

Novembre 2010



منظمة الأغذية  
والزراعة للأمم  
المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food and  
Agriculture  
Organization  
of the  
United Nations

Organisation des  
Nations Unies  
pour  
l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольствен  
ная и  
сельскохозяйств  
енная  
организация  
Объединенных

Organización  
de las  
Naciones Unidas  
para la  
Agricultura y la  
Alimentación

# CONFÉRENCE

**Trente-septième session**

**Rome, 25 juin – 2 juillet 2011**

**Comptes vérifiés – FAO 2008-2009  
Partie B – Rapport du Commissaire aux comptes**

*Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.*

*La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse [www.fao.org](http://www.fao.org)*

**RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LES ÉTATS FINANCIERS DE  
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET  
L'AGRICULTURE POUR L'EXERCICE ALLANT DU 1<sup>er</sup> JANVIER 2008 AU  
31 DÉCEMBRE 2009**

**TABLE DES MATIÈRES**

|   |             |
|---|-------------|
| <b>PARTIE I<br/>GÉNÉRALITÉS</b>               | Paragrophes |
|   |             |
| Introduction                                  | 1-5         |
| Synthèse des recommandations                  | 6           |
| Vérification des états financiers             | 7-10        |
| Recommandations précédentes                   | 11          |
| <b>QUESTIONS FINANCIÈRES</b>                  |             |
| Situation financière                          | 12-19       |
| Situation des liquidités                      | 20-22       |
|   |             |
| <b>PARTIE II</b>                              |             |
| <b>VÉRIFICATION DU SIÈGE</b>                  | 23-175      |
|   |             |
| <b>PARTIE III</b>                             |             |
| <b>VÉRIFICATION DES BUREAUX DÉCENTRALISÉS</b> | 176-225     |
|   |             |
| <b>PARTIE IV</b>                              |             |
| <b>AUTRES QUESTIONS</b>                       |             |
| Passation par profits et pertes               | 226-228     |
| Cas de fraude et fraude présumée              | 229-235     |
|   |             |
| Remerciements                                 | 236         |

## PARTIE I

### GÉNÉRALITÉS

#### Introduction

1. Le présent rapport est présenté conformément à l'Article 12.9 du Règlement financier. Il fournit les résultats de la vérification des comptes de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture pour l'exercice biennal 2008-2009. La vérification a été effectuée conformément aux Articles 12.1 à 12.10 du Règlement financier de l'Organisation et au Mandat additionnel pour la vérification extérieure des comptes qui lui est annexé.

2. Le présent rapport contient, dans sa première partie, nos observations sur les états financiers de la FAO pour la période 2008-2009.

3. Les vérificateurs se sont rendus au Siège, dans cinq Bureaux régionaux<sup>1</sup> et dans six Bureaux de pays<sup>2</sup>. La vérification a porté sur des questions de gestion et de conformité avec les règlements et statuts de la FAO.

4. Nous avons évalué en particulier les obligations liées au personnel, les contributions, les accords avec les pays hôtes, le Fonds de roulement, les contrôles budgétaires, les contrats des consultants, les versements anticipés, la gestion des biens, les achats, la gestion de projet et le Fonds spécial pour les activités d'urgence et de réhabilitation.

5. Nos observations sur les sommes passées par profits et pertes, les paiements à titre gracieux et les cas de fraude ou de fraude présumée au cours de l'exercice figurent dans la quatrième partie du rapport.

6. Le présent rapport contient aussi nos recommandations pour corriger les insuffisances observées et améliorer le fonctionnement général. Conformément à la pratique établie, je les ai classées en trois catégories: recommandation « fondamentale », recommandation « importante » ou recommandation « méritant l'attention »<sup>3</sup>.

#### Synthèse des recommandations

|   | VÉRIFICATION DU SIÈGE  | Priorité     | Échéance |
|---|--|--------------|----------|
| 1 | Nous recommandons vivement à l'Organisation de résoudre de toute urgence le problème du financement des obligations liées à son personnel car tout report des décisions, notamment celles qui concernent les propositions de financement, compromettra sans aucun doute la viabilité financière du PTB dans les prochaines années (Paragraphe 34). | Fondamentale | 2010     |

<sup>1</sup> Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique, Bangkok (Thaïlande); Bureau régional pour l'Afrique, Accra (Ghana); Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale, Budapest (Hongrie); Bureau régional pour le Proche-Orient, Le Caire (Égypte) et Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago (Chili).

<sup>2</sup> Bureaux de pays au Cambodge, au Burkina Faso, en Turquie, au Nigéria, au Chili et en République démocratique populaire lao.

<sup>3</sup> Fondamentale: action considérée comme impérative pour que le Programme ne soit pas exposé à des risques élevés. À défaut de mesure corrective, on s'exposerait à de graves conséquences financières et à d'importantes perturbations des opérations.

Importante: action jugée nécessaire pour éviter l'exposition à des risques importants. L'absence de mesure corrective pourrait entraîner des conséquences financières et des perturbations des opérations.

Mérite attention: Mesure considérée comme souhaitable et qui devrait permettre d'améliorer le contrôle ou l'efficacité des opérations.

|   |   |              |      |
|---|---|--------------|------|
| 2 | Nous constatons avec satisfaction que la Direction prend en compte nos recommandations et qu'elle déploie des efforts considérables pour améliorer la rapidité du paiement des contributions, et notamment le suivi constant qu'elle assure auprès des gouvernements pour qu'ils paient les sommes dues, la coordination qu'elle conduit avec les bureaux de terrain pour que les gouvernements règlent leurs arriérés en matière de contributions de contrepartie en espèces, et les négociations qu'elle mène pour mettre en œuvre des plans de paiement par tranches pour les pays qui ont des arriérés importants. Nous nous félicitons également de la qualité des rapports mensuels fournis par la Direction sur la situation des contributions et des arriérés, lesquels sont publiés sur le site web externe et le site web des représentations permanentes. (Paragraphe 43). | Fondamentale | 2010 |
| 3 | Nous recommandons, avec l'accord de la Direction, de conduire un examen complet des accords qui ne sont plus d'actualité afin d'évaluer l'adéquation des contributions, en espèces ou en nature, et d'étudier la possibilité de créer des recettes supplémentaires en négociant des dispositifs améliorés de répartition des coûts entre l'Organisation et les pays hôtes qui s'y prêteraient. (Paragraphe 48).   | Fondamentale | 2010 |
| 4 | Nous recommandons à l'Organisation d'envisager sérieusement de relever le montant du Fonds de roulement afin qu'il joue un rôle de tampon suffisant pour le Fonds général. À cet égard, le Secrétariat a confirmé qu'il inclurait dans la section du PTB 2012-2013 relative à la santé financière de l'Organisation des propositions tendant à un relèvement du montant du Fonds. Ces propositions seront analogues à celles qui avaient été précédemment présentées dans le PTB 2010-2011 mais qui n'avaient pas été approuvées par les Membres à cette époque. Nous recommandons de nouveau à l'Organisation de poursuivre ses efforts en vue de recouvrer les contributions ainsi que les arriérés dus par les États Membres. (Paragraphe 56).   | Fondamentale | 2010 |
| 5 | Nous encourageons l'Organisation, chaque fois que cela est possible, à utiliser la fonction de gestion budgétaire standard d'Oracle pour contrôler d'une manière effective et efficace les disponibilités financières conformément aux règles de fongibilité budgétaire (Paragraphe 66).  | Fondamentale | 2010 |

|   |   |              |      |
|---|---|--------------|------|
| 6 | <p>Nous recommandons à l'Organisation d'examiner attentivement les résultats d'activité des consultants et de refuser la prolongation des contrats de ceux qui ne remettent pas leurs rapports conformément à leurs obligations contractuelles. L'Organisation approuve la recommandation et note que le document d'évaluation de la qualité rédigé par la division chargée des engagements doit indiquer si les délais fixés n'ont pas été respectés, mentionner les raisons éventuelles du retard, et contenir une déclaration de non-réengagement le cas échéant. Dans ce contexte, nous avons été informés que des formulaires visant à normaliser les mandats, les objectifs et les produits escomptés figurant dans les accords de services personnels et les contrats de consultants avaient été diffusés dans l'Organisation le 8 septembre 2010. (Paragraphe 73).</p>  | Fondamentale | 2012 |
| 7 | <p>Nous recommandons à l'Organisation d'examiner plus attentivement les causes des retards concernant la clôture des projets afin de trouver une solution et de fixer un objectif de réduction de ces retards</p>   | Fondamentale | 2011 |
| 8 | <p>Nous recommandons à l'Organisation:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) conformément au principe d'alignement raisonnable des dépenses d'appui aux projets et programmes de terrain telles qu'elles ont été réellement engagées sur les remboursements au titre des projets financés par les donateurs, de modifier immédiatement la politique relative aux remboursements des dépenses d'appui afin d'inclure le recouvrement de tous les coûts indirects fixes dans la mesure où ils sont acceptables pour les donateurs, et de fournir les directives et la formation correspondantes requises.</li> <li>b) conformément au principe de transparence et afin d'établir précisément le niveau raisonnable des remboursements des dépenses d'appui, d'examiner la manière de présenter et d'évaluer le niveau des remboursements des dépenses d'appui aux projets financés par des ressources extrabudgétaires afin de faire apparaître les éléments suivants: <ul style="list-style-type: none"> <li>b.1 les coûts d'appui indirects fixes non remboursés;</li> <li>b.2. les dépenses d'appui non remboursées par catégories de programmes ou de projets;</li> <li>b.3. les dépenses d'appui non remboursées représentées par la différence entre les taux approuvés appliqués aux dépenses d'appui technique et aux dépenses d'appui aux programmes et les remboursements réels;</li> </ul> </li> </ul> | Fondamentale | 2012 |

|           |   |              |         |
|-----------|---|--------------|---------|
|           | <p>b.4 les dépenses d'appui non remboursées représentées par la différence entre les recettes provisionnées au titre des dépenses d'appui et les remboursements réels par mode de recouvrement (imputation d'un taux forfaitaire, imputation directe au programme ou au projet ou une combinaison des deux).</p> <p>c) afin de présenter équitablement les dépenses d'appui réellement engagées au titre du Programme ordinaire, d'étudier la manière de publier les dépenses d'appui aux projets financés par les donateurs qui n'ont pas été remboursées et qui ont été intégrées dans le Programme ordinaire et comment elles ont été calculées.</p> <p>d) conformément au principe d'alignement raisonnable des dépenses d'appui aux projets et programmes de terrain telles qu'elles ont été réellement engagées sur les remboursements au titre des projets financés par les donateurs, et afin d'établir précisément le niveau raisonnable des remboursements des dépenses d'appui technique:</p> <p>d.1. de définir les cas où le remboursement est possible ou non;</p> <p>d.2. d'établir dans quelle mesure l'Organisation souhaite recouvrer les coûts de l'appui technique. (Paragraphe 106).</p> |              |         |
| <b>9</b>  | Nous recommandons qu'un formulaire de gestion des biens soit rempli par tout fonctionnaire à qui est confié un bien et que la liste des biens au nom de la division ne soit utilisée que pour des équipements communs tels que des imprimantes, des photocopieuses ou des ordinateurs portables (partagés). Nous recommandons également que les fonctionnaires soient invités à obtenir une autorisation de sortie lorsqu'ils emportent un bien hors des locaux. (Paragraphe 113).  | Fondamentale | 2010    |
| <b>10</b> | Nous recommandons à l'Organisation de réviser ses politiques et procédures de comptabilisation des biens durables et de s'assurer que la méthode d'évaluation utilisée pour comptabiliser les biens durables en tant qu'achats et stocks est cohérente. (Paragraphe 122).   | Fondamentale | 2010    |
| <b>11</b> | Nous constatons que l'Organisation révisé ses procédures et politiques de gestion des immobilisations dans le cadre des IPSAS et nous lui recommandons d'inclure dans la nouvelle politique des dispositions concernant la soumission des rapports YEAR par les bureaux hors Siège, notamment le calendrier de soumission, le contrôle de la soumission ainsi que la vérification et l'harmonisation immédiates des registres d'inventaire des biens de l'Organisation. (Paragraphe 130).   | Fondamentale | 2011-12 |

|           |  |                  |                  |
|-----------|--|------------------|------------------|
| <b>12</b> | Nous avons été informés des améliorations apportées aux politiques liées au remboursement des avances pour paiement d'impôts. Cependant, nous recommandons de nouveau que l'Organisation, par l'intermédiaire de son bureau de liaison de Washington, exige l'application stricte de la remise des déclarations d'impôts dans les délais fixés dans la circulaire administrative AC2010/08 afin que les versements anticipés soient rapidement régularisés et que les avances excédentaires soient immédiatement remboursées par les fonctionnaires. (Paragraphe 135). | Importante       | 2012             |
| <b>13</b> | Nous soulignons l'importance d'un suivi intensif et d'une régularisation dans les délais du remboursement des avances, notamment celles qui n'ont pas été régularisées après le délai prescrit, sachant que les avances versées aux comptes opérationnels en espèces ne devraient pas dépasser le plafond fixé par la DGP064 afin de ne pas constituer une charge excessive pour les consultants et permettre une régularisation immédiate desdites avances. (Paragraphe 143).   | Importante       | 2012             |
| <b>14</b> | Nous recommandons de poursuivre les efforts déployés pour collecter les sommes restantes au titre des prélèvements sur traitement. (Paragraphe 146).   | Importante       | 2012             |
| <b>15</b> | Nous recommandons à l'Organisation d'exécuter les projets du PCT selon les dispositions de l'article 4.3 du Règlement financier, notamment en ce qui concerne l'annulation des crédits non utilisés à la clôture de l'exercice financier pour lequel des crédits ont été ouverts afin que la programmation et l'exécution des activités de projet correspondent aux budgets et aux crédits qui leur ont été affectés pour l'année ou l'exercice en cours. (Paragraphe 151).  | Importante       | 2012             |
| <b>16</b> | Nous recommandons à l'Organisation d'envisager de créer un fonds fiduciaire pour conserver les placements à long terme et les paiements anticipés au titre des indemnités pour cessation de service afin de les comptabiliser comme actifs de couverture dans le cadre des efforts déployés en vue d'être pleinement conforme à la norme IPSAS 25. (Paragraphe 157).   | Importante       | 2012             |
| <b>17</b> | Nous recommandons qu'un suivi strict des livraisons soit assuré par les responsables de budget, qui doivent recommander, le cas échéant, l'application des pénalités prévues et leur déduction de la somme due. (Paragraphe 162).  | Importante       | À partir de 2011 |
| <b>18</b> | Nous estimons cependant que lorsque le voyageur est cause de l'annulation d'un billet, tous les frais, y compris les frais d'annulation du billet, devraient lui être imputés. Dans ce contexte, nous recommandons à l'Organisation de définir une politique qui rendrait le voyageur responsable du prix du billet, de la taxe sur l'excédent de bagage et des frais d'annulation lorsqu'il est à l'origine de ces frais sans motif valable. L'Organisation a fait savoir qu'elle examinerait l'incidence d'une telle politique                                       | Mérite attention | 2012             |

|    |  |                  |      |
|----|--|------------------|------|
|    | dans le contexte du Règlement du personnel. Parallèlement, une stratégie de communication sera conduite pour sensibiliser les responsables de budget et les personnes qui approuvent les frais d'annulation au coût que représente l'annulation et à la nécessité d'en déterminer les causes. (Paragraphe 166).  |                  |      |
| 19 | Nous recommandons à l'Organisation de poursuivre l'élaboration de lignes directrices pour le Fonds spécial pour les activités d'urgence et de réhabilitation, qui indiqueront le montant maximum des avances qui peuvent être affectées à un projet spécifique et la période limite pendant laquelle l'avance devra être remboursée. (Paragraphe 175).   | Mérite attention | 2012 |
|    | <b>VÉRIFICATION DES BUREAUX DÉCENTRALISÉS</b>  |                  |      |
| 20 | Nous recommandons au Bureau régional pour l'Afrique d'appliquer plus strictement la règle qui consiste à obtenir l'approbation d'OSP avant d'engager des dépenses exigeant des virements dépassant 100 000 USD, pour les programmes, et 20 000 USD, au niveau des chapitres ou de l'attributaire. Les demandes de virement du Bureau régional pour l'Afrique, qui peuvent être incluses dans le rapport périodique sur l'exécution du budget, doivent préciser les montants à transférer, les sources de l'allocation (dans le cas des virements entre programmes ou chapitres), et les motifs du virement. Nous encourageons aussi le Bureau régional pour l'Afrique à intervenir uniquement dans la limite de l'allocation institutionnelle fournie conformément au PTB. (Paragraphe 181).   | Fondamentale     | 2010 |
| 21 | Nous recommandons, et le Bureau régional pour l'Afrique en convient, que les responsables de budget s'efforcent de respecter les limites budgétaires approuvées pour les projets du PCT et, dans le cas des projets réalisés au titre des fonds fiduciaires, de ne pas dépasser le montant de liquidités reçu du donateur. Pour s'assurer que les fonds sont disponibles pour un projet avant de procéder à des engagements de dépenses, le responsable de projet devrait se servir d'une feuille de calcul en dehors des systèmes existants. Il pourrait ainsi contrôler le solde des fonds et les liquidités disponibles, en attendant que soit mise en place dans le système une fonction de contrôle empêchant les dépassements budgétaires. Lorsque le solde des liquidités est bas et qu'il faut obtenir des liquidités supplémentaires auprès du donateur dans les conditions prévues dans l'accord de projet, le responsable de projet doit rapidement envoyer une demande d'appel de fonds à la Sous-Division de la comptabilité des projets (Division des finances) et présenter un budget révisé pour approbation par le donateur afin de faire en sorte que les projets réalisés au titre des fonds fiduciaires ne présentent pas de soldes négatifs (Paragraphe 187). | Fondamentale     | 2010 |



|    |   |              |      |
|----|---|--------------|------|
| 22 | Nous recommandons i) d'examiner plus rigoureusement les opérations comptables; ii) d'harmoniser et d'actualiser périodiquement les registres d'inventaire entre les bureaux décentralisés et le Siège et iii) d'établir et de soumettre les registres ADM 41 et ADM 83 dans les délais. (Paragraphe 192).   | Fondamentale | 2010 |
| 23 | Nous avons recommandé, et la Direction s'y est conformée, d'élaborer des lignes directrices et un modèle standard de mandat précisant i) les produits escomptés (aboutissements de l'activité), qui doivent être tangibles et mesurables; ii) les délais de livraison et la façon dont le travail doit être exécuté, et iii) les indicateurs d'exécution. Nous avons également recommandé que le contrat fasse clairement référence au mandat, celui-ci devant figurer en annexe et faire partie intégrante de l'accord. Nous nous félicitons que la Direction ait décidé d'intégrer ce document dans l'accord de services personnels. (Paragraphe 202).  | Fondamentale | 2011 |
| 24 | Nous nous félicitons des efforts consentis par l'Organisation pour empêcher l'accumulation et réduire le nombre des avances non remboursables, mais nous estimons que les bureaux concernés devraient coordonner leur action avec le Service des ressources humaines et le Service des demandes de remboursement de frais de voyage (Budapest) en ce qui concerne le suivi et la collecte des avances auprès d'anciens consultants ayant déjà reçu l'intégralité de leurs honoraires. Nous recommandons également à l'Organisation d'inclure dans le mandat du consultant une clause exigeant la présentation d'une demande de remboursement de frais de voyage ainsi que le remboursement des avances au titre des voyages avant le paiement final des honoraires. (Paragraphe 208). | Fondamentale | 2011 |
| 25 | Nous répétons que tout doit être fait pour que les délais d'exécution et d'achèvement des projets soient respectés. (Paragraphe 214).   | Fondamentale | 2011 |
| 26 | Nous recommandons à la Représentation de la FAO au Lao i) d'allouer le budget nécessaire aux heures supplémentaires dans le projet de budget; ii) de s'assurer que les fonds sont disponibles avant les heures supplémentaires, et iii) d'enregistrer les paiements correspondants dans les comptes voulus. (Paragraphe 218).   | Fondamentale | 2012 |
| 27 | Nous recommandons aux bureaux décentralisés de faire en sorte que les délais de livraison figurent sur les bons de commande remis aux fournisseurs, délais auxquels ceux-ci doivent se conformer. (Paragraphe 224).   | Fondamentale | 2011 |

## **Vérification des états financiers**

7. La vérification des états financiers a été menée conformément aux normes internationales de vérification des comptes. En vertu de ces normes, la vérification doit être préparée et effectuée de manière à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes significatives. L'Organisation est responsable de la préparation des états financiers. Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion à leur sujet.

