JIU/REP/86/6

GESTION DE LA TRÉSORERIE À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DANS QUATRE INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES (FAO, BIT, UNESCO, OMS)

Etabli par

Siegfried Schumm

Corps commun d'inspection

Genève

1986

JIU/REP/86/6
Genève, juillet 1986

GESTION DE LA TRESORERIE A L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DANS QUATRE INSTITUTIONS SPECIALISEES (FAO, BIT, UNESCO, OMS)

Etabli par
Siegfried Schumm

Corps commun d'inspection

Table des matières

		Paragraphes	Page
I.	INTRODUCTION	1 - 7	1
II.	CADRE ADMINISTRATIF ET PRINCIPES DIRECTEURS	8 - 16	3
III.	RENTREES DE FONDS	17 - 36	6
	A. Contributions mises en recouvrement	18 - 32	6
	i) Irrégularité des rentrées de fonds	18 - 20	6
	ii) Raisons des retards de paiement	21 - 24	7
	iii) Surveillance exercée par les secrétariats	25 - 26	7
	iv) Mesures visant à encourager le prompt versement des contributions	27 - 32	8
	B. Contributions extrabudgétaires	33 - 36	10
IV.	DEPOT DES FONDS	37 - 53	12
	A. Mesures de sécurité	37 - 48	12
	i) Dépôt immédiat des sommes reçues	37	12
	ii) Apurement des comptes bancaires	38 - 43	12
	iii) Signature des chèques par les fonctionnaires autorisés	44	14
	iv) Ressources en espèces	45	14
	v) Opérations de change	46 - 48	14
	B. Maximisation des recettes	49 - 53	15
	i) Dates de valeur	49 - 50	15
	ii) Financement des bureaux hors siège	51 - 53	16
V.	PLACEMENTS	54 - 85	17
	A. Volume des placements	54	17
	B. Politique générale	55 - 56	17

		Paragraphes	Page
C.	Planification	57 - 62	17
	i) Prévisions de trésorerie	57	17
	ii) Rentrées	58	17
	iii) Sorties	59 - 62	22
D.	Suivi	63	22
E.	Placement des fonds	64 - 79	23
	i) Types de placement et monnaies dans lesquelles les placements sont effectués	64 - 71	23
	a) Placements à court terme	65 - 66	23
	b) Placements à plus long terme	67 - 70	23
	c) Monnaies	71	24
	ii) Opérations de placement	72 - 74	24
	a) Liste des banques/offres	72 - 73	24
	b) Fréquence des placements	74	25
	iii) Taux de rendement des placements	75 - 77	25
	iv) Présentation de rapports sur les placements	78 - 79	26
F.	Moyens techniques à la disposition des trésoreries	80 - 85	26
	i) Systèmes de communication	81 - 82	26
	ii) Système d'information sur les marchés financiers	83	27
	iii) Système bancaire électronique	84	27
	iv) Autres sources d'information	85	27
VI.	L'EMPLOI DES ORDINATEURS	86 - 101	28
VII.	CONSULTATIONS ET COOPERATION ENTRE LES INSTITUTIONS	102 - 110	33
VIII.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	111	36

Tableau	Comités consultatifs de placements	19
Annexe I	Résolution 14/83 de la Conférence de la FAO : Financement du budget 1984-85	38
Annexe II	Résolution du Conseil de l'OCDE relative au recouvrement des contributions des pays Membres et aux besoins de trésorerie	41
Annexe III	Placements	42
Annexe IV	Emploi des ordinateurs	45

I. INTRODUCTION

1. Ces dernières années, le système des Nations Unies a reçu près de 4 500 millions de dollars des Etats-Unis par an, soit environ 1 500 millions de dollars au titre des contributions mises en recouvrement et 3 000 millions de dollars au titre des contributions volontaires 1/. Cela représente en moyenne près de 375 millions de dollars par mois, mais les rentrées mensuelles sont très irrégulières. Une grande partie des fonds reçus est dépensée dans le courant du mois pour financer les engagements courants des organisations. Parmi ces engagements, les dépenses de personnel représentent de 70 à 75 % des dépenses imputées sur le budget ordinaire et une bonne partie des dépenses extra-budgétaires, dans la plupart des organisations, sauf au FISE (moins de 30 % des dépenses totales) et à l'OMS (55 % du budget ordinaire et 45 % de l'ensemble des ressources). Cependant, les sommes qui ne sont pas nécessaires pour faire face à des besoins immédiats sont placées, ce qui constitue une source de revenu supplémentaire. En 1985, le revenu des placements a été assez élevé. Compte tenu de l'importance de ces montants, il convient d'y consacrer une étude pour déterminer s'ils sont gérés avec efficacité.

