l'UNOPS ont pris ensemble l'initiative suivante : mise au point d'une stratégie de prévention de la fraude comportant une formation du personnel aux principes de la sensibilisation à la fraude en 2005; publication en 2005 d'un Manuel sur la prévention de la fraude; et ouverture en mars 2006 d'une ligne téléphonique d'urgence pour la dénonciation des cas de fraude. En février 2006, le HCR a lancé son « Portail d'obligation redditionnelle », qui est accessible à tout le personnel sur l'intranet du HCR. Cela a permis de constituer un réservoir d'informations concernant les ressources humaines et financières du HCR.

N. Passation de pertes de numéraire, de sommes à recevoir et de biens par profits et pertes

206. Ainsi qu'il ressort du tableau 9, et conformément à l'article 6.4 du Règlement financier et aux règles de gestion financière 106.8 a) et 106.9 a), l'Organisation des Nations Unies et ses fonds et programmes ont informé le Comité que des pertes de numéraire, de sommes à recevoir et de biens avaient été passées par profits et pertes au cours de l'exercice biennal 2004-2005, qui a pris fin le 31 décembre 2005.

207. La valeur combinée de numéraire, de sommes à recevoir et de biens passés par profits et pertes s'est élevée au total à 37,4 millions de dollars, soit 5 550 000 millions de dollars (17 %) de plus que le montant de 31 790 000 millions de dollars qui avait été passé par profits et pertes au cours de l'exercice biennal 2002-2003.

Tableau 9
Biens passés par profits et pertes en 2002-2003 et 2004-2005
 (En millions de dollars des États-Unis)

<i>Organisation</i>	<i>2002-2003</i>	<i>2004-2005</i>
Organisation des Nations Unies	2 950	1 548
CCI	23	3
UNU	651	875
PNUD	8 300	7 900
UNICEF	16 400	12 500
UNRWA	1	22
UNITAR	21	1
HCR	1 879	1 180
PNUE	5	629
FNUAP	700	0
ONU-Habitat	0	123
PNUCID/ONUDC	666	11 700
TPIR ^a	20	86
TPIY ^b	71	53
CCPPNU	104	123
Total	31 791	37 345

^a Tribunal pénal international pour le Rwanda.

^b Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

Le Président de la Commission
 de vérification des comptes des Philippines
 (Signé) Guillermo N. **Carague**

Le Vérificateur des comptes
 de la République sud-africaine
 (Signé) Shauket A. **Fakie**

Le Premier Président
 de la Cour des comptes de la France
 (Signé) Philippe **Séguin**

Le 28 juillet 2006

Note : Les commissaires n'ont signé que la version originale anglaise du rapport.

Annexe I

Organisations ayant fait l'objet d'un rapport pour l'exercice budgétaire terminé le 31 décembre 2005

Organisation des Nations Unies^a

Centre du commerce international CNUCED/OMC^b

Université des Nations Unies^c

Programme des Nations Unies pour le développement^d

Fonds des Nations Unies pour l'enfance^e

Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient^f

Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche^g

Fonds constitués au moyen de contributions volontaires gérés par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés^h

Fonds du Programme des Nations Unies pour l'environnementⁱ

Fonds des Nations Unies pour la population^j

Programme des Nations Unies pour les établissements humains^k

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime^l

Tribunal international chargé de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1994^m

^a *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Supplément n° 5* [A/61/5 (vol. I)]. Le plan-cadre d'équipement a également fait l'objet d'un rapport (A/59/161).

^b *Ibid.*, *Supplément n° 5* [A/61/5 (vol. III)].

^c *Ibid.*, *Supplément n° 5* [A/61/5 (vol. IV)].

^d *Ibid.*, *Supplément n° 5A* (A/61/5/Add.1).

^e *Ibid.*, *Supplément n° 5B* (A/61/5/Add.2).

^f *Ibid.*, *Supplément n° 5C* (A/61/5/Add.3).

^g *Ibid.*, *Supplément n° 5D* (A/61/5/Add.4).

^h *Ibid.*, *Supplément n° 5E* (A/61/5/Add.5).

ⁱ *Ibid.*, *Supplément n° 5F* (A/61/5/Add.6).

^j *Ibid.*, *Supplément n° 5G* (A/61/5/Add.7).

^k *Ibid.*, *Supplément n° 5H* (A/61/5/Add.8).

^l *Ibid.*, *Supplément n° 5I* (A/61/5/Add.9). Le Comité vérifie les comptes du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues qui est administré par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

^m *Ibid.*, *Supplément n° 5K* (A/61/5/Add.11).

Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991ⁿ

Le Comité a également examiné les comptes de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Son rapport sur la question sera inclus dans le rapport du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies^o.

ⁿ Ibid., *Supplément n° 5L* (A/61/5/Add.12).

^o Ibid., *Supplément n° 9* (A/61/9).

Annexe II

Suite donnée aux recommandations formulées jusqu'au 31 décembre 2003, par organisation

	Nombre de recommandations	Recommandations appliquées	Recommandations en cours d'application		Recommandations non appliquées	
			Avant 2002-2003	En 2002-2003	Avant 2002-2003	En 2002-2003
Organisation des Nations Unies	79	21	20	36	1	1
Centre du commerce international CNUCED/OMC	10	4	0	6	0	0
Université des Nations Unies	25	10	1	12	2	0
Programme des Nations Unies pour le développement	78	48	10	18	1	1
Fonds des Nations Unies pour l'enfance	54	37	2	14	0	1
Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient	45	35	0	3	1	6
Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche	15	6	3	4	0	2
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ^a	64	19	9	30	0	6
Programme des Nations Unies pour l'environnement	13	9	0	4	0	0
Fonds des Nations Unies pour la population	56	31	0	25	0	0
Programme des Nations Unies pour les établissements humains	14	10	1	3	0	0
Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues	16	5	8	3	0	0
Tribunal pénal international pour le Rwanda	40	29	1	3	3	4
Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie depuis 1991	13	6	1	5	–	1
Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies	23	12	3	4	2	2
Total partiel	–	–	59	170	10	24
Total	545	282	229	–	34	–
Pourcentage	100	52	42	–	6	–

^a Le cycle budgétaire du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés étant d'une année, les renseignements fournis dans le présent rapport portent sur la période se terminant le 31 décembre 2004.