8. La vérification a comporté l'examen par sondage des pièces justificatives fournies à l'appui des paiements et des renseignements figurant dans les états financiers. Elle a aussi compris une évaluation des principes comptables utilisés et des estimations importantes faites par l'Organisation, ainsi qu'un examen de la présentation générale des états financiers.

9. En outre, il nous a été demandé de procéder à la vérification des états financiers distincts énumérés ci-après concernant les programmes mis en œuvre en coopération et/ou pour le compte d'autres organisations, à savoir:

- le Programme FAO/Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP): Solde des fonds et tableau 1 – État des dépenses de l'exercice biennal au 31 décembre 2009;
- le Programme FAO/Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD): Solde des fonds et tableau 1 – Tableau des dépenses concernant les projets exécutés par la FAO au 31 décembre 2009;
- le FAO/Fonds pour l'environnement mondial (FEM) – Situation du Fonds à la fin de l'exercice clos le 31 décembre 2009.

10. La vérification nous a permis d'émettre une opinion exempte de réserves concernant les états financiers de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture pour l'exercice 2008-2009.

## **Recommandations précédentes**

11. Nous n'avons pas formulé d'observations spécifiques concernant les mesures prises pour donner suite aux recommandations antérieures, sauf en cas de nécessité. En effet, le Comité financier a déjà mis en place un mécanisme de suivi de toutes les recommandations précédentes que l'Organisation n'a pas encore appliquées intégralement.

## **QUESTIONS FINANCIÈRES**

### **Situation financière de l'Organisation**

12. La situation financière de l'Organisation s'est considérablement détériorée pendant l'exercice 2008-2009. Le déficit net des recettes au titre du Fonds général et des fonds annexes s'est élevé à 100,37 millions d'USD à la fin du présent exercice alors que l'exercice précédent s'était soldé par un déficit de 55,21 millions d'USD. L'écart (45,16 millions d'USD) représente une augmentation de 81,8 pour cent, qui est due en grande partie aux charges d'intérêts au titre des obligations relatives au personnel, qui s'est élevé à 94,75 millions d'USD.

13. Au total, le solde déficitaire du Fonds général et des fonds annexes à la clôture de l'exercice s'est creusé, atteignant 558,9 millions d'USD, contre 465,28 millions d'USD en 2006-2007.

14. En ce qui concerne les fonds fiduciaires et le PNUD, l'Organisation a enregistré en 2006-2007 un excédent de recettes de 5,49 millions d'USD qui a été viré également aux comptes des donateurs, de sorte que le solde du Fonds était inchangé à la clôture de l'exercice biennal.

15. Les avoirs de l'Organisation au titre du Fonds général et des fonds annexes s'élevaient au 31 décembre 2009 à 461,32 millions d'USD contre 488,86 millions d'USD au 31 décembre 2007. Les liquidités et les dépôts à terme sont passés de 36,20 millions d'USD à 55,41 millions d'USD (53,10 pour cent) tandis que les contributions à recevoir ont diminué, passant de 122,29 millions d'USD à 82,39 millions d'USD (32,63 pour cent).

16. En revanche, les engagements sont passés de 867,93 millions d'USD au 31 décembre 2007 à 934,35 millions d'USD au 31 décembre 2009, soit une augmentation de 66,42 millions d'USD. Cette hausse est due principalement à l'augmentation des contributions reçues à l'avance, des engagements non réglés et des obligations relatives au personnel. On notera également qu'en décembre 2008, l'Organisation a emprunté 25 millions d'USD pour financer ses dépenses de fonctionnement (voir le paragraphe 51).

17. Le déficit des soldes des réserves et fonds a continué de se creuser, passant de 379,08 millions d'USD à 473,03 millions d'USD, soit une augmentation de 93,95 millions d'USD ou 24,78 pour cent.

18. Les avoirs au titre des fonds fiduciaires et du PNUD ont augmenté de 240,02 millions d'USD, passant de 669,84 millions d'USD à 909,86 millions d'USD. Les engagements ont aussi augmenté de 229,62 millions d'USD, passant de 646,77 millions d'USD à 876,39 millions d'USD. Au total, le solde des Réserves et Fonds s'élevait à 33,48 millions d'USD au 31 décembre 2009, contre 23,08 millions d'USD au 31 décembre 2007.

19. Le sous-financement des obligations relatives au personnel reste une cause de déficit structurel du Fonds général. Au 31 décembre 2009, les obligations totales au titre des quatre plans étaient de 1 110,9 millions d'USD dont 806,0 millions d'USD non provisionnés.

### **Situation de trésorerie**

20. Au 31 décembre 2009, le ratio de liquidité actuel de l'Organisation était de 1,05 contre 1,08 lors de l'exercice biennal 2006-2007. Bien que le solde des créances et dettes soit en légère hausse, le montant des engagements en cours a beaucoup augmenté, ce qui a fait baisser le coefficient de liquidité (de trésorerie) actuel.

21. Le montant des contributions mises en recouvrement et non acquittées est en net recul. En effet, le solde, qui était de 113,18 millions d'USD à la clôture de l'exercice 2006-2007, est passé à 75,58 millions d'USD.

22. Comme les années précédentes, les salaires du personnel ont continué de représenter la plus grande partie des dépenses de l'Organisation. En 2008-2009, les salaires du personnel au titre du Fonds général et des fonds annexes se sont élevés à 630 millions d'USD, soit 60 pour cent des dépenses totales. Ils se sont élevés à 200 millions d'USD en ce qui concerne les fonds fiduciaires et du PNUD, soit 18 pour cent des dépenses totales. On ajoutera que les achats d'équipements, d'un montant de 327 millions d'USD, ont représenté la plus grande partie des dépenses engagées au titre des fonds fiduciaires et du PNUD, soit 29 pour cent.

## **PARTIE II**

### **VÉRIFICATION DES COMPTES DES ACTIVITÉS DU SIÈGE**

#### **Obligations liées au personnel**

23. Notre vérification des comptes des obligations liées au personnel montre que la dernière évaluation de celles-ci figure dans le rapport d'évaluation actuarielle de décembre 2009. Le montant total des obligations actuarielles s'est élevé à 1 110,80 millions d'USD ventilés comme suit: 18 millions d'USD pour le Fonds de réserve du Plan d'indemnisation; 58,20 millions d'USD pour le Fonds des indemnités de départ; 100,10 millions d'USD pour le régime des indemnités pour cessation de service et 934,50 millions d'USD pour l'assurance maladie après la cessation de service. Il convient de mentionner que le solde des obligations liées au personnel a augmenté de 391,70 millions d'USD (ou 54,47 pour cent) par rapport au solde de 2007, qui s'élevait à 719,10 millions d'USD. En effet, les charges liées à l'assurance maladie après la cessation de service ont augmenté de 358,40 millions d'USD, ce qui représente 91 pour cent de l'augmentation.

24. En ce qui concerne le financement des obligations liées au personnel, les résolutions 10/99 et 10/2001 de la Conférence prévoient que les placements à long terme et tout revenu qu'ils produisent serviront en premier lieu à garantir que des fonds suffisants seront disponibles pour financer le régime des indemnités de départ et le Fonds de réserve du plan d'indemnisation, et que tout placement supplémentaire et les revenus qui en découlent seront affectés d'abord à l'assurance maladie après la cessation de service et puis au Fonds des indemnités de départ.

25. En 2003, la Conférence a décidé de commencer à amortir les obligations au titre de l'assurance maladie après la cessation de service au moyen d'une contribution supplémentaire de 14,1 millions d'USD à compter de l'exercice 2004-2005. Le Secrétariat a mis en évidence l'inadéquation du plan de financement biennal actuel, compte tenu de l'ampleur des engagements contractés, dans les rapports qu'il a soumis les années précédentes aux organes directeurs, soulignant combien il était important de financer intégralement les obligations au titre des services passés dans le cadre de l'assurance maladie après la cessation de service et des indemnités de départ.

26. Dans nos vérifications, nous avons attiré l'attention de l'Organisation sur la situation financière précaire dans laquelle elle se trouvait à cause du sous-financement de l'assurance maladie après la cessation de service et du Fonds des indemnités de départ. Le taux d'endettement, qui s'avère supérieur à un (1) est décourageant car il entraîne une réduction des actifs disponibles pour financer les dettes de la FAO. Cette situation lamentable persiste, bien

que les États Membres aient injecté des contributions supplémentaires, d'un montant de 14,1 millions d'USD, conformément à la Résolution de la Conférence.

27. Il faudrait que l'Organisation apporte une contribution de 24,8 millions d'USD par an pour amortir intégralement sur 30 ans ou d'ici à 2040 les obligations au titre des services passés liés à l'assurance maladie après la cessation de service. Or les contributions à recouvrer inscrites au budget ne s'élèvent actuellement qu'à 7,05 millions d'USD (28 pour cent), d'où un déficit de 17,8 millions d'USD en 2009.

28. La situation précaire de l'Organisation concernant le Fonds des indemnités de départ n'incite pas non plus à l'optimisme, car les obligations au titre des services passés n'ont pas pu être financées en totalité parce qu'aucune source de financement liée à ce plan n'a jamais été approuvée. Le fait que les décaissements dépassent le montant des crédits alloués au titre des dépenses de service courantes du Fonds engendre un déficit de trésorerie structurel du Fonds général. Pendant l'exercice financier 2008-2009, l'Organisation a financé le Fonds des indemnités de départ à hauteur de 22,27 millions d'USD, ce qui a contribué à creuser le déficit structurel du Fonds général au point qu'il dépasse le financement apporté actuellement au titre de ces dépenses.

29. Outre le financement insuffisant des plans, l'Organisation ne peut pas compter entièrement sur les recettes générées par les investissements à long terme, qui sont constitués de 50 pour cent d'actions et de 50 pour cent d'actifs à revenu fixe, parce que ces investissements sont sensibles à l'évolution des marchés et donc soumis à de fortes fluctuations. En 2008, les marchés financiers mondiaux ont connu des niveaux de volatilité extrêmes et un resserrement du crédit qui n'avaient pas été observés depuis des décennies. En 2009, malgré des premiers signes de reprise, ces investissements, notamment en actions, ont affiché une perte nette à la clôture de l'exercice financier.

30. La situation des marchés évoquée ci-dessus a pesé sur le financement des investissements, qui reste insuffisant. Il en résulte que la valeur des investissements est nettement inférieure à la valeur actuelle des engagements et la croissance de ces derniers dépassera toujours celle des investissements à moins qu'une stratégie de financement améliorée soit adoptée.

31. Le Secrétariat, sur la base des orientations du Comité financier, a soumis des propositions de financement de l'assurance maladie après la cessation de service et du Fonds des indemnités de départ dans le contexte du Programme de travail et budget 2010-2011. La Conférence a décidé de ne pas approuver de nouvelles contributions, ce qui exige de reporter toute augmentation budgétaire potentielle sur le prochain PTB de l'exercice 2012-2013.

32. À sa cent trente-deuxième session, le Comité financier a mis l'accent à juste titre sur la gravité du sous-financement des obligations au titre de l'assurance maladie après la cessation de service et du Fonds des indemnités de départ. Reconnaissant qu'il était urgent de contenir l'accroissement du montant de ses obligations ainsi que l'augmentation du nombre de retraités par rapport à celui des fonctionnaires en activité, le Comité a décidé d'attendre l'évaluation actuarielle 2010 des obligations liées au personnel avant de soumettre ses recommandations au Conseil dans le contexte du PTB 2012-2013.

33. Les déficits de financement de l'assurance maladie après la cessation de service qui se produisent chaque année (voir ci-dessus) provoqueront un accroissement de l'énorme déficit net auquel l'Organisation doit déjà faire face. L'augmentation des déficits enregistrés lors des exercices 2004-2005, 2006-2007 et 2008-2009, d'un montant respectif de 103,61 millions d'USD, de 356,00 millions d'USD et de 439,55 millions d'USD, ainsi que le ratio d'endettement défavorable affaiblissent la situation financière de l'Organisation et feront courir des risques plus élevés à ses parties prenantes, aux États Membres et aux donateurs.

34. Nous recommandons vivement à l'Organisation de résoudre de toute urgence le problème du financement des obligations liées à son personnel car tout report des décisions, notamment celles qui concernent les propositions de financement, compromettra sans aucun doute la viabilité financière du PTB dans les prochaines années.

### **Recouvrement des arriérés de contributions**

35. Les dépenses de l'Organisation prévues au budget d'un exercice financier sont financées par des contributions annuelles versées par les États Membres et les Membres associés. En décembre de chaque année, l'Organisation facture à chaque membre: a) le montant total des contributions de l'année suivante; b) tout besoin ponctuel pour la reconstitution du Fonds de roulement et du Compte de réserve spécial conformément au niveau de réévaluation déterminé par la Conférence de la FAO; et c) la part convenue des contreparties gouvernementales concernant les dépenses de fonctionnement du bureau de la FAO (représentation) dans les pays respectifs.

36. L'article 5.5 du Règlement financier dispose que les contributions et les avances sont dues et exigibles en totalité dans les 30 jours qui suivent la réception de la communication du Directeur général, ou le premier jour de l'année civile à laquelle elles se rapportent, si cette dernière date est postérieure. Au 1<sup>er</sup> janvier de l'année calendaire suivante, le solde impayé de ces contributions est considéré comme étant d'une année en retard.

37. Au 31 décembre 2009, le compte des contributions à recevoir (compte 1021) présentait un montant restant dû de 82 391 039,64 d'USD, soit 17,86 pour cent du total des actifs qui s'élève à 461 318 000,00 d'USD. Le solde est ventilé comme suit:

| <u>Titre du compte</u>                                     | <u>Code du compte</u> | <u>Montant (en USD)</u> | <u>%</u>    |
|--|-----------------------|-------------------------|-------------|
| Contributions  | 2600                  | 75 581 243,39           | 91,74       |
| Contributions de contrepartie en espèces des gouvernements | 2601                  | 4 397 072,05            | 5,33        |
| Fonds de roulement   | 2602                  | 62 475,00               | 0,08        |
| Compte de réserve spécial                                  | 2603                  | <u>2 350 249,20</u>     | <u>2,85</u> |
| Total  |                       | 82 391 039,64           | 100,00      |
|  |                       | =====                   | =====       |

38. Les montants restant dus comprennent les contributions pour l'année en cours, d'un montant total de 45,83 millions d'USD et celles des années précédentes (arriérés), soit 29,75 millions d'USD, qui représentent 40 pour cent du solde. Les arriérés comprennent les contributions impayées de 46 États Membres. Sur ce montant, 23,08 millions d'USD n'ont pas pu être perçus pendant plus de quatre ans.

39. De même, 3,168 millions d'USD, soit 72 pour cent des sommes dues au titre des contributions de contrepartie en espèces des gouvernements, sont impayés depuis cinq à vingt ans. En ce qui concerne le Fonds de roulement, il reste à percevoir un montant de 54 475 USD, soit 87 pour cent du solde total de ce fonds. Enfin, le montant des sommes dues – depuis plus de quinze ans – au titre du Compte de réserve spécial s'élève au total à 2,350 millions d'USD.

40. Nous sommes préoccupés par le paiement tardif des contributions que les États Membres doivent verser car cette situation pèse sur la trésorerie de l'Organisation. Nous sommes également préoccupés par le non paiement des arriérés concernant les contributions à recevoir, les contributions de contrepartie en espèces des gouvernements, le Fonds de roulement et le Compte de réserve spécial. En raison des retards dans la réception des contributions des Membres, la totalité du solde du Fonds de roulement, soit 25 653 558,50 d'USD, a été versée en acompte au Fonds général en décembre 2008 pour couvrir les besoins de fonctionnement du Programme ordinaire. Le problème de liquidités causé par le paiement tardif des contributions des Membres a aussi contraint l'Organisation à contracter des emprunts extérieurs d'un montant de 10 à 15 millions d'USD en décembre 2008 et en janvier 2009 pour couvrir ses frais de fonctionnement.