2. La gestion des fonds, notamment celle du portefeuille de placement, est une tâche primordiale, l'une des plus importantes de toute organisation, qu'elle soit publique ou privée, à but lucratif ou non. Elle exige une bonne planification fondée sur des renseignements à jour et fiables, une connaissance détaillée du fonctionnement du système bancaire et un sens du détail administratif. En outre, elle conserve son importance même lorsque la situation financière des organisations est saine. A l'heure actuelle, alors que certaines organisations connaissent occasionnellement des difficultés financières en raison des retards enregistrés dans le versement des contributions au budget ordinaire (ou des retenues opérées sur ces contributions) et que l'efficacité de leurs administrations est mise en cause, la gestion de la trésorerie prend encore plus d'importance.

3. Compte tenu de ce qui précède, la présente étude évalue, eu égard aux règlements, politiques et procédures en vigueur, la façon dont sont gérées les ressources versées à l'Organisation des Nations Unies (y compris les organismes qui lui sont affiliés, c'est-à-dire le PNUD, le HCR, le FISE et l'ONUDI 2/, ainsi que l'Office des Nations Unies à Genève) et à quatre institutions spécialisées : la FAO (y compris le Programme alimentaire mondial), le BIT, l'UNESCO et l'OMS. Les ressources de ces organisations

---

1/ Dans le présent rapport, il n'est pas tenu compte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

2/ L'ONUDI a été transformée en institution spécialisée le 1er janvier 1986. Etant donné, toutefois, que le présent rapport est basé sur une étude effectuée en 1985, l'ONUDI y est considérée comme un bureau extérieur de l'ONU. L'ONUDI gère les fonds de l'Office des Nations Unies à Vienne (ONUV), de sorte que toute mention de l'ONUDI dans le présent document concerne également l'ONUV.

représentent plus de 85 % des budgets ordinaires de l'ensemble du système 3/. Elles gèrent également une grande quantité de contributions volontaires à des fins générales ou de fonds d'affectation spéciale.

4. Le présent rapport porte plus précisément sur trois grands aspects : i) le recouvrement des contributions, ii) le dépôt des fonds, et iii) la planification, la réalisation et l'examen des investissements. Tous ces éléments sont étudiés dans le cadre des arrangements administratifs en la matière. Les problèmes afférents au recouvrement des contributions sont passés en revue : les difficultés qu'entraînent pour le système les retards dans le versement des contributions et les insuffisances qui en résultent. L'Inspecteur a également tenté de déterminer si les rapports sur l'utilisation des ressources étaient soumis en temps voulu et si les fonds qui n'étaient pas nécessaires pour répondre à des besoins immédiats, étaient placés au meilleur taux d'intérêt en vigueur conformément à la politique des organisations. Il a prêté une attention particulière à la coopération et à la coordination interorganisations, notamment à l'échange d'informations et aux dispositions communes en matière de gestion des monnaies, de même qu'à l'utilisation des ordinateurs.

5. L'Inspecteur n'a pas procédé à un contrôle détaillé des opérations de trésorerie, tâche qui incombe conjointement aux vérificateurs intérieurs et extérieurs des comptes. Néanmoins, il a effectué suffisamment de vérifications ponctuelles pour pouvoir juger en connaissance de cause de la façon dont le personnel des services de trésorerie s'acquitte de ses fonctions. Ses constatations et ses conclusions générales ont été communiquées aux vérificateurs des comptes pour voir s'ils les appuyaient. Les vérificateurs des comptes font savoir que dans l'ensemble ils souscrivaient aux conclusions de l'Inspecteur.

6. L'Inspecteur est parvenu à la conclusion que dans l'ensemble, le système gère sa trésorerie de façon tout à fait satisfaisante. Cependant, il a relevé quelques faiblesses et formulé des recommandations destinées à y remédier.

7. Pour mieux comprendre la documentation volumineuse qui concerne les contributions mises en recouvrement et les contributions volontaires, les arrangements conclus avec les banques, les placements, les réunions des comités des placements, les prévisions de trésorerie et de dépenses, l'Inspecteur a discuté en détail de ces questions avec les contrôleurs (au sens général du terme), les trésoriers, les vérificateurs extérieurs et intérieurs des comptes, et des fonctionnaires s'occupant directement ou indirectement de la gestion des fonds. Il remercie toutes ces personnes de l'aide et des conseils qu'elles lui ont donnés de si bonne grâce. Il tient également à remercier tous les intéressés de leur concours et de leur soutien au cours de la présente étude.

3/ Le montant net des contributions dues par les Etats membres au titre des budgets ordinaires approuvés (y compris les crédits additionnels) de 12 organismes des Nations Unies se chiffrait au total à 1 585 798 464 dollars en 1985. Les contributions dues aux cinq organisations considérées dans la présente étude s'élevaient au total à 1 385 706 227 dollars (source : ACC/1986/FB/R.10/Annexe II).