41. Les fonds qui sont bloqués par suite du non-paiement des sommes dues pèsent lourdement sur le niveau de liquidité de l'Organisation et cela peut empêcher une mise en œuvre efficace et rapide du Programme ordinaire de la FAO.

42. Nous avons noté les efforts appréciables déployés par l'Organisation pour que le paiement des contributions s'effectue à échéance, mais nous estimons qu'elle devrait également s'efforcer de recouvrer des montants dus depuis longtemps (arriérés), qui s'élèvent au total à 29,66 millions d'USD, soit 36 pour cent des sommes à percevoir au 31 décembre 2009.

43. Nous constatons avec satisfaction que la Direction prend en compte nos recommandations et qu'elle déploie des efforts considérables pour améliorer la rapidité du paiement des contributions, et notamment le suivi constant qu'elle assure auprès des gouvernements pour qu'ils paient les sommes dues, la coordination qu'elle conduit avec les bureaux de terrain pour que les gouvernements règlent leurs arriérés en matière de contributions de contrepartie en espèces, et les négociations qu'elle mène pour mettre en œuvre des plans de paiement par tranches pour les pays qui ont des arriérés importants. Nous nous félicitons également de la qualité des rapports mensuels fournis par la Direction sur la situation des contributions et des arriérés, lesquels sont publiés sur le site web externe et le site web des représentations permanentes.

## Accords avec les pays hôtes

44. La présence de la FAO dans les différents pays est concrétisée par ses bureaux locaux, appelés Représentations. Pour appuyer celles-ci, l'Organisation alloue des crédits de fonctionnement. En 2009, le montant total des allocations s'est élevé à 49,53 millions d'USD. En outre, la FAO facture aux gouvernements hôtes une partie des dépenses de fonctionnement dans le cadre d'accords intitulés « accords avec les pays hôtes » et les sommes collectées sont enregistrées au Siège et portées au compte des Contributions de contrepartie en espèces des gouvernements. En 2009, le montant total des facturations établies pour 37 des 136 représentations s'est élevé à 870 000 USD. Les 99 autres pays n'étaient pas facturés parce qu'il n'existait pas d'accords concernant des contributions en espèces. Ces pays réglaient donc leurs contributions en nature, par exemple en fournissant gratuitement des locaux, des meubles et des équipements de bureaux. Ce type de contribution sera élargi.

45. Nous avons noté que les facturations étaient correctement établies. Notre examen des accords avec les pays hôtes concernant les pays facturés a révélé que 23 accords sur 37 remontaient aux années 70, neuf aux années 80 et trois aux années 90. Les autres dataient de 2000 ou d'années ultérieures. Ces accords indiquent généralement qu'ils seront révisés et renégociés périodiquement mais il est évident que la majorité d'entre eux ont été signés il y a quarante ans et qu'ils sont devenus obsolètes, notamment en ce qui concerne les montants à facturer aux Représentations. Les contributions, qui pouvaient apparaître importantes au moment de l'élaboration des accords, sont devenues nettement moindres au fil du temps.

46. Par rapport aux budgets alloués par la FAO, les montants à recevoir des vingt et une Représentations dont les accords avec les pays hôtes ont été élaborés dans les années 70 ne représentaient que 0,02 à 26,29 pour cent. Dans deux cas seulement les montants facturés étaient égaux ou supérieurs à 50 pour cent des allocations de la FAO. Dans trois cas, qui concernent des accords élaborés dans les années 90, les montants facturés représentaient respectivement 50, 92 et 9 pour cent des budgets de la FAO alloués aux pays.

47. Outre les contributions en espèces, nous reconnaissons l'intérêt des contributions en nature fournies par les pays hôtes. Celles-ci sont en cohérence avec les accords signés avec les pays hôtes, mais elles ne sont pas valorisées et n'apparaissent pas dans les comptes de l'Organisation.

48. Nous recommandons, avec l'accord de la Direction, de conduire un examen complet des accords qui ne sont plus d'actualité afin d'évaluer l'adéquation des contributions, en espèces ou en nature, et d'étudier la possibilité de créer des recettes supplémentaires en négociant des dispositifs améliorés de répartition des coûts entre l'Organisation et les pays hôtes qui s'y prêteraient. Après avoir reçu les avis des Conférences régionales, l'Organisation élaborera et présentera aux organes directeurs compétents, aux fins d'approbation et de mise en œuvre, des propositions concernant la vision à moyen et long terme de la couverture de la FAO, conformément à la décision adoptée par la Conférence de la FAO en novembre 2009.



## Fonds de roulement

49. Le Fonds de roulement est établi et régi par les articles 6.2 à 6.6 du Règlement financier. Le niveau autorisé du Fonds de roulement a été révisé plusieurs fois par la Conférence. La dernière révision a été proposée par la Résolution 15/91 de la Conférence, adoptée le 26 novembre 1991, qui fixait un niveau de 25 millions d'USD. Il n'y a pas eu depuis d'augmentation importante du Fonds résultant d'une réévaluation des Membres. Au 31 décembre 2009, le niveau du Fonds était de 25 653 558,50 d'USD.

50. L'objet du Fonds de roulement, spécifié à l'article 6.2 du Règlement financier, est de faire des avances remboursables au Fonds général en vue de financer les dépenses budgétaires en attendant le recouvrement des contributions au budget ordinaire. Le Fonds peut aussi être utilisé pour financer des dépenses d'urgence qui ne peuvent pas être imputées au budget de l'exercice en cours et pour contracter des emprunts à des fins que le Conseil peut approuver dans certains cas.

51. Nous avons analysé les mouvements du Fonds de roulement enregistrés sur la période du 1<sup>er</sup> janvier 2005 au 31 décembre 2009 pour déterminer dans quelle mesure le Fonds apporte une réponse temporaire adéquate aux besoins opérationnels du Fonds général dans le cas d'un recouvrement tardif des contributions au budget ordinaire. Bien que les sommes versées en acompte aient été remboursées ultérieurement par le Fonds général, nous avons noté que le Fonds de roulement avait atteint des niveaux critiques et qu'il avait été épuisé à plusieurs dates. Au 31 décembre 2005, il présentait un solde de seulement 18 USD, soit 0,00007 pour cent de son niveau autorisé. Le Fonds était aussi dans une situation défavorable à la fin de 2006, présentant un solde de 276 536,50 USD, soit 1,09 pour cent du niveau autorisé, suite à des acomptes du Fonds général qui n'avaient pas été remboursés à la fin de l'année. Le plafond a de nouveau été touché en 2008; le solde n'était en effet que de 36,40 USD à la fin de l'année, soit 0,00014 pour cent du niveau autorisé.

52. La vérification des comptes a montré que les acomptes versés par le Fonds de roulement au Fonds général étaient dus aux retards de paiement des contributions des États Membres (voir à ce propos les discussions sur le paiement tardif des contributions).

53. Nous avons également analysé, sur la période 2007-2009, la situation de trésorerie mensuelle par rapport aux besoins de liquidité mensuels, qui sont de 38 millions d'USD en moyenne. Les résultats de notre analyse ont montré que le Fonds de roulement n'est pas suffisant pour servir de tampon au Fonds général pendant le laps de temps où les contributions mises en recouvrement n'ont pas encore été intégralement perçues. On remarque par exemple que même si le Fonds de roulement verse en acompte l'intégralité de ses fonds au Fonds général, le déficit de liquidités n'en est pas résorbé pour autant.

54. Les déficits de trésorerie ont contraint l'Organisation à emprunter à l'extérieur. Les relevés d'emprunts que nous avons vus montrent que celle-ci a dû recourir à des emprunts extérieurs sur de longues périodes en 2006, pour atteindre un maximum de 104 millions d'USD. Elle a dû encore emprunter à l'extérieur en 2007, mais pour des périodes plus brèves et des montants inférieurs, qui ne dépassaient pas 25 millions d'USD. Le coût total des emprunts pour 2006-2007 se chiffrait à 1,8 million d'USD (il était de 3 millions d'USD en 2004-2005), dont 1,5 million d'USD imputables uniquement à 2006. En décembre 2008, deux emprunts

extérieurs d'un montant respectif de 10 à 15 millions d'USD ont été obtenus afin de couvrir les dépenses de fonctionnement.

55. Nous considérons que le recours à des emprunts extérieurs pendant des périodes prolongées pour combler les déficits de liquidité, et ce malgré l'utilisation complète du Fonds de roulement, indique que le niveau autorisé actuel du Fonds de roulement n'est pas adapté à sa mission première. Plus précisément, le niveau actuel du Fonds de roulement, qui est de 25 653 558,50 USD, ne suffit pas à couvrir temporairement les dépenses liées à la mise en œuvre du Programme ordinaire pendant la période de recouvrement des contributions et à empêcher tout recours à l'emprunt. Le niveau du Fonds de roulement, qui a été décidé par la Conférence il y a 18 ans, ne fournit plus une protection suffisante et oblige la FAO à emprunter à l'extérieur. Il devrait être révisé compte tenu des besoins de liquidités opérationnelles actuels de l'Organisation.

56. Nous recommandons à l'Organisation d'envisager sérieusement de relever le montant du Fonds de roulement afin qu'il joue un rôle de tampon suffisant pour le Fonds général. À cet égard, le Secrétariat a confirmé qu'il inclurait dans la section du PTB 2012-2013 relative à la santé financière de l'Organisation des propositions tendant à un relèvement du montant du Fonds. Ces propositions seront analogues à celles qui avaient été précédemment présentées dans le PTB 2010-2011 mais qui n'avaient pas été approuvées par les Membres à cette époque. Nous recommandons de nouveau à l'Organisation de poursuivre ses efforts en vue de recouvrer les contributions ainsi que les arriérés dus par les États Membres.

### **Contrôles budgétaires du Programme ordinaire**

57. La vérification que nous avons effectuée a révélé que dans le logiciel Oracle, la fonction standard de gestion budgétaire concernant la situation des disponibilités n'était pas activée parce qu'elle ne pouvait pas répondre aux besoins de fongibilité budgétaire de l'Organisation. Le contrôle principal de l'utilisation des fonds repose donc sur le processus de certification confié aux responsables de budget désignés. Ceux-ci sont donc responsables du suivi, du contrôle et de l'établissement de rapports relatifs aux budgets, sous la supervision générale du chef de département ou de l'attributaire.

58. Sachant que le module de gestion financière d'Oracle ne permet pas de contrôler la situation des disponibilités, nous avons noté des cas où les allocations à un programme, une entité de programme ou une division ont été inférieures au total des engagements et des dépenses réelles contractés par les responsables de budget et les attributaires. Ces dépenses excédentaires dans certains programmes ont dû être compensées par des dépenses moindres dans d'autres, ce qui peut avoir une incidence importante sur la mise en œuvre des programmes. L'absence de contrôle de la situation des disponibilités a également permis de procéder à des engagements et de contracter des dépenses en utilisant des codes d'activités et d'entités de programme obsolètes. Normalement, le Bureau central de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources (OSP) détecte ces engagements ou en est informé par le biais des rapports trimestriels d'exécution du budget, mais on constate que les dépassements avaient été engagés avant que l'OSP ait pu approuver et valider la modification de l'allocation ou des virements budgétaires. Il conviendrait d'établir des pièces justificatives pour éviter les erreurs résultant de l'imputation d'engagements et de dépenses à des codes non valables.

59. Nous sommes préoccupés par l'absence de fonctions de contrôle dans les systèmes applicatifs existants. De telles fonctions permettraient d'éviter que le responsable de budget n'engage des dépenses contraires aux règles de fongibilité budgétaire lorsqu'il affecte des fonds au titre des allocations. Par exemple, un contrôle absolu de l'allocation au compte « Frais de représentation » empêcherait le responsable de budget de procéder à des engagements supérieurs aux allocations. D'autre part, une fonction d'alerte liée au niveau d'engagement autorisé permettrait de prévenir le responsable qu'une opération est refusée suite à un contrôle automatique. En outre, les contrôles manuels effectués par le responsable de budget ne garantissent pas que le contrôle budgétaire est appliqué avec cohérence.

60. L'OSP et la Division des finances (CSF) ont déclaré qu'on constatait que le nombre d'erreurs pour lesquelles les attributaires devaient prendre des mesures correctives était minimal et que les dépassements des allocations résultaient en grande partie des demandes d'ajustement des allocations soumises à OSP, du réalignement des budgets planifiés sur le rythme de la mise en œuvre ou des situations d'urgence. Les attributaires sont tenus d'expliquer ces virements, ce qui donne des indications précieuses sur les activités d'exécution de la FAO et est utile pour déterminer les besoins lors des cycles de planification ultérieurs.

61. Compte tenu de ce qui précède, OSP et CSF ont expliqué que leur approche du contrôle budgétaire avait été de s'assurer que les responsables de budget reçoivent des informations actualisées sur l'état du budget avec indication de toutes les opérations, qu'elles aient été traitées dans le système Oracle ou pas. Ces informations sont fournies aux responsables de budget par la base de données centrale d'Oracle et mises à jour quotidiennement. Les responsables de budget sont tenus d'examiner ces informations régulièrement et d'engager des fonds seulement après avoir examiné les soldes disponibles. Par ailleurs, l'Organisation a établi des systèmes et des procédures pour surveiller la situation des crédits alloués et établir des rapports à ce sujet et pour examiner et autoriser des ajouts aux allocations et des virements entre celles-ci.

62. Nous prenons note des observations d'OSP selon lesquelles les contrôles exercés sont fondés sur la détection et ne dépendent pas des systèmes. Nous constatons également que le contrôle de la situation des disponibilités ne peut pas être exercé pour des opérations relevant du système Oracle de gestion des états de paie et d'autres systèmes de traitement des transactions.

63. Il est indéniable que l'activation de la fonction de gestion budgétaire dans les modules de gestion financière du logiciel Oracle permettra de s'assurer que les soldes des crédits alloués à une entité de programme, une division ou un département sont mis à jour dès qu'un engagement ou une dépense est saisi dans un des modules d'Oracle. Cette fonction peut être utilisée pour contrôler que les disponibilités sont suffisantes lorsqu'un responsable de budget contracte un engagement dans un module, par exemple le système de gestion des achats, pour le compte d'une entité de programme, d'une division ou d'un département, sans qu'il soit nécessaire de consulter les rapports dans la base de données centrale d'Oracle. Il ne sera dès lors plus possible de procéder à des engagements et des dépenses contraires aux règles de fongibilité car le système exercera un contrôle cohérent et immédiat.

64. Notre vérification des comptes des Bureaux régionaux montre qu'à la fin de 2009, les dépenses de l'un d'entre eux ont dépassé les allocations à hauteur de 170 000 USD (non compris la variation des coûts standard de personnel). Les représentants de ce bureau régional se sont justifiés en expliquant que le module de gestion financière d'Oracle ne les empêchait pas de procéder à des engagements et de contracter des dépenses supérieures aux limites budgétaires autorisées, ce qui démontre clairement que le module de gestion financière d'Oracle ne permet pas d'établir un contrôle de la situation des disponibilités.

65. Les observations selon lesquelles les responsables de budget reçoivent par l'intermédiaire de la base de données centrale d'Oracle des informations mises à jour quotidiennement sur l'état du budget, y compris sur toutes les opérations traitées, par Oracle ou une autre application, sont démenties par le fait que les dépenses dudit bureau régional dépassaient de 12 à 138 pour cent les allocations imputées à deux chapitres budgétaires. Il s'est produit la même chose dans dix programmes, les dépassements s'échelonnant de 34 à 632 pour cent.

66. Nous encourageons l'Organisation, chaque fois que cela est possible, à utiliser la fonction de gestion budgétaire standard d'Oracle pour contrôler d'une manière effective et efficace les disponibilités financières conformément aux règles de fongibilité budgétaire.

#### **Définition des mandats et des produits dans les contrats de consultants**

67. Nous attirons l'attention de l'Organisation sur l'absence de lignes directrices concernant la formulation des mandats dans les contrats de consultants. Ces contrats devraient être obligatoirement rédigés de sorte qu'y figurent des produits attendus tangibles et mesurables, des dates de réalisation réalistes, et la manière dont le travail sera fait. Nous notons avec préoccupation que l'examen d'un échantillon de quarante contrats de consultants a montré que vingt-huit mandats ne définissaient pas ce qui devait être produit au terme de l'engagement, que trente et un n'indiquaient pas de manière détaillée la manière dont les produits devaient être réalisés, que seize ne spécifiaient pas les dates et que trente-trois ne mentionnaient aucun indicateur de performance propres à permettre une évaluation objective du travail. Enfin, six contrats ne comprenaient aucun mandat.

68. Nous nous félicitons que la Direction approuve notre recommandation, qui est de veiller à ce que la formulation des mandats des contrats de consultants soit plus complète et corrige les insuffisances constatées, et d'élaborer à cet effet un modèle de contrat pour les ressources humaines hors personnel. Ce modèle comprendrait trois sections principales et serait mis en application dans les plus brefs délais.

69. Notre vérification a également montré que dans seize des trente contrats examinés, les consultants n'ont pas pu remettre les produits de leur activité dans les délais convenus, les retards atteignant parfois quinze semaines. En outre, deux experts n'avaient pas pu terminer leur mission pour des raisons de santé, un consultant avait abandonné sa mission et deux autres avaient remis des rapports considérés comme incomplets et insuffisants par l'unité technique chef de file.

70. De plus, sur les 30 contrats examinés, 12 étaient des contrats de prolongation et sur les 12 rapports correspondants, seuls deux avaient été remis avant le terme de la mission; huit avaient été remis après les dates limites et deux n'avaient pas été remis du tout.

71. Bien que la Direction se soit justifiée en expliquant que les divisions concernées assuraient un suivi de la remise des rapports, tenaient des réunions avec les consultants, leur apportaient un appui technique direct, évaluaient les plans de travail et examinaient les mandats, nous estimons que ce suivi n'a pas suffi à obliger les consultants à respecter les délais de réalisation des produits. Nous tenons en particulier à signaler que les rapports concernant les contrats de prolongation auraient pu être terminés plus tôt ou à l'expiration des contrats prolongés car ils ne couvraient que la période de prolongation. Malheureusement, comme il a été déjà mentionné précédemment, seuls deux rapports sur 12 ont été remis dans les délais.

72. Il est vrai que les honoraires des consultants ne leur étaient pas versés tant que leur travail n'était pas terminé et considéré comme satisfaisant. Néanmoins les retards constatés nuisent aux projets. Il convient de rappeler que les consultants sont recrutés principalement pour fournir des contributions escomptées et immédiates aux projets et aux missions financés au moyen du Programme ordinaire ou des ressources extrabudgétaires.

73. Nous recommandons à l'Organisation d'examiner attentivement les résultats d'activité des consultants et de refuser la prolongation des contrats de ceux qui ne remettent pas leurs rapports conformément à leurs obligations contractuelles. L'Organisation approuve la recommandation et note que le document d'évaluation de la qualité rédigé par la division chargée des engagements doit indiquer si les délais fixés n'ont pas été respectés, mentionner les raisons éventuelles du retard, et contenir une déclaration de non-réengagement le cas échéant. Dans ce contexte, nous avons été informés que des formulaires visant à normaliser les mandats, les objectifs et les produits escomptés figurant dans les accords de services personnels et les contrats de consultants avaient été diffusés dans l'Organisation le 8 septembre 2010.

### **Gestion de projets et clôture de projets**

74. Nous avons examiné les activités de clôture de projets à compter des dates auxquelles les activités de terrain doivent être terminées sur les sites de projets ou des dates limites jusqu'aux dates de clôture financière et opérationnelle du projet afin de déterminer si les activités escomptées ont été achevées dans les délais. Les projets en attente de clôture financière ont été téléchargés du Système d'information sur la gestion du programme de terrain (FPMIS), et 361 projets clos du point de vue opérationnel le 31 décembre 2009 ont été filtrés. Nous avons analysé au cours du processus les délais d'exécution ou les retards des projets (en mois), de la date limite à la clôture de l'exécution, et de celle-ci au 30 avril 2010. Les projets clos financièrement ont été exclus parce que c'est dans les projets clos opérationnellement que l'on pouvait encore prendre les mesures nécessaires pour gérer les retards éventuels.

75. Notre vérification a montré qu'il fallait en moyenne de 13 à 22 mois respectivement pour clôturer opérationnellement des projets d'urgence et des projets de coopération technique, à compter de leurs dates limites. En outre, les délais moyens s'écoulant entre la clôture opérationnelle et le 30 avril 2010 étaient de 28 mois pour les projets de coopération technique et de 18 mois pour les projets d'urgence. Nous sommes préoccupés par l'ampleur de ces délais,

qui peuvent avoir un impact financier lourd et signifient que les politiques ne peuvent pas bénéficier en temps voulu des avantages ou des contributions escomptés (en ce qui concerne les produits des projets, par exemple les rapports de fin de projet remis aux gouvernements).

76. Parmi les 61 projets clos opérationnellement en 2008, un (DJI/98/004//01/12) avait terminé ses activités en octobre 1999. Il a donc fallu 101 mois pour que le Bureau clôture son exécution. Dans sept autres projets (BDI/96/001//09/12, EP/RAF/102/GEF, UNTS/MAG/001/GEF, BKF/98/006//01/12, NER/01/004//08/12, NER/97/003//09/12 et BDI/02/006//01/12), la clôture opérationnelle a eu lieu après un laps de temps de 45 à 82 jours à compter de la date limite. Pour les projets clos opérationnellement en 2009, un projet, GCP/INT/609/DEN, l'a été 114 mois après sa date limite, fixée en septembre 1999.

77. Ces retards peuvent s'expliquer par le fait que le responsable d'un projet ne peut demander sa clôture que si les activités suivantes sont achevées, en particulier:

- a) la fin de toutes les tâches affectées au personnel de terrain;
- b) l'accomplissement des obligations contractuelles par les sous-traitants;
- c) la livraison et, le cas échéant, l'installation du dernier matériel important;
- d) le transfert de tous les véhicules, équipements et fournitures acquis pour le projet;
- e) l'attribution de toutes les bourses;
- f) l'accomplissement de toutes les obligations en matière d'établissement de rapports, en particulier le rapport de fin de projet (Circulaire du Programme de terrain (FPC) 2003/4, paragraphe 4.9).

78. En ce qui concerne la clôture des projets, les directives du Programme de coopération technique de la FAO indiquent notamment que lorsque les activités de projet sont achevées, le responsable du budget prend les mesures appropriées pour clore celui-ci conformément aux procédures établies et les fonds inutilisés sont alors reversés sur le compte général du PCT pour être réaffectés à de nouveaux projets (Directives du PCT de la FAO, paragraphe 58).

79. Un projet est clos financièrement lorsque la clôture opérationnelle a été confirmée et qu'il n'y a plus de charges imputables. La clôture financière est effectuée par la Division des finances lorsque tous les critères requis sont remplis. Après la clôture financière, les comptes du projet sont clos et plus aucune dépense ne peut être engagée à leur titre (FPC 2003/4, paragraphe 4.9). Entre la clôture opérationnelle et la clôture financière, les principales activités qu'il reste à achever sont les suivantes:

- a) l'examen et la validation des rapports de fin de projet (sauf s'ils ne sont pas demandés) par le Groupe des rapports, le Service des opérations et de la mobilisation des ressources (TCSR, ex TCDM) pour les projets de coopération technique, la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE), l'unité technique chef de file au Siège ou dans les bureaux sous-régionaux et régionaux;
- b) la préparation de la version finale par TCSR et TCE;
- c) la remise des rapports de fin de projet aux autorités gouvernementales du bénéficiaire et/ou des pays donateurs;
- d) la régularisation du budget, la révision finale du budget (PNUD) ou la révision de clôture (pour le PCT, soixante jours après la dernière date limite approuvée) par l'unité chargée de la liaison pour le financement des projets du Département de la coopération technique (TC), après consultation préalable ou non du donateur, ou

son approbation, selon l'accord de financement et, dans le cas des projets réalisés au titre du Fonds fiduciaire unilatéral, et soumise au donateur ou au gouvernement bénéficiaire pour approbation (FPC 2003/02, paragraphes 4.1.4 à 4.1.7);

- e) le règlement de toutes les obligations financières restantes liées au projet (FPC 2003/04, paragraphe 4.4).

80. Sur les 361 projets sélectionnés parmi ceux dont les comptes n'avaient pas été clos financièrement, 91 avaient été clôturés opérationnellement avant 2008. Nous sommes préoccupés par le délai entre la clôture opérationnelle et la clôture financière.

81. Nous avons observé des retards évidents dans l'examen et la validation des rapports. Sur la base des statistiques fournies par TCSR au 26 avril 2010, sur 532 rapports reçus, 50 n'avaient pas été soumis aux gouvernements concernés. En ce qui concerne les analyses et les rapports de fin de projet de 2008-2010, sur 356 rapports reçus par TCSR, 84 n'avaient pas été remis. On peut ajouter qu'en moyenne, les projets clos en 2009 avaient dépassé la date limite fixée dans le FPMIS, les retards s'échelonnant entre 22 et 48 mois.

82. La Direction nous a informés que la situation a été différente en ce qui concerne les révisions budgétaires définitives des projets du PCT approuvés pour les exercices 2006-2007 et 2008-2009. En effet, les dépenses budgétaires sont régularisées par la Division des finances lorsque le formulaire de clôture financière est remis par le responsable de budget ou à la clôture de l'exercice biennal, si cela intervient plus tôt. Pour tous les projets relevant de fonds fiduciaires, la clôture financière peut être demandée par le responsable de budget et lancée lorsque la clôture opérationnelle a été confirmée et qu'il n'y a plus de charges imputables. Néanmoins, la clôture financière actuelle ne peut être réalisée que dans les systèmes de gestion de l'Organisation: a) lorsqu'un rapport financier a été envoyé avec une demande d'instructions de remboursement et b) lorsque le paiement du solde restant, le remboursement ou le paiement final a été effectué/reçu.

83. La Direction a par ailleurs expliqué que la clôture financière dans Oracle est validée à la fin de la première étape tandis que la clôture financière dans FPMIS n'est validée qu'au terme de la seconde étape. Dans ce contexte, le laps de temps qui s'écoule entre la date de remise du rapport financier final et la réception des fonds du donateur ou la confirmation par celui-ci des instructions de remboursement est un facteur qui joue un rôle important dans le retard de la clôture financière dans FPMIS. L'Organisation a récemment mis à jour la procédure qui permet aussi de clôturer financièrement un projet dans FPMIS après l'étape initiale dans le cas où aucun paiement n'est attendu de la part du donateur.

84. La Direction a également noté que le Département de la coopération technique envoie chaque mois des messages automatisés (appelés déclencheurs) aux responsables de budget (en mettant en copie le fonctionnaire principal du Programme de terrain) pour leur rappeler qu'il est nécessaire de clôturer les projets. Ces messages sont envoyés au moins six mois avant la date limite des projets relevant des fonds fiduciaires et trois mois avant celle des projets du PCT. Ils sont ensuite envoyés tous les mois. Les messages sont disponibles pour chaque projet (les copies des messages envoyés avant juillet 2009 peuvent être utilisées le cas échéant). Ces messages automatiques seront désormais complétés plus régulièrement par un suivi approfondi de l'état du projet, assuré par le personnel opérationnel sous-régional et régional.

85. Dans les vérifications intérimaires précédentes, nous avons été informés que les causes des retards étaient dues au fait que les rapports de projet et de programme de terrain énumérés ci-dessous n'étaient pas remis régulièrement. Ces causes n'ayant pas été traitées correctement depuis, les retards concernant l'examen et la validation des rapports (voir ci-avant) restent importants. Les causes visées sont les suivantes:

- a) les rapports ne respectent pas les normes requises en termes de qualité et d'exhaustivité (par exemple les recommandations concernant les mesures de suivi, les annexes obligatoires, etc.);
- b) la rotation du personnel;
- c) les projets de rapport sont envoyés trop tardivement par le terrain;
- d) les traductions sont demandées dans plusieurs langues (en anglais, français et espagnol dans le cas où l'on compte plusieurs bénéficiaires);
- e) la charge de travail des personnes responsables aux niveaux du terrain et du Siège;
- f) les fonds ne sont pas disponibles ou approuvés;
- g) les utilisateurs jugent que le rapport ne répond pas aux exigences professionnelles.

86. Dans une observation antérieure concernant les retards constatés dans la transmission des rapports de fin de projet, TCE avait signalé qu'en ce qui concernait les projets d'urgence dont la durée de vie peut être inférieure à quatre ou six mois, les dates de remise des rapports n'étaient pas réalistes. Les rapports sur les projets d'urgence sont préparés aussi près que possible de la date limite et comprennent une validation opérationnelle et technique. La division TCE assure un suivi des tableaux des projets dont les activités sont achevées et fait le point mensuellement avec les fonctionnaires de terrain avant même de recevoir un message de suivi. Il peut arriver que la mise à jour des informations dans FPMIS connaisse un certain retard et que des rapports « en cours » soient en fait achevés.

87. La Direction est consciente du problème des retards concernant la clôture des projets et a pris certaines mesures pour améliorer la situation; nous notons que la clôture des projets dans Oracle et FPMIS a été harmonisée, ce qui réduira les délais des clôtures financières. Nous estimons cependant que d'autres mesures sont nécessaires pour résoudre ce problème des retards, qui n'est pas nouveau.

88. Nous recommandons à l'Organisation d'examiner plus attentivement les causes des retards concernant la clôture des projets afin de trouver une solution et de fixer un objectif de réduction de ces retards.

89. L'Organisation approuve pleinement la recommandation, ajoutant qu'un examen interne est actuellement conduit par TC pour mettre à jour certaines procédures liées au cycle des projets de TCE, y compris celles qui concernent la validation et la clôture opérationnelles. En outre, TC coopère étroitement avec la Division des finances pour mettre en œuvre les recommandations.

90. À la suite de la restructuration du Département, qui a pris effet en janvier 2010, TCSR est désormais chargé des questions d'appui aux opérations, y compris de leur contrôle. Il a donc à ce titre dépêché plusieurs missions dans les bureaux régionaux, en coopération avec d'autres divisions et unités du Département, dans le but d'identifier, d'évaluer et de résoudre



les problèmes et les retards opérationnels, notamment ceux qui sont liés à la clôture des projets. Nous avons été également informés que ces missions avaient été étoffées afin de prendre en compte l'ensemble des projets, toutes sources de financement confondues, de coopération technique et d'urgence, et d'examiner en profondeur l'état actuel des activités de terrain en vue de promouvoir une mise en œuvre et un suivi plus efficaces et efficaces à toutes les étapes du cycle des projets, y compris la production de rapports de fin de projet, la clôture et la gestion financières des projets. Enfin, il a été porté à notre connaissance qu'un nouvel outil de surveillance avait été conçu dans FPMIS pour appuyer ces activités.

### **Dépenses d'appui au Programme de terrain (frais de gestion des projets)**

91. Nous avons vérifié le coût des dépenses d'appui et leur remboursement dans le but de déterminer si les politiques relatives aux dépenses d'appui telles qu'elles étaient appliquées fournissaient les résultats escomptés par les organes directeurs, et si le coût des dépenses d'appui et leur remboursement étaient présentés correctement dans les états financiers.

92. Pour mettre en œuvre des projets financés par des fonds extrabudgétaires ou des contributions volontaires, l'Organisation impute certaines dépenses qu'elle engage dans le cadre des activités qu'elle conduit pour ces projets. Ces dépenses d'appui sont classées en deux catégories: les dépenses d'appui technique et les dépenses d'appui administratif et opérationnel. Les premières sont directement corrélées aux projets, tandis que les secondes sont des dépenses variables et indirectes réparties entre des postes administratifs et opérationnels qui, dans de nombreux cas, ne fournissent pas un appui à temps plein à la mise en œuvre des projets. Comme elles ne sont pas directement corrélées aux projets, les dépenses d'appui administratif et opérationnel sont remboursées en général en prélevant un certain pourcentage sur les coûts d'exécution des projets, appelés frais de gestion du projet.

93. Plusieurs facteurs et éléments de coût sont pris en compte dans le calcul des dépenses d'appui technique et des dépenses d'appui administratif et opérationnel, lesquelles sont ensuite divisées par le nombre total de projets de terrain exécutés, ce qui permet d'obtenir les taux respectifs de ces charges pour l'exercice biennal.

94. Nous avons noté cependant que dans le cas des dépenses d'appui indirectes au titre de l'appui administratif et opérationnel, la méthodologie exclut les éléments suivants des coûts indirects fixes:

- a) tous les coûts liés aux bureaux des Sous-Directeurs généraux, à l'exclusion de ceux afférents aux unités administratives de soutien;
- b) tous les frais généraux fixes liés à l'exploitation et à l'entretien des infrastructures de technologie de l'information, par la Division du Directeur de l'informatique (CIO);
- c) tous les coûts de l'exploitation du système financier, à l'exclusion de ceux des unités de la Division des finances directement responsables de la comptabilité du PNUD et des fonds fiduciaires, qui sont traités comme des dépenses d'appui indirect aux projets;
- d) toutes les dépenses d'administration de la fonction centrale personnel, par la Division de la gestion des ressources humaines (CSH);

- e) les dépenses afférentes aux locaux, à la sécurité, aux communications (sauf celles directement prises en charge par les projets), aux services de plantons, aux services centraux des dossiers et des achats pour les activités du Programme ordinaire administrées par la Division des systèmes administratifs (CSA), les dépenses du Service des contrats et achats (CSAP) relatives aux achats des projets étant toutefois traitées comme des dépenses d'appui indirect;
- f) les coûts de la préparation, du contrôle et de l'évaluation du budget ordinaire par le Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources (OSP), même si les coûts du contrôle et de l'évaluation des budgets des projets sont traités comme des dépenses d'appui indirect aux projets ou, dans le cas des missions d'évaluation, comme des coûts directs des projets;
- g) les coûts des services du Bureau juridique (LEG), à l'exclusion des services techniques aux projets qui sont traités comme des coûts directs des projets (voir dépenses d'appui technique ci-dessous);
- h) les coûts de la Vérification interne et externe des comptes, à l'exclusion des services fournis directement aux projets (FC 94/4 c), paragraphe 18; JIU/REP/2002/3, paragraphe 29-30).

95. Bien que conforme à la politique des dépenses d'appui approuvée et appliquée, l'exclusion de ces coûts indirects fixes dans la méthodologie utilisée pour calculer les dépenses d'appui imputables aux programmes de terrain suppose l'intégration totale de ces coûts dans le Programme ordinaire et attribue de facto une subvention aux projets et programmes financés par des fonds extrabudgétaires. Il est donc difficile de ne pas se rendre compte que ces éléments devraient faire l'objet d'un remboursement dès lors que le niveau des projets et des programmes financés par les donateurs a déjà dépassé la moitié des dépenses totales de l'Organisation, toutes sources confondues.

96. Il conviendrait donc de réexaminer la question de l'exclusion de ces coûts indirects fixes parce que, hormis l'exclusion des coûts indirects fixes de la politique des dépenses d'appui, l'Organisation procède déjà au recouvrement de certains coûts indirects fixes tels que les coûts des locaux du Siège occupés par du personnel de projets et les versements au titre des obligations liées à l'assurance-maladie après cessation de service. D'autres catégories de dépenses actuellement recouvrées par certaines institutions ne le sont pas encore par la FAO, comme les locaux mis à disposition dans les bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays et l'infrastructure centrale des TI, ainsi qu'une partie des dépenses de sécurité (FC 128/13 paragraphes 13-14). Ces éléments n'ayant pas été immédiatement pris en compte dans la politique des dépenses d'appui, les directives correspondantes n'ont pas pu être mises en place et le personnel n'a pas pu être formé en ce qui concerne le recouvrement des coûts indirects fixes. Nous notons que les changements déjà mis en place par l'Organisation pour recouvrer certains de ces coûts, comme ceux liés aux locaux, peuvent être contestés dans la mesure où il n'existe pas de politique claire et actualisée concernant ces dépenses d'appui.