II. CADRE ADMINISTRATIF ET PRINCIPES DIRECTEURS

8. On trouvera ci-après une description du cadre administratif dans lequel s'inscrivent les opérations de gestion de trésorerie, qui sont l'objet principal de la présente étude, ainsi qu'un énoncé des principes directeurs qui les régissent. Il s'agit des fonctions ci-après :

- collecte des contributions mises en recouvrement et des contributions volontaires;
- encaissement et contrôle des fonds (y compris l'apurement des comptes bancaires);
- décaissement des fonds, y compris le financement des dépenses des bureaux extérieurs;
- planification de trésorerie (prévisions, analyse des mouvements de trésorerie);
- placement des fonds à long terme et à court terme;
- gestion des monnaies (y compris les opérations de conversion et de change);
- gestion des comptes bancaires et relations avec les banques.

Principes directeurs

9. La gestion des fonds des organisations considérées dans le présent rapport est régie par le règlement financier et les règles de gestion financière de chacune d'entre elles, auxquels viennent s'ajouter les politiques, directives et procédures des différents départements. Dans le cas de l'ONU par exemple, l'encaissement, la gestion et le décaissement des fonds font l'objet d'un article du règlement financier et d'une douzaine de règles de gestion financière traitant des encaissements, du dépôt des sommes reçues, de leur conservation en lieu sûr, de la responsabilité des fonctionnaires à la garde desquels sont commis des liquidités et effets négociables, et des modalités à suivre pour la signature des chèques. De même, d'autres articles du règlement financier et règles de gestion financière régissent les placements des fonds qui ne sont pas nécessaires pour faire face à des besoins immédiats, le dépôt des valeurs et l'enregistrement des placements. D'autres aspects de la gestion des fonds sont traités de manière appropriée dans des articles du règlement et règles de gestion financière concernant, par exemple, le contrôle intérieur.

10. Parmi les organismes affiliés à l'ONU, le PNUD a un règlement financier et des règles de gestion financière qui lui sont propres. Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a également promulgué des règles distinctes régissant toutes les activités financières du HCR autres que l'administration de son budget ordinaire qui reste soumis, comme, d'ailleurs, toutes les activités du FISE, au règlement financier de l'ONU et à ses règles de gestion financière.

11. Les règlements financiers et règles de gestion financière des quatre institutions spécialisées considérées dans le présent rapport sont aussi complets que les dispositions évoquées au paragraphe 9. L'Inspecteur a été particulièrement impressionné par la quantité de détails donnés dans les manuels financiers des organisations et dans les recueils de procédures internes qui développent ces textes de base. Les dispositions adoptées par la FAO, le HCR, le FISE et l'OMS méritent une mention spéciale à cet égard.

Responsabilité

12. La responsabilité de la gestion de la trésorerie au sein du système des Nations unies incombe en dernier ressort au chef du secrétariat de chaque organisation, qui délègue généralement son autorité en la matière au plus haut fonctionnaire responsable des questions financières.

Dotation en personnel

13. La gestion des fonds incombe essentiellement à la trésorerie. Il arrive que, pour des raisons propres à une organisation donnée, certaines des fonctions qui s'y rapportent soient confiées à d'autres entités administratives. Ainsi, les fonctions énumérées au paragraphe 8 (à l'exception de l'apurement des comptes bancaires qui, en principe, ne relève pas de la trésorerie) sont exécutées essentiellement par les trésoreries des organisations considérées. Le HCR a chargé sa Division des affaires extérieures de la collecte des contributions volontaires.

14. Au 31 décembre 1985, les dix trésoreries des organisations considérées comprenaient 43 administrateurs et 85 agents des services généraux (voir le tableau ci-après) qui s'acquittaient des fonctions énumérées au paragraphe 8 :

	Administrateurs (y compris la classe D-1)	Agents des services généraux
Organisation des Nations Unies		
Siège	9	15
Genève	1	3
PNUD	8	19
HCR	1	6
FISE	7	5
ONUDI	1	5
FAO	7	15
OIT	2	5
UNESCO	4	9
OMS	3	3
	43	85

En outre, les divisions ou sections de comptabilité s'acquittent de fonctions apparentées.

15. L'information fournie par les organisations montre que les administrateurs de ces services de trésorerie allient de solides qualifications professionnelles de niveau universitaire à une longue expérience des questions financières ou bancaires et qu'ils ont généralement occupé auparavant d'autres postes dans ces organisations. Plusieurs d'entre eux ont travaillé dans les milieux financiers ou bancaires privés. Dans la majorité des cas, les agents des services généraux ont eux aussi une longue expérience et une bonne connaissance des fonctions et des opérations de trésorerie.