97. Nous avons noté cependant que le Groupe de travail sur les dépenses d'appui relevant du Réseau finances et budget du Comité de haut niveau chargé des questions de la gestion a achevé une étude interinstitutions qui a présenté des recommandations portant notamment sur le recouvrement de quatre catégories de dépenses d'appui administratif et opérationnel, dont l'une concerne « certains coûts indirects fixes ». L'administration avait déjà sollicité l'avis du Comité financier qui a indiqué que lorsque le Réseau finances et budget du Comité de haut

niveau sur la gestion aurait terminé la rédaction de ses recommandations, la FAO entreprendrait un examen interne afin de déterminer les solutions les plus appropriées pour y donner suite, notamment par l'élaboration de directives de l'Organisation en matière de préparation des budgets et du recouvrement des coûts pour les activités financées par des contributions volontaires (FC 128/13, paragraphe 19).

98. La politique actuelle en matière de frais de gestion des projets est d'appliquer un taux forfaitaire de 13 pour cent à l'exécution des projets et des programmes. Ce taux est un autre aspect de la politique des dépenses d'appui qui empêche l'Organisation d'aligner raisonnablement les dépenses d'appui administratif et opérationnel (telles qu'elles ont été engagées réellement) sur les remboursements lorsque ceux-ci sont inférieurs aux dépenses.

99. Les coûts réels de l'appui administratif et opérationnel n'étaient pas encore disponibles au moment de la vérification, mais un examen comparatif montre qu'ils se situaient en moyenne au taux de 12 pour cent de l'exécution des programmes de terrain de 2000-2001 à 2006-2007. Le coût des services d'appui administratif et opérationnel a cependant dépassé le taux plafond de 13 pour cent en 2004-2005 et 2006-2007 pour atteindre 14,1 pour cent et 13,7 pour cent respectivement. Si l'on applique ces pourcentages à la totalité des dépenses d'appui au programme de terrain pour les exercices biennaux respectifs, on constate que près de 12,9 millions d'USD des dépenses d'appui administratif et opérationnel ont été absorbés par des fonds du Programme ordinaire au lieu d'être remboursés au titre des fonds extrabudgétaires.

100. À la lumière des conditions énoncées précédemment, qui empêchent l'Organisation d'aligner raisonnablement les dépenses d'appui administratif et opérationnel (telles qu'elles ont été effectivement engagées) sur leurs remboursements au titre des projets et programmes financés par des ressources extrabudgétaires, nous souhaitons mettre en évidence que le remboursement de ces dépenses est constamment insuffisant. De 2000-2001 à 2006-2007, le remboursement des dépenses d'appui administratif et opérationnel n'était en moyenne que de 7,8 pour cent de l'exécution totale du programme de terrain alors que les dépenses réelles étaient en moyenne de 11,8 pour cent de l'exécution totale.

101. Le remboursement des dépenses d'appui technique est également faible par rapport aux dépenses engagées en la matière. En effet, il s'est situé en moyenne à 2 pour cent seulement de l'exécution du programme de terrain alors que les coûts réels étaient de 8,9 pour cent en moyenne de 2000-2001 à 2006-2007.

102. Le Directeur a souligné que le cadre conceptuel et juridique sur lequel repose la fourniture des services d'appui technique était différent de celui des services d'appui administratif et opérationnel. Bien que les organes directeurs de la FAO soient favorables à un remboursement intégral, au titre des contributions volontaires, des dépenses liées aux services d'appui administratif et opérationnel, la fourniture d'une assistance technique aux Membres est stipulée dans l'Article I.3 a) de l'Acte constitutif de la FAO. Cette assistance technique peut donc légitimement être financée par les contributions mises en recouvrement lorsque le remboursement n'est pas possible. Cependant, les cas où le remboursement est possible ou non n'ont pas été définis précisément et la mesure à laquelle l'Organisation souhaite recouvrer les coûts de l'assistance technique n'a pas encore été établie.

103. Toute baisse du remboursement des dépenses d'appui aux projets et programmes de terrain doit être signalée et évaluée sachant qu'elle peut résulter:

- a) d'un écart entre les dépenses (fixes et variables) d'appui administratif et opérationnel telles qu'elles ont été réellement engagées et les dépenses d'appui remboursées;
- b) d'une différence entre les dépenses d'appui technique telles qu'elles ont été engagées et celles qui ont été remboursées.

104. Nous avons noté dans certains rapports de l'Organisation concernant le remboursement des dépenses d'appui aux projets et programmes de terrain que ces rapports n'indiquaient pas de manière détaillée la nature des remboursements telle qu'elle est prescrite dans la politique actuelle des dépenses d'appui. En particulier:

- a) le rapport sur l'exécution du Programme biennal ne présente en fait que le total de la différence entre les dépenses d'appui aux programmes de terrain et les remboursements;
- b) les variations approuvées du taux forfaitaire de 13 pour cent pour toutes les dépenses d'appui aux projets sont signalées au Comité financier par catégories de projets mais les remboursements réels des dépenses d'appui administratif et opérationnel ne sont pas évalués par catégories de projets;
- c) les dépenses d'appui administratif et opérationnel sont remboursées sur la base d'un pourcentage forfaitaire, d'une imputation directe ou d'une combinaison des deux, mais les remboursements réels ne sont pas évalués et signalés conformément à la méthode selon laquelle elles ont été remboursées;
- d) comme il est indiqué plus haut, les dépenses d'appui aux projets et programmes de terrain sont intégralement provisionnées dans le PTB, soit en tant que recettes soit en tant que dépenses. Les recettes provisionnées au titre des dépenses d'appui représentent le niveau escompté des remboursements et sont distribuées à ceux qui fournissent l'appui administratif et opérationnel. Bien que les recettes réelles de l'Organisation soient comptabilisées dans l'État financier IV et que les questions soulevées par le niveau réel des remboursements soient signalées au Comité financier dans le Rapport annuel sur l'exécution du budget et les virements entre chapitres, il n'est facile de savoir dans quelle mesure les remboursements réels des dépenses d'appui aux programmes de terrain correspondent aux recettes budgétaires escomptées.

105. Par ailleurs, les états financiers de l'Organisation ne présentaient pas clairement les dépenses d'appui qui auraient dû être remboursées au titre des projets et programmes financés par les donateurs mais qui ont été intégrées dans le Programme ordinaire. Ces dépenses d'appui non remboursées étaient simplement intégrées dans la totalité des dépenses d'appui administratif et opérationnel et des dépenses d'appui technique de l'Organisation. Une présentation plus lisible des montants non remboursés au titre des dépenses d'appui administratif et opérationnel et des dépenses d'appui technique aux projets et programmes financés par les donateurs aurait pu, par exemple, informer immédiatement les lecteurs des états financiers que l'exécution des programmes de terrain financés par des crédits extrabudgétaires coûte plus cher.

106. Nous recommandons à l'Organisation:

- a. conformément au principe d'alignement raisonnable des dépenses d'appui aux projets et programmes de terrain telles qu'elles ont été réellement engagées sur les remboursements au titre des projets financés par les donateurs, de modifier immédiatement la politique relative aux remboursements des dépenses d'appui afin d'inclure le recouvrement de tous les coûts indirects fixes dans la mesure où ils sont acceptables pour les donateurs, et de fournir les directives et la formation correspondantes requises.
- b. conformément au principe de transparence et afin d'établir précisément le niveau raisonnable des remboursements des dépenses d'appui, d'examiner la manière de présenter et d'évaluer le niveau des remboursements des dépenses d'appui aux projets financés par des ressources extrabudgétaires afin de faire apparaître les éléments suivants:
  - b.1 les coûts d'appui indirects fixes non remboursés;
  - b.2. les dépenses d'appui non remboursées par catégories de programmes ou de projets;
  - b.3. les dépenses d'appui non remboursées représentées par la différence entre les taux approuvés appliqués aux dépenses d'appui technique et aux dépenses d'appui aux programmes et les remboursements réels;
  - b.4. les dépenses d'appui non remboursées représentées par la différence entre les recettes provisionnées au titre des dépenses d'appui et les remboursements réels par mode de recouvrement (imputation d'un taux forfaitaire, imputation directe au programme ou au projet ou une combinaison des deux).
- c) afin de présenter équitablement les dépenses d'appui réellement engagées au titre du Programme ordinaire, d'étudier la manière de publier les dépenses d'appui aux projets financés par les donateurs qui n'ont pas été remboursées et qui ont été intégrées dans le Programme ordinaire et comment elles ont été calculées.
- d) conformément au principe d'alignement raisonnable des dépenses d'appui aux projets et programmes de terrain telles qu'elles ont été réellement engagées sur les remboursements au titre des projets financés par les donateurs, et afin d'établir précisément le niveau raisonnable des remboursements des dépenses d'appui technique:
  - d.1. de définir les cas où le remboursement est possible ou non;
  - d.2. d'établir dans quelle mesure l'Organisation souhaite recouvrer les coûts de l'appui technique.

107. La Direction a expliqué que le principe d'alignement raisonnable des dépenses d'appui sur les remboursements au titre des programmes de terrain était souhaitable mais qu'il devait être mis en œuvre progressivement compte tenu du remboursement insuffisant des coûts variables indirects et des montants maximaux que les donateurs sont prêts à payer. En ce qui concerne le mécanisme de compte rendu et d'évaluation du niveau de remboursement des dépenses d'appui aux projets financés par des ressources extrabudgétaires, la Direction adopterait la même démarche compte tenu notamment des avantages et des coûts résultant

d'une application progressive et des mécanismes de compte rendu déjà fournis aux organes directeurs concernant le recouvrement des dépenses d'appui. L'Organisation a également noté nos recommandations sur la présentation dans les états financiers des dépenses d'appui non remboursées. Elle s'est montrée prête à les examiner compte tenu des mécanismes d'établissement de rapports déjà fournis aux organes directeurs et du délai de publication de l'étude sur l'évaluation des coûts qui lui permettra d'établir les comparaisons nécessaires.

108. Nous avons noté que la gestion de biens pourrait être améliorée. En particulier, il n'a pas été dressé d'inventaire lorsque des biens durables ont été confiés à des fonctionnaires, comme l'exige la Section 503.2.12 du Manuel administratif de la FAO. Tout fonctionnaire à qui est confié un bien durable est tenu de remplir le formulaire de gestion des biens. Or on constate que l'usage est d'enregistrer tous les biens au nom d'un bureau ou d'une division.

109. La détermination de la responsabilité est essentielle car la Section 503.1.423 dudit Manuel stipule qu'un fonctionnaire est financièrement responsable de toute perte ou détérioration d'un bien dont il a la garde à moins qu'il n'ait été déchargé de cette obligation par l'Organisation. En cas de perte ou de détérioration, l'Organisation peut retenir la somme correspondante sur les émoluments dus au fonctionnaire concerné.

110. Notre analyse du rapport d'inventaire de la FAO au 31 décembre 2008 a montré que 89 articles, notamment des ordinateurs, imprimantes et photocopieuses, ne figuraient pas dans l'inventaire, et que leur statut restait indéterminé. Les raisons pour lesquelles ces articles n'étaient pas enregistrés n'ont pas pu être connues. En conséquence, les responsables n'ont pas pu être identifiés en l'absence de documents qui auraient permis leur identification.

111. Nous avons également noté que le fonctionnaire qui emportait un bien d'une certaine valeur hors des locaux de l'Organisation n'était pas tenu d'obtenir une autorisation de sortie auprès de l'Unité de la sécurité.

112. Nous nous félicitons que la Direction soit dans l'ensemble d'accord sur les observations générales concernant la nécessité d'appliquer un contrôle plus rigoureux des biens durables. La Direction a ajouté que les modalités de sa mise en application dépendaient aussi de la refonte des procédures de gestion des biens, qui est actuellement en cours du fait a) de la décentralisation de la fonction de gestion des biens à Budapest et b) de la modification des procédures administratives entreprise dans le cadre du projet IPSAS. La section du Manuel concernant ce domaine est encore en révision.

113. Nous recommandons qu'un formulaire de gestion des biens soit rempli par tout fonctionnaire à qui est confié un bien et que la liste des biens au nom de la division ne soit utilisée que pour des équipements communs tels que des imprimantes, des photocopieuses ou des ordinateurs portables (partagés). Nous recommandons également que les fonctionnaires soient invités à obtenir une autorisation de sortie lorsqu'ils emportent un bien hors des locaux.

### **Biens durables et biens non durables**

114. Les politiques et les procédures de comptabilisation des biens durables doivent être réexaminées car elles ne permettent pas une évaluation uniforme de ces biens. Cette carence va à l'encontre des objectifs visant l'adoption des normes comptables du système des Nations

Unies, qui englobent la publication et le traitement transparents et cohérents des transactions financières.

115. Concernant l'exercice biennal actuel, les achats de fournitures, de matériel, de mobilier et de véhicules à moteur s'élevant à 398,702 millions d'USD (71,463 millions d'USD au titre du Fonds général et fonds annexes et 327 239 millions d'USD pour les fonds fiduciaires et les fonds du PNUD), soit 18,21 pour cent des dépenses totales, étaient inscrits en tant qu'achats d'équipements dans la note 10 (intitulée Dépenses) aux états financiers. En revanche, dans la note 31 (intitulée Autres informations – Matériel, mobilier et véhicules), le montant de 129,225 millions d'USD était présenté comme le solde des biens durables, du mobilier et des véhicules à la clôture de l'exercice financier.

116. Notre analyse des notes relatives aux états financiers a montré que la méthode d'évaluation utilisée pour comptabiliser les biens durables en tant qu'achats et stocks est incohérente. Les achats de biens durables ont été consignés dans le grand livre (GL) et comptabilisés et présentés dans la note 10 à leur coût d'origine, qui inclut par conséquent des charges supplémentaires comme le transport et l'assurance. En revanche, les montants apparaissant dans la note 31 au coût d'origine du matériel, du mobilier et des véhicules et corroborés par le rapport sur les acquisitions annuelles du module de gestion des immobilisations d'Oracle, correspondaient aux prix d'achat sans les charges supplémentaires.

117. L'Organisation a confirmé que ce dernier mode d'évaluation de l'équipement, du mobilier et des véhicules avait été constamment appliqué lors des exercices biennaux précédents et que la définition donnée par la Section 503.1.3 du manuel administratif du coût des biens durables exclut spécifiquement « les frais supplémentaires, notamment de transport et d'assurance ».

118. La Section 50 des normes comptables du système des Nations Unies indique qu'à la clôture de l'exercice financier, la valeur des stocks de matériel, de mobilier et de véhicules au début et à la fin de l'exercice ainsi que la méthode d'évaluation (coût ou évaluation) doivent être clairement indiquées dans une note relative aux états financiers. Le cas échéant et dans la mesure où cela est exigé par les politiques financières de l'Organisation, les acquisitions et les cessions effectuées pendant l'exercice devraient également apparaître. Les coûts d'origine ou les coûts d'achat, tels que définis dans le Manuel de référence comptable et les IPSAS, comprennent le prix d'achat, les frais de transport et de manutention et d'autres dépenses accessoires liées à l'achat.

119. Par ailleurs, la note 31 indiquait l'état du stock à la clôture de chaque exercice biennal mais ne permettait pas de savoir précisément si le solde de la fin de l'exercice précédent correspondait au solde du début de l'exercice suivant, ce qui est exigé par les normes comptables du système des Nations Unies. Nous avons noté aussi que les montants totaux des acquisitions et des cessions d'actifs n'étaient pas indiqués. Nos examens ont montré que le solde des stocks pouvait présenter des inexactitudes à cause des limites du système de comptabilisation et d'évaluation des immobilisations. Il n'a pas été possible d'évaluer l'ampleur de ces inexactitudes.

120. Comme nous l'avons vu précédemment, les achats d'actifs fixes ont été inscrits dans le module de gestion des immobilisations d'Oracle à l'exclusion des dépenses accessoires, alors

que celles-ci ont été inscrites dans le grand livre en utilisant les coûts d'origine. Le système actuel n'a pas permis d'établir avec précision la valeur exacte des stocks car il aurait fallu examiner chaque transaction, y compris celles figurant dans les soldes de début d'exercice.

121. Notre vérification par sondage de bons de commande a montré qu'un montant de 0,92 million d'USD, soit 30 pour cent des montants concernés par le sondage, n'avait pas été enregistré dans le module de gestion des immobilisations d'Oracle et n'apparaissait donc pas dans les notes. Un examen plus approfondi a révélé que cet écart était dû au retard pris par l'Unité chargée des immobilisations dans la comptabilisation des achats, à cause du volume de saisie et de la difficulté à saisir manuellement les articles dans le module.

122. Nous recommandons à l'Organisation de réviser ses politiques et procédures de comptabilisation des biens durables et de s'assurer que la méthode d'évaluation utilisée pour comptabiliser les biens durables en tant qu'achats et stocks est cohérente.

123. Pour faciliter la saisie dans le module de gestion des immobilisations d'Oracle et réduire les erreurs de classement, nous réitérons nos recommandations précédentes selon lesquelles l'Organisation doit a) établir une interface entre le module de gestion des achats et le module de gestion des immobilisations d'Oracle en prenant le code de catégorie comme lien commun; et b) établir une interface entre la transmission électronique des informations relatives aux achats locaux réalisés par les bureaux de terrain et une connexion Internet dans MS Excel pour télécharger les états dans le module de gestion des immobilisations d'Oracle. Nous avons également suggéré que l'Organisation examine la mise en œuvre de la fonctionnalité « recettes » dans le module de gestion des achats d'Oracle, laquelle pourrait être ultérieurement liée au module de gestion des immobilisations pour le calcul des frais d'amortissement, afin de préparer la mise en œuvre d'IPSAS. Nous encourageons également l'Organisation à présenter des informations relatives aux acquisitions et aux cessions pendant l'exercice financier.

124. L'Organisation a confirmé que dans le cadre de l'examen élargi des changements à apporter aux procédures pour être conforme aux normes IPSAS, elle examinera et mettra en œuvre des procédures nouvelles et révisées pour identifier et comptabiliser les biens, les installations et le matériel et améliorer la présentation et la publication des états financiers.

### **Rapport de fin d'exercice sur les immobilisations**

125. Les résultats de notre vérification ont montré que le délai prescrit que les bureaux de pays doivent respecter pour remettre au Siège leur rapport de fin d'exercice sur les immobilisations (YEAR), le fait que certains bureaux de terrain ne peuvent pas renvoyer au Siège leur rapport YEAR avec leurs corrections, et le manque d'harmonisation des registres d'inventaire au sein des bureaux du Siège n'ont pas permis de mettre à jour les registres de la FAO pour que celle-ci puisse publier des informations correctes sur les biens et le matériel qu'elle possède.

126. Nous avons noté que la Section du Manuel pertinente exige que les bureaux hors Siège soumettent un rapport YEAR à la fin d'avril tandis que les états financiers auxquels est jointe la note 31 doivent être remis, conformément au Règlement financier, au plus tard le 31 mars de l'année qui suit la clôture de l'exercice biennal. Au moment de la soumission des états



financiers, l'inventaire publié ne peut donc pas être correct et adéquat car il ne contient pas les informations disponibles sur l'existence et l'état des immobilisations qui figurent dans le rapport YEAR.

127. Nous avons confirmé par ailleurs que pour ce qui est du rendement des actifs pour 2009, l'existence et l'état des actifs figurant dans les inventaires du Siège n'avaient pas été contrôlés et que ces derniers n'avaient pas été harmonisés avec les registres d'inventaire parce que le personnel et les biens dont ils avaient la garde avaient été réinstallés dans le cadre de la restructuration du Siège, et à cause de la clôture des projets et du transfert des actifs pendant la période durant laquelle le rendement des actifs doit être préparé.

128. Nous avons également appris que le Centre de services communs de Budapest était chargé à partir de 2010 de la mise à jour des registres d'inventaire pour les unités décentralisées et que les rapports des bureaux de pays pour l'exercice 2009 n'étaient pas encore prêts. Les informations sur l'existence et l'état des actifs n'ont donc pas pu être vérifiées et harmonisées avec les registres d'inventaire ou le module de gestion des immobilisations d'Oracle. En l'absence de rapports YEAR dûment vérifiés et harmonisés, il manquera un certain nombre d'informations vitales concernant notamment la suppression d'actifs (pertes, annulations), leur état et leur acquisition (donations) pour mettre à jour le module de gestion des immobilisations d'Oracle, qui génère le rapport validant le montant indiqué dans la note 31 relative aux états financiers. Il est donc possible que le montant des biens durables indiqué dans la note 31 ne corresponde pas à l'existence et à l'évaluation des actifs.

129. L'Organisation a fait observer que la mise à jour des informations relatives à l'acquisition, à la suppression, à l'annulation et à la donation d'actifs était un processus qui durait toute l'année et qu'il était indépendant des mises à jour exigées par la vérification des actifs en fin d'année. Nous tenons à signaler que si la mise à jour est en effet un processus continu, il n'en est pas moins nécessaire d'établir des dates charnières reflétant l'exactitude des informations figurant dans les états financiers.

130. Nous constatons que l'Organisation révise ses procédures et politiques de gestion des immobilisations dans le cadre des IPSAS et nous lui recommandons d'inclure dans la nouvelle politique des dispositions concernant la soumission des rapports YEAR par les bureaux hors Siège, notamment le calendrier de soumission, le contrôle de la soumission ainsi que la vérification et l'harmonisation immédiates des registres d'inventaire des biens de l'Organisation.

131. L'Organisation reconnaît que des améliorations et des changements importants doivent être apportés aux procédures existantes afin que la comptabilisation des biens, des installations et du matériel soit conforme aux normes IPSAS, et que l'Organisation doit effectuer un examen détaillé de ces procédures dans le contexte de ce projet.

#### **Avances hors Siège - Avances consenties aux fonctionnaires pour paiement d'impôts**

132. Nous avons analysé un échantillon de 56 avances pour paiement d'impôts et noté que 18, soit 32 pour cent, d'entre elles avaient été remboursées après le délai prescrit et 9, soit 16 pour cent, n'avaient pas été remboursées au 30 avril 2010. Par ailleurs, des avances pour

impôts consenties à 48 fonctionnaires pour un montant de 0,462 million d'USD et 0,023 million d'USD et correspondant aux années d'imposition 2007 et 2008, respectivement, étaient considérées comme non remboursées au 31 décembre 2009.

133. La Direction a fait observer qu'en ce qui concerne les années d'imposition antérieures à 2009, lorsque les avances pour impôts dépassaient la somme à payer, le fonctionnaire était autorisé à reporter l'excédent sur les périodes d'imposition suivantes conformément aux dispositions de l'administration fiscale américaine. Dans le cadre des efforts continus déployés par l'Organisation pour améliorer le suivi des avances, tous les fonctionnaires qui ont reçu des avances pour payer des impôts estimés doivent désormais régulariser leur situation en remettant leur déclaration d'impôts avant le mois de septembre qui suit l'année d'imposition pour laquelle une avance a été consentie. Toute avance qui n'aurait pas été régularisée en septembre sera désormais prélevée sur le salaire du mois suivant. La Direction a fait également observer qu'elle est actuellement en contact avec son bureau pour créer un système qui garantirait le recouvrement dans les délais des avances dues et permettrait de recevoir un retour d'informations efficient et efficace.

134. Nous notons que l'option précédente consistant à reporter le solde excédentaire des avances pour impôts sur les années d'imposition suivantes, ainsi que les retards enregistrés dans la remise des déclarations d'impôts, voire la non-remise de celles-ci, et des pièces justificatives y afférentes ont entravé les efforts déployés pour vérifier que les avances pour paiement d'impôts avaient été régularisées et déterminer si des remboursements ou des recouvrements étaient dus à la fin de la date de régularisation fixée.

135. Nous avons été informés des améliorations apportées aux politiques liées au remboursement des avances pour paiement d'impôts. Cependant, nous recommandons de nouveau que l'Organisation, par l'intermédiaire de son bureau de liaison de Washington, exige l'application stricte de la remise des déclarations d'impôts dans les délais fixés dans la circulaire administrative AC2010/08 afin que les versements anticipés soient rapidement régularisés et que les avances excédentaires soient immédiatement remboursées par les fonctionnaires.

### **Avances hors siège – Avances aux consultants**

136. Les avances hors Siège aux consultants représentent des avances qui sont décaissées par les bureaux décentralisés pour des dépenses liées aux activités de projet et pour lesquelles il n'y a pas de représentation locale disponible pour effectuer les décaissements. Elles sont appelées comptes opérationnels en espèces. Le but de ces comptes est d'appuyer les activités opérationnelles temporaires dans des lieux où il n'y a pas d'agences bancaires, où il n'est pas possible d'ouvrir un compte bancaire et où les paiements directs d'un bureau de la FAO sont impossibles. Au titre de la DGP046, ces avances doivent être régularisées par la remise de justificatifs de dépenses. En cas d'absence de justificatifs, les consultants doivent rembourser le montant des sommes correspondantes.

137. La vérification par sondage de 55 avances en cours, d'un montant de 598 000 USD, a révélé un certain nombre de problèmes. Il doit être noté que 15 avances (soit 167 000 USD) sur 55 ont été en suspens pendant plus de 90 jours. Par ailleurs, 16 avances ont été régularisées au premier trimestre de 2010 suite à une erreur de comptabilisation des dépenses de 431 000 USD

au cours de la même année. En vertu de la DGP046, les arrangements au titre des comptes opérationnels en espèces ne devraient pas durer plus de trois mois et les avances accordées trois mois avant la fin de l'année devraient avoir été dépensées dans le courant de l'année et inscrites au titre des dépenses de l'exercice biennal 2008-2009.

138. Il faut en outre signaler que la DGP046 stipule que: a) chaque fonctionnaire, consultant ou coordonnateur national de projet ne peut avoir qu'un compte opérationnel en espèces « courant » à un moment donné, et que b) les comptes opérationnels en espèces ne doivent pas dépasser 10 000 USD ou l'équivalent en monnaie locale.

139. L'examen des pièces comptables nous a montré que six consultants avaient reçu plusieurs avances au 31 décembre 2009. Deux d'entre eux avaient reçu sept et huit avances chacun pour un montant total de 313 000 USD. De même, dans 16 des 55 avances en suspens, le plafond de 10 000 USD avait été dépassé.

140. La Direction a observé que l'Organisation veille en général à ce que les avances consenties aux prestataires de service soient régularisées dans les délais fixés et précisé que la majorité des avances non remboursées à échéance était le fait d'un seul pays. Elle espérait que toutes les avances remboursables à la fin de l'année seraient régularisées au cours des exercices à venir, notant que la régularisation des avances au premier trimestre n'indiquait pas nécessairement que les dépenses avaient été engagées à la fin de l'année. Elle a par ailleurs expliqué que la plupart des retards de remboursement s'étaient produits dans un pays dans lequel les difficultés opérationnelles étaient importantes, notamment l'absence d'un système bancaire dans certaines régions et le manque d'infrastructures adéquates pour acheminer les documents de lieux éloignés vers le bureau de la FAO.

141. Nous tenons à signaler que notre vérification indique que les dépenses s'élevant à 431 000 USD étaient bien des dépenses imputables au titre de l'exercice considéré et non de l'année 2010.

142. Nous avons été informés que la majorité des avances non remboursées dans les délais avaient été payées aux consultants en fonction dans un pays et nous nous félicitons que le Siège coopère avec la représentation de la FAO et le Département de la coopération technique pour remédier à cette situation.

143. Nous soulignons l'importance d'un suivi intensif et d'une régularisation dans les délais du remboursement des avances, notamment celles qui n'ont pas été régularisées après le délai prescrit, sachant que les avances versées aux comptes opérationnels en espèces ne devraient pas dépasser le plafond fixé par la DGP064 afin de ne pas constituer une charge excessive pour les consultants et permettre une régularisation immédiate desdites avances.

#### **Avances hors Siège - Autres (prélèvement sur traitement)**

144. Nous avons observé que les versements anticipés en attente de remboursement comprenaient également 101 factures de versements anticipés d'un montant de 226 000 USD comptabilisés comme prélèvement sur traitement. Ces factures représentaient des sommes à recevoir des fonctionnaires dont le traitement net était négatif.

145. Selon la Direction, les remboursements de 45 pour cent du solde total d'un montant de 102 000 USD ont été effectués en février et au début de mars 2010 et un suivi permanent est assuré afin d'obtenir les remboursements du solde intégral.

146. Nous saluons les actions engagées par la Direction pour recouvrer ces avances et nous recommandons de poursuivre les efforts déployés pour collecter les sommes restantes au titre des prélèvements sur traitement.

### **Revenu différé au titre du Programme de coopération technique**

147. Le Programme de coopération technique (PCT) est une activité du Programme ordinaire financée par des contributions mises en recouvrement auprès des États Membres. Les crédits alloués au PCT sont disponibles pendant deux exercices biennaux et tout excédent de crédits par rapport aux dépenses engagées au titre des projets lors du premier exercice est comptabilisé comme revenu différé et reporté afin d'être intégralement utilisé lors de l'exercice suivant (Manuel de référence comptable). Cependant, l'article 4.3 du Règlement financier dispose que tous les crédits qui ne sont pas utilisés à la clôture de l'exercice financier qui suit celui pour lequel les crédits ont été ouverts ou transférés, y compris ceux du PCT, sont annulés.

148. Notre examen des transactions a révélé qu'à la clôture de l'exercice 2008-2009, des crédits non utilisés d'un montant de 5 millions d'USD ont été absorbés en recourant à la procédure de « flux-retour » présentée dans le rapport de la réunion conjointe du Comité financier (JM 2010.1/2). Grâce à cette procédure, onze projets ont été initialement approuvés au titre des crédits pour 2008-2009 avant d'être imputés sur les crédits de 2006-2007 afin que les dépenses engagées au titre des crédits alloués au PCT pour 2006-2007 atteignent 100 pour cent du montant des crédits nets, soit 95,70 millions d'USD.

149. Dans ses observations, l'Organisation a expliqué que l'article 4.3 du Règlement financier limitait la période des engagements au titre des crédits alloués au PCT à deux exercices financiers (c'est-à-dire quatre années civiles). La procédure de flux-retour est donc, selon elle, parfaitement cohérente avec le Règlement financier puisque les dépenses qui sont réaffectées dans le cadre de cet exercice ont été engagées au cours des exercices indiqués dans l'article 4.3 du Règlement financier pendant lesquels les obligations peuvent être imputées sur des crédits alloués. L'Organisation affirme que la procédure de flux-retour n'est qu'un reclassement de la période d'ouverture des crédits sur laquelle les dépenses avaient été initialement imputées, conformément aux restrictions de l'article 4.3 du Règlement financier.

150. L'article 4.3 du Règlement financier laisse clairement comprendre qu'il faut annuler les crédits inutilisés pour les projets/programmes financés au titre des crédits ouverts pour l'exercice concerné. Les registres ont montré que les 11 projets susmentionnés avaient été financés au titre des crédits ouverts pour 2008-2009. Bien que les obligations aient été effectivement contractées pendant l'exercice financier 2008-2009, elles concernent des projets qui devraient être financés par des crédits ouverts pour 2008-2009 et non par des crédits pour 2006-2007. Le montant de 5,013 millions d'USD aurait donc dû être annulé.

151. Nous recommandons à l'Organisation d'exécuter les projets du PCT selon les dispositions de l'article 4.3 du Règlement financier, notamment en ce qui concerne l'annulation des crédits non utilisés à la clôture de l'exercice financier pour lequel des crédits

ont été ouverts afin que la programmation et l'exécution des activités de projet correspondent aux budgets et aux crédits qui leur ont été affectés pour l'année ou l'exercice en cours.

### **Actifs en couverture**

152. Au 31 décembre 2007, l'Organisation a modifié sa politique comptable concernant les prestations après cessation de service dans le cadre des efforts déployés pour que la FAO puisse adopter pleinement les normes IPSAS. Les ratios de dépenses et les engagements sont déterminés par la valorisation actuarielle.

153. Les états financiers de l'Organisation comptabilisent des placements à long terme (à leur juste valeur de marché) pour un montant de 294,71 millions d'USD et des avances au titre du Plan des indemnités à la cessation de service pour un montant de 10,149 millions d'USD au 31 décembre 2009. Ces montants auraient pu être affectés en tout ou partie à un fonds ou à un fonds fiduciaire séparé au seul profit des participants au plan et il aurait constitué ainsi un actif en couverture conforme à IPSAS 25.

154. La norme IPSAS 25 indique que les actifs en couverture comprennent a) les actifs détenus au titre d'un fonds à long terme pour les indemnités dues au personnel et b) les contrats d'assurance souscrits. Les actifs détenus par un fonds à long terme pour les indemnités dues au personnel sont les actifs (autre que les instruments financiers non transférables émis par l'entité) qui :

- (a) sont détenus par une entité (un fonds) qui est juridiquement séparée de l'instance déclarante et n'existe que pour payer ou financer les prestations dues aux employés;
- (b) ne sont disponibles que pour payer ou financer les prestations dues aux employés, ne sont pas disponibles pour les créiteurs de l'instance déclarante (même en cas de faillite), et ne peuvent pas reversés à l'instance déclarante sauf si i) les actifs restants du fonds sont suffisants pour couvrir tous les engagements du plan liés au paiement des prestations aux employés ou les engagements de l'instance déclarante; ou ii) si les actifs sont reversés à l'instance déclarante pour la rembourser de prestations déjà payées.

155. Comme le montrent les rapports du Comité financier, les états financiers et d'autres pièces comptables, l'Organisation comptabilise bien les placements à long terme et les paiements anticipés au titre du Plan des indemnités à la cessation de service, mais elle n'a encore pris aucune mesure pour structurer les actifs de couverture afin qu'ils répondent aux exigences de la norme IPSAS 25.

156. Si tel avait été le cas, les dispositions relatives aux normes IPSAS permettraient aux actifs de couverture d'être compensés par les obligations liées au personnel, et réduiraient le solde de ces obligations indiqué dans les états financiers. Ces dispositions permettraient également de comptabiliser le rendement des actifs de couverture et de réduire les charges annuelles représentées par un rendement escompté de 0,661 million d'USD tel qu'indiqué par l'actuaire en 2009. En outre, l'établissement d'un fonds ou d'un fonds fiduciaire séparé pour conserver les actifs de couverture fournirait une protection supplémentaire à ces actifs et

garantirait qu'ils sont utilisés uniquement pour répondre aux obligations liées au personnel contractées par l'Organisation.

157. Nous recommandons à l'Organisation d'envisager de créer un fonds fiduciaire pour conserver les placements à long terme et les paiements anticipés au titre des indemnités pour cessation de service afin de les comptabiliser comme actifs de couverture dans le cadre des efforts déployés en vue d'être pleinement conforme à la norme IPSAS 25.

158. L'Organisation a noté qu'elle examinerait la recommandation de créer un fonds fiduciaire pour conserver les actifs placés dans le contexte de la mise en œuvre des normes IPSAS.

### **Achats – pénalités pour retard de livraison**

159. Nous invitons les responsables de budget à être plus prudents dans l'exercice de leurs fonctions. Conformément à la pratique en vigueur dans l'Organisation, les responsables de budget examinent le bon de commande et les livraisons correspondantes et recommandent d'effectuer les paiements. Ils sont donc placés dans une situation optimale pour certifier que les fournisseurs respectent les conditions du bon de commande telles que la conformité aux spécifications des articles livrés et aux délais de livraison.

160. L'examen d'un certain nombre d'articles ayant fait l'objet d'une vérification par sondage met en évidence des retards de livraisons de deux à quinze semaines. Or les paiements effectués par la suite montrent que des pénalités n'ont pas été appliquées aux fournisseurs concernés bien qu'une clause de pénalité figure dans le bon de commande. En substance, il est apparu que les responsables de budget n'ont pas été en mesure de suivre les livraisons, de noter les retards et donc de recommander l'application de pénalités avant les paiements. La Direction nous a informés que dans l'un des exemples de retard de livraison choisis par le vérificateur, l'Organisation avait obtenu une remise supplémentaire du fournisseur, ce qui avait permis de réaliser des économies trois fois supérieures à la somme qu'aurait pu rapporter l'application standard des pénalités, et de maintenir de bonnes relations avec le fournisseur. La Direction a noté par ailleurs que les retards de livraison avaient parfois d'autres causes (par exemple des demandes supplémentaires de l'Organisation après l'émission du bon de commande) qui avaient empêché l'application stricte des dates de livraison contractuelles.