16. Si ces caractéristiques ne sont pas en soi une garantie d'efficacité, elles en sont néanmoins un élément nécessaire, voire indispensable. De l'avis de l'Inspecteur, la compétence généralement élevée du personnel atteste l'importance que la direction attribue aux responsabilités liées à la gestion de la trésorerie.

III. RENTREES DE FONDS

17. Les trésoreries des organisations ont deux principales sources de recettes : les ressources versées au titre du budget ordinaire (contributions mises en recouvrement), et celles qui sont destinées à financer des programmes, projets et autres activités ne relevant pas du budget ordinaire (contributions extrabudgétaires). Elles tirent des revenus supplémentaires du placement des fonds qui ne sont pas nécessaires pour faire face à des besoins immédiats et des activités productrices de recettes telles que la vente de publications et de timbres poste. Les problèmes liés à la collecte des fonds provenant de ces deux principales sources de recettes sont examinés en détail ci-après et des solutions à ces problèmes sont proposées.

A. Contributions mises en recouvrement

i) Irrégularité des rentrées de fonds

18. Le montant global des budgets ordinaires approuvés de l'ONU, de la FAO, de l'OIT, de l'UNESCO et de l'OMS se chiffrait à 1 377 millions de dollars en 1984 et à 1 385,7 millions de dollars en 1985. Les contributions annuelles au budget ordinaire sont considérées comme dues et exigibles en janvier de chaque année, conformément aux dispositions des règlements financiers de ces cinq organisations.

19. Cela dit, dans toutes les organisations en question, cette obligation essentielle qu'est la règle du paiement des contributions n'est respectée que par quelques gouvernements, la majorité des Etats membres tardent à verser leur quote-part, quand ils ne vont pas jusqu'à opérer des retenues sur leurs contributions au titre de programmes approuvés mais qui ne rencontrent pas leur accord. En conséquence, certaines organisations se heurtent de temps à autre à des problèmes de liquidités liés au versement des contributions mises en recouvrement, bien qu'elles aient créé des fonds de roulement et/ou des comptes de réserve spéciaux.

20. Les dépenses au titre des budgets ordinaires des organisations suivent un schéma relativement régulier tout au long de l'année. On note des variations saisonnières ou des différences entre les organisations, mais eu égard aux besoins divers de toutes les organisations, les dépenses mensuelles correspondent, grosso modo, à un douzième environ du budget annuel. En effet, les traitements et autres dépenses de personnel, qui doivent être versés régulièrement tous les mois, représentent, dans la plupart des organisations, à peu près 70 à 75 % du budget. Ainsi, lorsque le rythme des rentrées de fonds tombe en deçà d'un taux cumulatif d'un douzième du budget annuel par mois, les trésoriers ressentent les effets de ce manque de liquidités et doivent tirer sur les ressources de leur fonds de roulement ou d'autres réserves. Lorsque celles-ci sont épuisées, ils peuvent être amenés à utiliser des ressources extrabudgétaires pour financer des dépenses inscrites au budget ordinaire (cette pratique n'est pas souhaitable bien qu'elle soit devenue habituelle depuis de nombreuses années à l'Organisation des Nations Unies) ou à recourir à l'emprunt, si l'une ou l'autre de ces possibilités est autorisée.

ii) Raisons des retards de paiement

21. L'une des raisons qu'avancent certains gouvernements pour justifier les retards de paiement est que leur exercice budgétaire ne concorde pas avec celui du système des Nations Unies, qui correspond à l'année civile. Ils prétendent que cela les empêche de verser leurs contributions à l'échéance. Cette explication est loin d'être convaincante puisque tout gouvernement peut inscrire à son budget les crédits nécessaires pour faire face dans le courant de son exercice budgétaire, à ses engagements légitimes pour toute période à venir. D'autres gouvernements, confrontés à la même situation, ont trouvé une solution à ce problème.

22. La deuxième raison, qui est plus contraignante, tient aux conditions économiques et monétaires. Certains gouvernements n'ont d'autre solution pour financer une partie de leur budget national que de contracter sur le marché financier des emprunts, au titre desquels ils doivent payer des intérêts aux taux en vigueur. Dans ces conditions, le service de la dette est d'autant plus léger pour ces gouvernements qu'ils paient leurs contributions au budget ordinaire tardivement. Comme le système des Nations Unies n'impose pas de pénalité en cas de retard de paiement, ils ont intérêt à acquitter leurs contributions le plus tard possible. Cela vaut également pour les gouvernements qui sont en mesure de payer leurs contributions plus tôt.