161. La Direction approuve cependant nos recommandations et convient que les responsables de budget doivent suivre les livraisons et faire appliquer les pénalités prévues. Elle note cependant qu'en l'absence d'une fonction d'enregistrement de la réception des biens dans le système financier, il n'est pas actuellement possible d'identifier systématiquement les bons de commande qui font l'objet de retards de livraison et de comptabiliser les pénalités correspondantes dans les livres. Elle mentionne par ailleurs que la comptabilisation des pénalités sera examinée dans le contexte de la mise en œuvre de la procédure de réception conforme au projet relatif aux normes IPSAS.

162. Nous recommandons qu'un suivi strict des livraisons soit assuré par les responsables de budget, qui doivent recommander, le cas échéant, l'application des pénalités prévues et leur déduction de la somme due.

## **Voyage – Annulations de billets**

163. Nous avons analysé les causes des annulations de voyages en nous fondant sur des autorisations de voyage saisies dans le Système électronique pour le traitement des données de voyage (ATLAS) et sur des réponses envoyées par l'Unité des voyages. Les causes des annulations attribuables au voyageur sont très diverses: non-présentation du voyageur à l'embarquement, voyage non planifié, achat de billets à titre personnel et changement d'itinéraire (66 pour cent); erreurs de la Division telles que réservation d'un billet pour un voyageur sans visa, report d'une mission, voyage non autorisé ou voyage sans les crédits locaux disponibles (16 pour cent); erreurs commises par la personne traitant le dossier (7 pour cent), et événements imprévus tels que maladie ou intempéries (11 pour cent). On peut en déduire que 89 pour cent des causes étaient dues à des erreurs commises soit par le voyageur soit par la personne traitant le dossier, ce qui peut être corrigé, et que 11 pour cent seulement résultaient d'événements imprévus.

164. Tous les frais, y compris le coût intégral des billets émis ou modifiés, étaient supportés par l'Organisation même si les causes étaient liées au voyageur ou à la Division. Nous estimons que cette pratique n'est pas conforme à la Section 302.7.335 du Règlement du personnel qui stipule que si le voyage se fait dans des conditions différentes de celles qui ont été autorisées, les frais que paie l'Organisation et le délai de route qu'elle accorde ne peuvent excéder ceux auxquels les intéressés auraient pu prétendre s'ils avaient voyagé selon l'itinéraire, par le moyen de transport et dans la classe approuvée. Par ailleurs, la Section 401.3.12 du Manuel administratif de la FAO stipule que les fonctionnaires doivent payer directement à l'agent de voyages de l'Organisation les frais dépassant le montant autorisé par l'Organisation ou rembourser à celle-ci.

165. La Direction a fait observer que cette politique était applicable dans le cas d'un changement d'itinéraire, de mode transport ou de classe de voyage et ne s'expliquait pas aux causes attribuables au fonctionnaire.

166. Nous estimons cependant que lorsque le voyageur est cause de l'annulation d'un billet, tous les frais, y compris les frais d'annulation du billet, devraient lui être imputés. Dans ce contexte, nous recommandons à l'Organisation de définir une politique qui rendrait le voyageur responsable du prix du billet, de la taxe sur l'excédent de bagage et des frais d'annulation lorsqu'il est à l'origine de ces frais sans motif valable. L'Organisation a fait savoir qu'elle examinerait l'incidence d'une telle politique dans le contexte du Règlement du personnel. Parallèlement, une stratégie de communication sera conduite pour sensibiliser les responsables de budget et les personnes qui approuvent les frais d'annulation au coût que représente l'annulation et à la nécessité d'en déterminer les causes.

## **Fonds spécial pour les activités d'urgence et de réhabilitation**

167. Le Fonds spécial (SFERA) pour les activités d'urgence et de réhabilitation a pour but d'améliorer la capacité de la FAO de répondre aux urgences. Il comprend trois volets: a) un fonds autorenouvelable destiné à appuyer les efforts de la FAO en matière d'évaluation des besoins, d'élaboration des programmes et de mise en place rapide d'une unité de coordination; (b) un fonds de roulement qui permet l'avance des fonds pour engager sans tarder les activités de projet sans attendre la réception des contributions fournies par les donateurs pour des projets

spécifiques, les contributions étant ensuite reversées au Fonds spécial dès leur réception; et c) un volet programmation pour faire face à des situations d'urgence spécifiques.

168. Le Manuel de référence comptable indique que les fonds peuvent être utilisés a) comme avance pour engager sans tarder les activités de projet concernées sans attendre la réception des contributions fournies par les donateurs (avances) ou b) pour financer des activités pour lesquelles des contributions directes de donateurs ne sont pas demandées et ne seront pas remboursées (affectations).

169. Nous avons examiné les avances et les affectations du Fonds spécial sur la période de janvier 2008 à décembre 2009 et noté qu'il n'existait pas de lignes directrices bien arrêtées concernant a) le montant des avances qui peuvent être empruntées au Fonds spécial pour financer rapidement des activités de projet spécifiques et b) la période à laquelle les avances seront reversées au Fonds.

170. Nous avons observé que les montants des avances s'échelonnaient de 100 000 USD à 3,5 millions d'USD par projet. Dans un projet, l'avance de 3,5 millions d'USD consentie en février 2009 représentait 77 pour cent du budget initial approuvé (4,5 millions d'USD), malgré l'approbation, un mois auparavant, d'un financement de 4,5 millions d'USD provenant du Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'assistance humanitaire des Nations Unies au Soudan. Dans un autre projet, une avance de 100 000 USD constituait 88 pour cent du budget original approuvé, qui était de 112 714 USD.

171. L'Organisation a souligné que la proportion que représente une avance dans un budget a peu d'importance, le plus important, selon elle, étant le contrat juridiquement contraignant par lequel le donateur doit payer le montant intégral du budget.

172. Notre analyse a également montré que les remboursements des avances étaient faits entre six et quatorze mois après la date de la contribution et que le montant total des avances consenties en 2008, soit 6,77 millions d'USD restés en suspens pendant plus de trois mois en moyenne, avait fait passer le solde du Fonds de 21,35 millions d'USD en 2007 à 13,89 millions d'USD en 2008.

173. L'Organisation nous a informés que le délai moyen de remboursement des avances, quelles qu'elles soient, était proche de trois mois. Elle a ajouté que les règles de gouvernance du Fonds spécial n'indiquaient pas, certes, de période maximale de latence, mais qu'un suivi mensuel des montants non remboursés était néanmoins assuré par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE).

174. Nous prenons note de la justification de la Direction, mais nous estimons cependant que des lignes directrices concernant le montant des avances pouvant être autorisées et la période spécifique pendant laquelle l'avance sera récupérée contribueront à une affectation systématique, rationnelle et stable des ressources du Fonds spécial aux projets qui doivent être mis en œuvre immédiatement.

175. Dans le même ordre d'idée, nous recommandons à l'Organisation de poursuivre l'élaboration de lignes directrices pour le Fonds spécial, qui indiqueront le montant maximum



des avances qui peuvent être affectées à un projet spécifique et la période pendant laquelle l'avance devra être remboursée.

## **PARTIE III**

### **VÉRIFICATION DES BUREAUX DÉCENTRALISÉS**

#### **Contrôles budgétaires – Programme ordinaire (Bureau régional pour l'Afrique)**

176. Nous avons évalué les contrôles budgétaires réalisés dans les bureaux décentralisés et observé qu'il était urgent d'exercer un contrôle adéquat des allocations et des dépenses. L'existence de dépenses excédentaires dans certains programmes montrait clairement que certains responsables de budget devaient faire plus d'efforts pour maintenir leurs dépenses dans les limites budgétaires fixées. En 2009, le Bureau régional pour l'Afrique a engagé des dépenses dépassant de 170 000 USD le montant des allocations. Il a également engagé des dépenses excédentaires de 20 000 USD dans chacun des deux chapitres (d'un montant total de 1,3 million d'USD) et de 100 000 USD dans chacun des quatre programmes et ce sans demander l'approbation du Directeur du Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources (OSP). Dans certains cas, les dépassements (programmes) allaient de 34 à 632 pour cent. Les dépassements étaient aggravés par le fait que les virements entre les programmes, autorisés dans certaines conditions, n'ont plus été possibles parce que les soldes des allocations d'autres programmes ne suffisaient pas à les couvrir. On notera qu'il n'existe aucun justificatif à l'appui d'une quelconque approbation préalable des dépassements.

177. Nous avons noté que le Bureau régional pour l'Afrique soumettait régulièrement à OSP des rapports sur l'exécution du budget (PBR) en joignant des explications sur les activités planifiées, les déficits et les ressources découlant des vacances de postes, et qu'il remettait aussi des prévisions de dépenses [saisies dans le Module d'exploitation du budget (e-BMM)]. Nous avons constaté cependant qu'il n'y avait pas de demandes comprenant des propositions quantifiées de virements au sein d'un chapitre ou entre chapitre d'un programme. Nous notons que le Bureau régional est certes disposé à reverser les ressources disponibles sur d'autres programmes qui ont besoin de ressources supplémentaires, mais nous estimons qu'il est doit obtenir une approbation préalable pour les virements dépassant un certain montant afin d'être en conformité avec les règles de fongibilité.

178. En vérifiant le module PBR du Système de planification, de rapports d'exécution et d'appui à l'évaluation des programmes (PIRES), qui permet de contrôler de visu que les virements de ressources ont été examinés et autorisés par OSP, nous avons pu constater que les rapports périodiques sur l'exécution du budget soumis par le Bureau régional pour l'Afrique au cours de l'exercice 2008-2009 n'avaient fait l'objet d'aucun commentaire.

179. Une enquête conduite par l'Unité d'établissement du programme et du budget au Bureau régional pour l'Afrique sur les dépassements de crédit a révélé que les ressources supplémentaires dégagées dans cinq programmes du fait de neuf postes vacants avaient servi à financer des programmes présentant une insuffisance d'allocations. L'unité a expliqué que ce virement n'avait pas donné lieu à des désaccords. Elle a aussi indiqué que le module de gestion financière d'Oracle ne l'avait pas empêchée d'engager des dépenses au-delà des limites

budgétaires fixées. Par ailleurs, la Direction a fait observer qu'elle avait commencé à aborder la question des postes vacants en créant un groupe de travail chargé de suivre régulièrement la situation des vacances de poste au Bureau régional pour l'Afrique.

180. Nous avons pris note des explications fournies, mais maintenons que le Bureau régional pour l'Afrique doit obtenir une approbation avant de procéder à des virements de ressources, conformément aux règles de fongibilité budgétaires relatives aux prévisions de dépenses. À cet égard, il doit être noté que le Directeur général est autorisé par l'article 4.5 b) du Règlement financier à effectuer des virements entre chapitres budgétaires sur approbation du Comité financier et/ou du Conseil.

181. Nous recommandons au Bureau régional pour l'Afrique d'appliquer plus strictement la règle qui consiste à obtenir l'approbation d'OSP avant d'engager des dépenses exigeant des virements dépassant 100 000 USD, pour les programmes, et 20 000 USD, au niveau des chapitres ou de l'attributaire. Les demandes de virement du Bureau régional pour l'Afrique, qui peuvent être incluses dans le rapport périodique sur l'exécution du budget, doivent préciser les montants à transférer, les sources de l'allocation (dans le cas des virements entre programmes ou chapitres), et les motifs du virement. Nous encourageons aussi le Bureau régional pour l'Afrique à intervenir uniquement dans la limite de l'allocation institutionnelle fournie conformément au PTB.

### **Contrôles budgétaires – Projets (Bureau régional pour l'Afrique)**

182. Sur la base de notre vérification, nous estimons que les contrôles budgétaires effectués par le Bureau régional pour l'Afrique pourraient être renforcés pour les programmes extrabudgétaires. Le responsable de budget assure le contrôle opérationnel des projets et de leur budget. Il s'appuie pour cela sur les budgets des projets, qui définissent les produits et les réalisations escomptés, le Système d'information sur la gestion du programme de terrain (FPMIS) et la base de données centrale d'Oracle.

183. Le système FPMIS qui est en service dans les bureaux de la FAO et qui renseigne sur le Programme de terrain de la FAO génère des messages automatisés pour signaler au responsable de budget que les engagements et les dépenses ne peuvent pas dépasser le budget approuvé ou le montant de la trésorerie disponible (net d'intérêts) pour le projet. Ce système dispose également de capacités intégrées qui permettent d'envoyer des courriers électroniques aux responsables de projet ou aux représentants de la FAO concernés afin de leur rappeler les questions administratives à régler concernant la gestion opérationnelle et financière des projets.

184. Pour ce qui est des projets financés au moyen de fonds fiduciaires, le responsable de projet doit suivre dans la mesure de ses possibilités l'évolution du solde de trésorerie dans la base de données centrale d'Oracle afin d'éviter tout engagement ou dépense dépassant les montants autorisés et d'alerter la Division des finances de la nécessité d'obtenir des contributions supplémentaires auprès des donateurs conformément au calendrier des appels de fonds. Il peut également recevoir une aide en consultant la foire aux questions (FAQ) du FPMIS.

185. Ces outils sont en général mis à la disposition du responsable de budget. Nous avons noté cependant que dans le cas du Bureau régional pour l'Afrique les conditions de leur

utilisation n'étaient pas optimales et devaient être améliorées. Nous avons aussi constaté que le Bureau régional pour l'Afrique présentait des soldes de trésorerie négatifs dans quatre projets. D'un montant de 641 189 USD, ces soldes étaient dus à des dépenses supérieures aux montants des liquidités reçues. Les dépassements allaient de 2,9 pour cent à 122,6 pour cent, et 94 pour cent des dépassements (600 432 USD) concernaient un projet pour lequel l'appel de fonds auprès du donateur avait subi un retard.

186. Nous nous félicitons que la Direction ait décidé d'améliorer les contrôles nécessaires pour que les responsables de budget engagent des dépenses dans les limites des budgets approuvés et des liquidités reçues des donateurs. Nous recommandons également de renforcer la coordination avec le Siège afin de faciliter les appels de fonds, ainsi que la soumission des révisions budgétaires exigeant l'accord du donateur, de sorte que les projets réalisés au titre des fonds fiduciaires ne présentent pas de soldes négatifs.

187. Nous recommandons, et le Bureau régional pour l'Afrique en convient, que les responsables de budget s'efforcent de respecter les limites budgétaires approuvées pour les projets du PCT et, dans le cas des projets réalisés au titre des fonds fiduciaires, de ne pas dépasser le montant de liquidités reçu du donateur. Pour s'assurer que les fonds sont disponibles pour un projet avant de procéder à des engagements de dépenses, le responsable de projet devrait se servir d'une feuille de calcul en dehors des systèmes existants. Il pourrait ainsi contrôler le solde des fonds et les liquidités disponibles, en attendant que soit mise en place dans le système une fonction de contrôle empêchant les dépassements budgétaires. Lorsque le solde des liquidités est bas et qu'il faut obtenir des liquidités supplémentaires auprès du donateur dans les conditions prévues dans l'accord de projet, le responsable de projet doit rapidement envoyer une demande d'appel de fonds à la Sous-Division de la comptabilité des projets (Division des finances) et présenter un budget révisé pour approbation par le donateur afin de faire en sorte que les projets réalisés au titre des fonds fiduciaires ne présentent pas de soldes négatifs.

## **Biens durables**

188. Nous estimons qu'il conviendrait peut-être d'améliorer les pratiques concernant la gestion des biens durables dans les bureaux de terrain afin d'améliorer l'établissement de rapports et l'identification des responsabilités.

189. Nous avons observé dans trois bureaux régionaux et deux représentations de la FAO un certain nombre de cas où des biens non durables avaient été comptabilisés en tant qu'achats de biens durables et où des achats de biens durables avaient été comptabilisés en tant que biens non durables, ce qui témoigne d'une défaillance du contrôle des opérations comptables. Nous avons par ailleurs observé plusieurs divergences entre les rapports YEAR établis par le Siège et les registres établis par les bureaux de terrain, par exemple ADM 41 (Rapport sur les équipements achetés localement au moyen du compte d'avances temporaires) et ADM 83 (Rapport sur les pertes, les détériorations ou le non fonctionnement des biens). La nécessité d'harmoniser ces rapports et ces registres est devenue d'autant plus impérieuse que des exemples de biens durables absents dans YEAR mais présents dans ADM 41 ont été notés. Inversement, des articles inclus dans YEAR ne figuraient pas dans ADM 41. En outre, certains articles déjà liquidés dans les bureaux de terrain continuaient d'être enregistrés dans YEAR.

190. Nous avons également observé des cas où les registres ADM 41 et ADM 83 n'étaient pas établis et présentés par les bureaux de terrain, ce qui compliquait la mise à jour des registres d'inventaire centralisés et l'harmonisation des registres de biens durables entre le Siège et les bureaux de pays. Ces divergences nuisent à l'exactitude et à l'exhaustivité de l'information figurant dans les notes aux états financiers.

191. Il convient également de mettre l'accent sur l'identification des responsabilités car nous avons observé que des biens tels que des ordinateurs portables, des caméras et d'autres articles transportables et convoités utilisés par des fonctionnaires n'étaient pas réceptionnés par leurs utilisateurs au moyen du formulaire de gestion des biens exigé par la Section 503.2.12 du Manuel administratif de la FAO. L'absence de ce formulaire ne permettait pas de déterminer immédiatement qui était responsable de ces biens en cas de perte par négligence.

192. Nous recommandons i) d'examiner plus rigoureusement les opérations comptables; ii) d'harmoniser et d'actualiser périodiquement les registres d'inventaire entre les bureaux décentralisés et le Siège et iii) d'établir et de soumettre les registres ADM 41 et ADM 83 dans les délais.