23. Un élément de spéculation entre également en jeu dans le paiement des contributions. Lorsque les budgets sont établis dans une monnaie (dollar des Etats-Unis ou franc suisse par exemple) qui s'apprécie par rapport à la monnaie nationale d'un Etat membre, ce dernier peut chercher à retarder le versement de sa contribution jusqu'à la dernière minute dans l'espoir qu'un retournement de situation réduira l'écart entre les deux monnaies. En outre, certains Etats membres ont des difficultés en cas d'appréciation du dollar en raison du montant limité des crédits inscrits à leur budget national qui est calculé dans une autre monnaie.

24. En sus des problèmes mentionnés ci-dessus, qui ont trait aux retards de paiement, certains Etats membres ont encore aggravé la situation en retenant la part de leurs contributions correspondant à certains postes des budgets ordinaires approuvés ou en effectuant des versements dans des monnaies qui ne sont pas immédiatement utilisables.

iii) Surveillance exercée par les secrétariats

25. Que font les secrétariats pour lutter contre cette situation regrettable ? Les Etats qui sont en retard dans leurs paiements ne le savent que trop bien. On leur adresse régulièrement des lettres de rappel qui sont rédigées si fréquemment qu'elles constituent à elles seules un genre épistolaire. Les représentants permanents reçoivent la visite des plus hauts fonctionnaires du Secrétariat ou des coups de téléphone qui leur rappellent constamment les obligations de leurs gouvernements. Des télex sont envoyés dans les capitales et les chefs ou les hauts fonctionnaires des secrétariats harcèlent les membres des administrations nationales qui sont susceptibles d'intervenir. Même les participants aux réunions et conférences sont contactés à ce sujet. L'ensemble du réseau des bureaux extérieurs est mis en action. En bref, les secrétariats se servent de tous les moyens à leur disposition. Malheureusement, ces armes ne sont guère efficaces contre

des Etats en défaut de paiement qui, dans bien des cas prétendent ne pas pouvoir la verser plus tôt, ou, du moins, refusent de le faire s'il faut en croire une opinion très répandue.

26. L'Inspecteur a été très impressionné par la ténacité avec laquelle les secrétariats tentent de recouvrer les montants exigibles. Il estime que cette tâche est exécutée de manière tout à fait satisfaisante. Et pourtant, toute cette activité est injustifiée et représente une perte de temps et un gaspillage de ressources. Si les Etats membres honoraient les obligations qui leur incombent en vertu des statuts des organisations, on pourrait supprimer tout l'appareil de collecte de fonds (pour ce qui est des contributions mises en recouvrement), ou en réduire l'ampleur ou, du moins, le personnel pourrait tourner son attention vers des tâches plus productives, intéressantes et satisfaisantes. C'est en vain ou presque que les fonctionnaires s'efforcent avec persévérance et résignation d'obtenir le recouvrement des contributions; en effet rien n'indique à l'évidence que leurs efforts louables incitent les gouvernements à acquitter plus promptement leurs contributions. Pourtant, si les secrétariats mettaient moins d'acharnement à relancer les Etats membres, on leur reprocherait de "ne pas faire leur travail" alors qu'en réalité leurs efforts sont terriblement improductifs d'un point de vue économique, humain ou administratif. Alors que le système des Nations Unies est fréquemment critiqué pour son inefficacité administrative, on a là un exemple où la part de responsabilité des Etats membres dans cette inefficacité apparaît de manière frappante. Il est clair que la solution doit venir à cet égard des Etats membres qui n'honorent pas leurs obligations.

iv) Mesures visant à encourager le prompt versement des contributions

27. Plusieurs organisations ont débattu des méthodes et solutions éventuelles qui pourraient encourager les Etats membres à verser promptement les contributions dues aux organisations : par exemple, en 1985, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (questions financières et budgétaires) a examiné une proposition de l'OACI 4/ concernant l'établissement d'un système d'incitation selon lequel le produit des intérêts serait réparti entre les Etats membres en fonction d'un barème pondéré. Ces discussions n'ont donné aucun résultat concret à ce jour.

28. L'Inspecteur note qu'en vertu de leurs règlements financiers, certaines organisations remboursent aux Etats membres ou portent à leur crédit les excédents détenus à la fin d'un exercice, après le règlement des divers arriérés, ou, par exemple, ultérieurement, par une réduction des contributions à verser au fonds de roulement. Ces remboursements ou bonification sont fondés sur le barême des quote-parts, mais on ne tient pas compte du moment de l'exercice auquel les divers Etats membres ont versé leurs contributions. L'Inspecteur considère que cette procédure est inéquitable et injuste envers les gouvernements qui ont versé leurs contributions plus tôt que d'autres, car une bonne partie des excédents provient peut-être des intérêts produits par les contributions versées plus tôt.

4/ Document de l'OACI C-WP/7983, 8 avril 1985, reproduit dans le document ACC/1985/FB/R.21 en date du 29 juillet 1985.

29. En 1983, la FAO a examiné ce problème, dans le contexte de son règlement financier qui assure la répartition entre les Etats membres de tout excédent en espèces disponible à la fin d'un exercice, après le recouvrement des différents arriérés 5/. Par sa résolution 14/83 (voir annexe), la Conférence de la FAO a délégué au Conseil le pouvoir de décider que tout excédent en espèces qui pourrait provenir de l'exercice biennal précédent soit retenu, en tout ou en partie, afin de garantir que des ressources suffisantes soient disponibles pour assurer la pleine réalisation du programme de travail et du budget approuvés.

30. Cette résolution n'avait pas essentiellement pour but d'encourager les Etats membres à verser plus promptement leurs contributions. Elle tendait plutôt à améliorer la situation de trésorerie de l'Organisation en conservant des sommes qui normalement auraient été portées au crédit des Etats membres. Néanmoins, elle a eu heureusement pour effet d'encourager les Etats membres à se montrer plus prompts : le proportion de contributions recouvrées pour l'année 1984 a été supérieure à 75 %, soit le taux fixé pour que le pouvoir délégué dans le projet de résolution devienne caduc en 1984-1985. Cette résolution se traduisait par un traitement inéquitable des Etats membres en ce sens que tout excédent en espèces était intégralement ou partiellement retenu, aux termes de la résolution, au lieu d'être distribué au prorata entre les Etats membres qui étaient en règle dans le versement des contributions mises en recouvrement auprès d'eux.

31. Jusqu'à présent, la FAO n'a pas adopté de résolution analogue pour l'exercice biennal 1986-1987. Toutefois, elle continue à chercher une solution appropriée aux problèmes des retards de paiement 6/. Les mesures proposées, qui rappellent les propositions semblables formulées dans d'autres organisations, sont notamment les suivantes :

a) imposition de pénalités :

"perception d'intérêts moratoires sur les contributions qui ne sont pas reçues avant une date donnée"; et

b) systèmes incitatifs :

"distribution entre Etats membres de tout excédent en espèces sur la base du barème des quote-parts et de la date de réception des contributions".

32. Selon l'Inspecteur, l'imposition d'intérêts de pénalisation aux gouvernements qui sont en retard dans leurs paiements pourrait s'avérer inappropriée et aller à l'encontre du but recherché dans le cas de certains pays; par exemple, pour ceux qui ont le plus de difficultés de paiement, cette

---

5/ Des dispositions comparables figurent dans le règlement financier d'autres organisations du système des Nations Unies.

6/ On trouvera des renseignements détaillés au sujet des dispositions ci-après sur la question dans les documents de la FAO : FC 55/7b) d'avril 1985 et FC 56/4b) de septembre 1985.

obligation représenterait une charge supplémentaire. Il estime, en revanche, que le système incitatif serait plus encourageant et plus efficace. Ce point de vue coïncide avec celui de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dont le Conseil a décidé récemment de répartir entre les Etats membres les intérêts des placements à long terme en fonction d'un barème "pondéré" déterminé, entre autres, par le montant et la date du versement des contributions qu'ils ont acquittées (voir l'annexe II). L'Inspecteur recommande donc que pour encourager les Etats membres à verser plus promptement les contributions mises en recouvrement auprès d'eux, tout excédent à porter au crédit des Etats membres (c'est-à-dire sans qu'aucune différenciation ne soit faite quant à la source de l'excédent de trésorerie) soit calculé selon une formule combinant le barème des quote-parts et les dates de versement des contributions, c'est-à-dire sur une base pro rata temporis. Les Etats membres qui acquittent intégralement les contributions mises en recouvrement auprès d'eux, même s'ils le font assez tardivement dans l'année, jugeront peut-être qu'ils devraient recevoir une part complète des excédents découlant d'économies budgétaires ou de gains au change, qui ne dépendent pas directement de la date du versement des contributions. Selon l'Inspecteur, toutefois, il ne faudrait pas faire de différence, et ce pour deux raisons : a) pour simplifier les procédures administratives, et b) pour donner aux Etats membres une raison supplémentaire d'acquitter promptement leurs contributions.

B. Contributions extrabudgétaires

33. Contrairement aux contributions au budget ordinaire dont les montants sont fixés en fonction d'un barème convenu et communiqués aux Etats membres pour qu'ils les acquittent à une date réglementaire déterminée, les contributions extrabudgétaires sont de nature volontaire et prennent des formes nombreuses et variées. Les contributions les plus élevées, fournies en espèces, sont celles que reçoivent le PNUD, le FNUAP et le PAM ainsi que celles qui sont versées au FISE et au HCR au titre de leurs programmes généraux. Ces contributions, de même que celles qui sont versées aux institutions spécialisées, ont maintenant autant d'importance pour l'activité du système des Nations Unies que le financement provenant du budget ordinaire. En effet, de nos jours, les ressources dont disposent les organisations sont pratiquement doublées grâce à ces contributions.