#### **Mandat des contrats de consultants (Bureau régional pour l'Afrique/Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes)**

193. La FAO a élaboré plusieurs lignes directrices concernant les contrats de consultants. Par exemple, les Sections 319.1.3 et 319.8.11 du Manuel administratif de la FAO stipulent que la tâche ou les services exécutés ou fournis par le signataire sont définis par l'Accord, y compris les délais dans lesquels un travail spécifique (production d'un rapport technique, traduction, graphiques, supports d'information divers, exposé oral, etc.) est réalisé. Le règlement est effectué une fois le travail accompli à la satisfaction du fonctionnaire de la FAO responsable, généralement sous la forme d'une somme forfaitaire; les paiements partiels destinés à couvrir les dépenses nécessaires (frais de voyage et de subsistance par exemple) ou à régler des travaux non achevés peuvent cependant être autorisés par le fonctionnaire responsable.

194. Nous avons examiné un échantillon d'accords de services personnels conclus au Bureau régional pour l'Afrique et noté des cas où les prestations d'un signataire et les obligations contractuelles y afférentes n'étaient pas décrites dans l'accord. Nous avons également noté que les demandes de paiement correspondantes étaient accompagnées d'une note contenant la déclaration standard suivante: « **Il est certifié que la personne susmentionnée a bien effectué le travail qui lui a été confié pendant la période suivante** » (la date correspondant à la période couverte était indiquée). Les documents examinés n'indiquaient pas précisément les produits ou prestations qui devaient être effectués pour que le fonctionnaire concerné en autorise le règlement.

195. L'absence d'une définition claire des prestations du consultant pourrait empêcher une évaluation du travail du signataire telle qu'elle est prescrite par la Section 319.14.4 du Manuel administratif de la FAO et donc s'avérer préjudiciable pour le bureau régional. Nous craignons également que l'absence d'un mandat clair n'ait une incidence sur l'exécution du travail.

196. En outre, nous avons examiné les contrats et les rapports des consultants et noté que, dans certains cas, les paiements d'honoraires étaient effectués malgré l'absence du formulaire d'évaluation de la qualité. Nous avons également observé que des contrats étaient prolongés sans évaluation formelle du travail effectué. Nous avons été informés qu'à la suite de notre vérification du Bureau régional pour l'Afrique, l'utilisation des formulaires d'évaluation de la qualité faisait désormais partie intégrante de la procédure de recrutement dans l'ensemble de l'Organisation.

197. Il est important que les prestations d'un consultant soient évaluées et contrôlées au terme de son affectation et dès lors que l'on envisage un renouvellement de son contrat. L'évaluation permet de savoir si le travail a été accompli de manière satisfaisante et si les produits ont été fournis conformément au mandat établi.

198. On ne saurait trop insister sur l'importance de l'évaluation. Celle-ci est nécessaire pour déterminer la qualité des prestations des consultants/signataires et servir de base à leur réengagement éventuel et de justificatif au paiement des honoraires qui leur sont dus.

199. Dans la mesure où le contrat de consultant ou l'accord de services personnels, ou encore le Manuel administratif susmentionné, indiquent qu'il faut certifier que le travail a été accompli de façon satisfaisante avant de procéder au règlement définitif des honoraires, nous estimons que le formulaire d'évaluation de la qualité est un outil souhaitable dans le traitement du paiement et/ou du réengagement d'un consultant.

200. Nous craignons qu'en l'absence d'une évaluation des prestations, la qualité du travail effectué n'ait pas été prise en compte de façon appropriée dans la prolongation des services de consultants.

201. La Direction a souligné que le rapport du consultant avait été validé par le Siège et le Représentant de la FAO avant le paiement, mais nous n'avons pu trouver aucun document attestant qu'il avait été effectivement examiné et approuvé.

202. Nous avons recommandé, et la Direction s'y est conformée, d'élaborer des lignes directrices et un modèle standard de mandat précisant i) les produits escomptés (aboutissements de l'activité), qui doivent être tangibles et mesurables; ii) les délais de livraison et la façon dont le travail doit être exécuté, et iii) les indicateurs d'exécution. Nous avons également recommandé que le contrat fasse clairement référence au mandat, celui-ci devant figurer en annexe et faire partie intégrante de l'accord. Nous nous félicitons que la Direction ait décidé d'intégrer ce document dans l'accord de services personnels.

### **Versements anticipés (Bureau régional pour l'Afrique)**

203. Nous avons analysé les pratiques existantes au Bureau régional pour l'Afrique concernant l'octroi et la régularisation d'avances sur frais de voyage versées aux consultants et nous estimons que le responsable de budget doit examiner plus rigoureusement les paiements finals d'honoraires aux consultants. Notre vérification a en effet montré que le total des avances en attente de recouvrement (pour les fonctionnaires et les consultants), soit 274 764,87 USD, concernaient les consultants. Sur ce montant, 205 943,15 USD (75 pour cent) étaient des

avances dont le remboursement semblait incertain car les consultants avaient déjà achevé leur contrat et reçu la totalité de leurs honoraires. Le fait qu'un montant de 233 329,67 USD (85 pour cent) n'ait pas été remboursé depuis deux ans, voire plusieurs années, est également préoccupant.

204. En avril 2010, les sommes recouvrées par le Bureau régional pour l'Afrique se sont élevées à 62 728,07 USD (23 pour cent) mais la plus grande partie des avances non remboursées, dont des sommes dues depuis deux ans ou plus, représentait 91 pour cent.

205. La Section 450.5.21 du chapitre IV du Manuel administratif de la FAO stipule que les demandes de remboursement de frais de voyage doivent être présentées à l'Unité des voyages au plus tard un mois après la fin du voyage. Des demandes intérimaires peuvent être présentées pour des voyages supérieurs à un mois. Par ailleurs, la Section 450.5.32 de ce même Manuel exige que les avances non remboursées soient déduites du salaire du fonctionnaire ou des honoraires des consultants si les demandes ne sont pas présentées dans les 90 jours après l'achèvement du voyage.

206. Il découle des discussions qui précèdent que le Bureau régional pour l'Afrique doit être davantage en conformité avec lesdites dispositions du Manuel administratif. En outre, certaines indications montrent que le responsable de budget n'a pas toujours contrôlé les versements anticipés alors qu'il était chargé d'examiner et d'approuver le paiement final des honoraires. L'existence d'avances non remboursées et remontant à deux, voire huit ans, corrobore cette conclusion. Comme susmentionné, la probabilité que le Bureau puisse encore récupérer ces avances semble peu probable sachant que les consultants ont déjà reçu l'intégralité de leurs honoraires, sur lesquels le montant des avances aurait pu être prélevé. Localiser les consultants ayant travaillé pour le Bureau sera difficile, surtout ceux qui ont reçu des avances il y a six à huit ans.

207. L'Organisation a fait observer que des procédures sont déjà en place pour ne payer l'intégralité des honoraires des consultants que lorsque les avances sont remboursées. Le paiement n'est effectué par l'Unité des factures d'AP que lorsqu'il a été validé par l'Unité de voyage du CSC. Le suivi des avances non remboursées est assuré par le responsable de budget et l'Unité des sommes à recevoir (Services des opérations et systèmes financiers, versements anticipés).

208. Nous nous félicitons des efforts consentis par l'Organisation pour empêcher l'accumulation et réduire le nombre des avances non remboursables, mais nous estimons que les bureaux concernés devraient coordonner leur action avec le Service des ressources humaines et le Service des demandes de remboursement de frais de voyage (Budapest) en ce qui concerne le suivi et la collecte des avances auprès d'anciens consultants ayant déjà reçu l'intégralité de leurs honoraires. Nous recommandons également à l'Organisation d'inclure dans le mandat du consultant une clause exigeant la présentation d'une demande de remboursement de frais de voyage ainsi que le remboursement des avances au titre des voyages avant le paiement final des honoraires.

## **Gestion des projets – Retards dans les rapports de fin de projet et la clôture des projets**

209. Les retards constatés dans les clôtures opérationnelle et financière des projets et la remise des rapports de fin de projet ont surtout concerné trois régions et deux représentations de pays. Dans un bureau régional, les rapports de fin de projet ont été soumis 18 à 24 mois après la date limite. Dans un autre bureau régional, quatre des dix projets examinés présentaient des retards concernant la remise des rapports.

210. Dans un bureau régional, huit projets n'avaient toujours pas été clôturés officiellement un mois à cinq ans après l'achèvement officiel des activités sur le terrain, à cause de retards qui concernaient notamment: la présentation des estimations de dépenses révisées, la remise des rapports et la cession de biens.

211. Nous avons noté en outre des retards dans la clôture financière des projets. Contrairement à la règle qui exige que les clôtures financières doivent avoir lieu dans un délai maximum de douze mois après la clôture opérationnelle, nous avons observé que cela n'avait pas été le cas en décembre 2009 même pour un projet clos opérationnellement depuis février 2006. Il en allait de même pour des projets dont les clôtures opérationnelles avaient été effectuées en décembre 2007 (trois projets) et en août 2008 (un projet).

212. Dans un autre bureau régional, nous avons observé que la clôture de certains projets connaissait un retard considérable de deux à soixante-trois mois (retard enregistré au 31 décembre 2009).

213. Tout retard dans la remise du rapport de fin de projet réduit la valeur des informations qu'il contient. En effet, le but principal d'un rapport de fin de projet est d'aider les ministres et autres dirigeants à prendre des décisions concernant le suivi du projet, et de fournir des informations au donateur sur l'emploi des fonds.

214. Nous sommes conscients des difficultés rencontrées par la Direction telles qu'elle les a présentées dans ses commentaires sur nos observations, mais nous répétons que tout doit être fait pour que les délais d'exécution et d'achèvement des projets soient respectés.

### **Enregistrement des dépenses**

#### **(Représentation de la FAO, République démocratique populaire lao)**

215. Dans notre vérification du Bureau de pays de la FAO dans la République démocratique populaire lao (Représentation de la FAO), nous avons noté plusieurs cas où des dépenses avaient été imputées à des comptes incorrects. L'analyse des listes des opérations effectuées en 2008 et 2009 en monnaie locale montre que la Représentation a payé des heures supplémentaires pour un montant total de 70 703,95 USD sans qu'aucun budget n'ait été prévu à cette fin. Sur le montant total, 37 734,65 USD ont été imputés aux comptes 5651 (Heures supplémentaires) et 5652 (Personnel occasionnel – Assistance temporaire), tous deux chapeautés par le compte 5020 (Personnel recruté localement), et 32 969,30 USD ont été imputés à différents comptes: Consultants, Voyages, Formation, Biens durables et Dépenses générales de fonctionnement.

216. Nous avons été informés par la Représentation de la FAO que comme certains projets n'avaient pas de crédits prévus à cet effet dans le FBA (autorisation des budgets de terrain), les

coûts des heures supplémentaires étaient imputés à d'autres fonds ou à d'autres comptes du même projet. L'imputation du coût des heures supplémentaires à ces fonds ou à ces comptes avait pour effet de réduire les montants disponibles dans ces fonds et comptes. Par ailleurs, on n'établissait pas de prévisions de dépenses révisées tenant compte des heures supplémentaires car l'approbation des changements prenait au moins trois mois. Dans ces conditions, les responsables de budget et les fonctionnaires chargés des projets imputaient tout simplement le coût des heures supplémentaires à d'autres comptes.

217. Nous sommes préoccupés par la comptabilisation incorrecte des coûts des heures supplémentaires dans les états financiers car ces coûts ont été enregistrés dans des comptes de dépenses où ils n'auraient pas dû l'être.

218. Nous recommandons à la Représentation de la FAO au Lao i) d'allouer le budget nécessaire aux heures supplémentaires dans le projet de budget; ii) de s'assurer que les fonds sont disponibles avant les heures supplémentaires, et iii) d'enregistrer les paiements correspondants dans les comptes voulus.

#### **Achats – Absence de dates de livraison sur les bons de commande (Représentation de la FAO au Nigéria)**

219. Le dispositif permettant de garantir que les biens et services sont livrés dans les délais doit être renforcé afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'emploi des ressources. Ce dispositif, qui permet d'établir les responsabilités en matière de livraisons des achats, est incorporé dans le bon de commande de la FAO, qui exige l'inscription des dates de livraison des articles commandés.

220. Le respect des dates de livraison par le fournisseur fait partie de ses obligations contractuelles et valide la démarche qui a conduit à lui attribuer le contrat. En revanche, l'absence de la date de livraison fournit une excuse au fournisseur qui ne respecterait pas ses obligations contractuelles et expose la FAO à devoir imposer des pénalités.

221. Nous avons constaté lors de nos vérifications que les dates de livraison ne figuraient pas sur les bons de commande. Ces dates visent à définir explicitement la période pendant laquelle le fournisseur doit remplir ses obligations. Dans le cas de la Représentation de la FAO au Nigéria, où les livraisons avaient lieu 9 à 82 jours après la date des bons de commande, il n'a pas été possible de savoir si les délais de livraison avaient été ou non respectés parce qu'aucune date de livraison n'était indiquée.

222. Il est également utile de mentionner que l'absence de dates de livraison sur le bon de commande fait qu'il n'est pas possible d'appliquer des pénalités. Si le contractant ne livre pas tout ou partie des biens ou des services pendant la période spécifiée, ou conformément à la quantité ou la qualité spécifiée dans le contrat, pour des raisons autres que la force majeure, la FAO peut refuser tout ou partie des biens et prélever une pénalité égale à 2,5 pour cent de la valeur totale du contrat par semaine de retard jusqu'à la livraison finale, à concurrence de 10 pour cent maximum du prix total (articles 19 et 20 des conditions générales applicables aux contrats d'achat de la FAO).



223. L'absence de dates de livraison est particulièrement préoccupante dans la mesure où elle peut empêcher un programme ou des projets de progresser comme prévu si les intrants ne sont pas livrés à temps.

224. Nous recommandons aux bureaux décentralisés de faire en sorte que les délais de livraison figurent sur les bons de commande remis aux fournisseurs, délais auxquels ceux-ci doivent se conformer.

225. Nous nous félicitons que la Direction ait reconnu qu'il importait de faire figurer sur les documents d'achat, en coordination avec le Siège, les dates définitives de livraison des biens commandés.

## **PARTIE IV**

### **QUESTIONS DIVERSES**

#### **Passation par profits et pertes**

226. En vertu de l'article 10.4 du Règlement financier, le Directeur général peut, après une enquête approfondie, autoriser à passer par profits et pertes le montant des pertes de fonds, fournitures, matériel et autres avoirs, sauf les arriérés de contributions. Un état de toutes les sommes passées par profits et pertes au cours de l'exercice doit être soumis au commissaire aux comptes en même temps que les comptes définitifs. Cinq pertes ont été signalées pour l'exercice biennal, dont le montant, chiffré à 4,673 millions d'USD, a été passé par profits et pertes.

227. Notre vérification montre que la passation par profits et pertes a été faite conformément à la procédure prévue à cet effet.

228. L'Organisation a indiqué qu'aucun paiement à titre gracieux n'avait été effectué au cours de l'exercice biennal.

#### **Cas de fraude ou de fraude présumée**

229. En 2008, deux cas de présentation de demandes de remboursement frauduleuses au titre de dépenses médicales ont été enregistrés par l'Organisation. Dans un cas, le fonctionnaire concerné a fait l'objet de mesures disciplinaires. Dans l'autre, la personne responsable de la demande frauduleuse était la femme d'un fonctionnaire décédé en 2009. Les deux affaires ont été closes.

230. Également en 2008, l'Organisation a traité et résolu deux affaires de vol et de tentative de vol. Deux fonctionnaires impliqués dans ces affaires ont été licenciés tandis que l'affectation temporaire du fonctionnaire impliqué dans la tentative de vol n'a pas été renouvelée. Par ailleurs, deux affaires concernaient des fonctionnaires ayant fourni de fausses informations pour obtenir une autorisation de voyage et des avantages personnels. Le fonctionnaire impliqué dans le premier cas a été licencié. Dans le second, le fonctionnaire a été

mis à pied et une note a été jointe à son dossier personnel pour consultation ultérieure. Toutes ces affaires ont été closes.

231. En 2009, quinze fonctionnaires et quatre anciens fonctionnaires ont été impliqués dans la présentation de demandes de remboursement frauduleuses au titre de dépenses médicales. Quatre fonctionnaires ont déjà été licenciés. Les dossiers des onze autres sont en cours d'examen. Un ancien fonctionnaire et sa famille ont été radiés du plan d'assurance maladie après cessation de service. Un autre a fait l'objet de mesures administratives et une somme a été prélevée sur ses indemnités de départ. Quant à la troisième, qu'il n'était plus possible de contacter, une note sur sa conduite a été jointe à son dossier personnel pour consultation ultérieure. Le dossier du quatrième, lui aussi ancien fonctionnaire, est toujours en cours d'examen.

232. Trois consultants ont été reconnus coupables de délits divers: tentative de fraude au préjudice de l'Organisation sous forme de communication d'informations fausses et de non-paiement de fournisseurs; présentation d'un certificat médical falsifié avant une deuxième affectation; et abus de position officielle et représentations malhonnêtes en vue d'influer sur le processus d'achat. Dans le premier dossier, le montant à recouvrer est en cours d'évaluation par le Bureau juridique. Des notes ont été jointes aux dossiers personnels des deux autres consultants.

233. En ce qui concerne les cas susmentionnés, 25 664,11 USD ont été récupérés et 43 060,30 USD étaient en cours de recouvrement. Le montant total à recouvrer était de 90 199,41 USD (déduction faite d'un montant de 4 110,31 USD qui ne pouvait plus être recouvré car la personne concernée, qui n'était pas un fonctionnaire, était déjà décédée en 2009).

234. Les affaires susmentionnées avaient fait l'objet d'une enquête du Bureau de l'Inspecteur général et du Service de sécurité et la société d'assurance-maladie avait remis des rapports.

235. Nous avons observé que des mesures appropriées avaient été prises pour résoudre ces affaires, récupérer les montants dans la mesure du possible et infliger les sanctions qui s'imposaient.

## **Remerciements**

236. Nous tenons à remercier le Directeur général et le personnel de l'Organisation pour l'esprit de coopération dont ils ont fait preuve et l'aide qu'ils nous ont apportée pendant notre vérification.