34. Les organisations sont confrontées, en ce qui concerne la collecte des contributions extrabudgétaires, à des problèmes analogues à ceux qu'elles rencontrent pour le recouvrement des contributions au budget ordinaire. En ce qui concerne les rentrées de fond, la tendance générale des rentrées de fonds reflète celle des contributions mises en recouvrement en ce sens que les paiements s'effectuent moins rapidement que les dépenses au cours des premiers mois de l'année. Il y a de temps en temps des moments encourageants, d'une organisation à l'autre, particulièrement après des appels spéciaux, mais dans l'ensemble, la situation reste décevante.

35. Les secrétariats font preuve de la même ténacité en ce qui concerne le recouvrement des contributions volontaires que celui des contributions au budget ordinaire. Tous les moyens mentionnés au paragraphe 25 sont mis en oeuvre. En outre, les comités nationaux pour le FISE aident également officieusement cet organisme à recouvrer les contributions. Les représentants résidents du PNUD jouent un rôle particulièrement actif au niveau national,

non seulement dans le recouvrement des contributions pour le compte du PNUD et du FNUAP, mais aussi en aidant d'autres organisations sur leur demande. Une fois de plus, l'Inspecteur rend hommage aux organisations pour leurs efforts d'ensemble.

36. L'Inspecteur ne souhaite pas faire de recommandations précises pour encourager les pays à verser plus promptement les contributions extrabudgétaires, comme il l'a fait dans le cas des contributions mises en recouvrement. Dans une certaine mesure, les donateurs ont un engagement moral à honorer en acquittant effectivement et en temps voulu les contributions qu'ils ont annoncées, selon les besoins des organisations. En dernière analyse, toutefois, ces contributions sont volontaires et la promptitude avec laquelle elles sont versées dépend de la bonne volonté des donateurs.

IV. DEPOT DES FONDS

A. Mesures de sécurité

i) Dépôt immédiat des sommes reçues

37. Dès la réception des fonds, les secrétariats doivent prendre des mesures pour conserver les sommes reçues et en assurer l'utilisation optimale. Les meilleures garanties de sécurité sont assurées par les règlements financiers, qui disposent généralement que les sommes reçues seront immédiatement portées en compte et déposées intégralement à un compte en banque officiel dès le premier jour ouvrable qui suit la date de l'encaissement. Pour avoir procédé à quelques vérifications ponctuelles sur des dépôts importants, l'Inspecteur peut attester que ces règles sont généralement mises en pratique.

ii) Apurement des comptes bancaires

38. Un autre mécanisme de sécurité important conciste à confronter les comptes des organisations avec ceux des banques. L'apurement des comptes bancaires est important pour trois raisons :

- premièrement, pour assurer qu'une organisation soit informée de toutes les sommes portées au crédit d'un de ses comptes par ses débiteurs et puisse en disposer sans retard : l'information ainsi recueillie, qui vient étayer celle que les trésoriers obtiennent par d'autres méthodes, permet d'éviter les pertes au change, le manque à gagner sur les intérêts et le paiement de commissions bancaires sur des achats de devises inutiles puisque l'organisation en possède déjà;

- deuxièmement, pour adopter sans retard des mesures correctives au cas où une banque opérerait un prélèvement injustifié sur le compte d'une organisation; et

- troisièmement, pour minimiser les risques de pertes financières dues à une fraude ou pour découvrir une fraude éventuelle le plus tôt possible.

39. L'importance de cette mesure de sécurité est attestée par son inclusion dans les règlements financiers des organisations, lesquels prévoient l'apurement mensuel de tous les comptes bancaires. Les règles de gestion financière de la FAO disposent que certains comptes spécialement désignés peuvent faire l'objet d'un apurement trimestriel et non mensuel. Cette dérogation est acceptable dans le cas de comptes bancaires où l'on n'enregistre que quelques transactions portant sur des sommes relativement peu importantes.

40. L'examen des apurements de comptes fait partie des fonctions des vérificateurs intérieurs et extérieurs des comptes. Néanmoins, certains comptes en banque du siège de chaque organisation ont été vérifiés dans le cadre de la présente étude. L'Inspecteur a constaté que les apurements des comptes sont relativement à jour, mais il estime qu'eu égard à leur importance, on pourrait encore améliorer la situation d'ensemble sur

ce point. Il l'a fait remarquer aux organisations intéressées. En outre, il a noté que le PNUD utilisait une procédure spéciale dénommée "pré-apurement". Sans attendre le relevé d'apurement bancaire de la Section de la comptabilité, le caissier du PNUD vérifie chaque jour les principaux comptes de l'Organisation à New York, à l'aide de son système bancaire électronique, ce qui a permis de prendre rapidement des mesures de suivi.

41. Dans un chapitre antérieur (voir le paragraphe 13), l'Inspecteur a signalé que l'apurement des comptes bancaires ne relevait pas en principe de la trésorerie. Toutefois, il s'est rendu compte que, curieusement, quatre organisations (FAO, BIT, HCR, OMS) avaient confié cette responsabilité à leur trésorerie, ce qui risquait de compromettre la procédure de contrôle intérieur. L'Inspecteur a appris qu'en général, les vérificateurs intérieurs et extérieurs des comptes n'approuvaient pas ces modalités. Toutefois, les arrangements mis au point par le HCR, la FAO et le BIT ne sont pas aussi insatisfaisants qu'on pourrait le croire puisque les apurements sont effectués par des fonctionnaires qui ne sont pas autorisés à signer des ordres relatifs aux comptes. L'Inspecteur pense, comme les vérificateurs des comptes, qu'il faudrait confier cette responsabilité aux services de comptabilité, auxquels elle incombe logiquement, c'est d'ailleurs ce qui s'est fait dans les autres organisations considérées.

42. L'Inspecteur a constaté avec surprise que quelques organisations seulement (une partie du Siège de l'ONU et l'Unesco) avaient introduit un système informatisé d'apurement des principaux comptes bancaires, ce qui ne présente pourtant pas de difficultés techniques. Les organisations pourraient, individuellement ou avec le concours de leur banque, mettre au point très aisément des systèmes informatisés d'apurement consistant essentiellement à comparer sur ordinateur les opérations enregistrées par les banques avec les opérations comptabilisées par les organisations.
Et pourtant, c'est un domaine auquel on accorde peu d'attention, malgré la perte de temps et d'énergie que représente la vérification manuelle des comptes. L'Inspecteur est encouragé par le fait que l'ONUG introduira au cours des troisième et quatrième trimestres de 1986 un système automatisé d'apurement de tous ses comptes courants en Suisse, l'Office envisage également d'étendre ce système à tous ses autres comptes en banque.
L'Inspecteur recommande que d'autres organisations suivent sans trop tarder l'exemple de l'ONUG. A cet égard, il a appris que le HCR se préparait à adopter un système automatisé d'apurement des comptes dont la mise en route était retardée momentanément par des contraintes budgétaires. La situation du PNUD est différente. Sur la centaine de comptes où sont déposées les contributions et, la majorité (72 %) dont l'apurement s'effectue au siège, sont libellés dans différentes monnaies et se trouvent dans des banques de divers pays où il n'existe pas de système automatisé d'apurement des comptes et où il est impossible d'en introduire. Quant aux autres comptes (28 %), les plus importants sont relativement faciles à apurer. En outre, le PNUD utilise, pour certains de ses comptes, son propre numéro de bordereau de paiement, en plus du numéro du chèque, information qui ne figure pas dans les comptes de la banque. Le PNUD ne juge donc pas souhaitable de mettre au point un système informatisé d'apurement des comptes.

43. Procéder à l'examen périodique du nombre de comptes en banque gérés par les organisations afin d'éliminer (abstraction faite des considérations autres que techniques) les comptes qui sont relativement inactifs est caractéristique

d'une bonne gestion financière. Si les organisations reconnaissent la validité de cette pratique, elles n'y ont pas toutes suffisamment recours. Ainsi, plusieurs organisations n'ont pas entrepris d'examen de ce genre depuis de nombreuses années. La question a été portée à l'attention des vérificateurs des comptes pour qu'ils y donnent suite.

iii) Signature des chèques par les fonctionnaires autorisés

44. Une troisième mesure de sécurité est l'obligation de faire signer les ordres de paiement (chèques, virements bancaires, virements par télex, etc.) par deux fonctionnaires à ce autorisés, sauf dans des circonstances spéciales et sous réserve d'approbation. L'Inspecteur a noté que cette règle était respectée.

iv) Ressources en espèces

45. Parfois, les organisations effectuent des paiements en espèces aux fonctionnaires, représentants, experts, etc., d'où la nécessité d'avoir des petites caisses. Dans certaines organisations, toutefois, les ressources de ces "petites caisses" sont assez importantes. Par exemple, en 1985, le caissier du BIT a disposé d'environ 29 millions de francs suisses liquides et le caissier de la FAO dispose quotidiennement d'environ 10 millions de lires italiennes et 4 000 dollars des Etats-Unis. Compte tenu du temps que les fonctionnaires compétents consacrent à la gestion de ces liquidités, et, aussi pour des raisons de sécurité, il convient de réduire au strict minimum les réserves en espèces. Il faudrait confier le soin d'effectuer la plupart des paiements aux banques qui ont une agence au siège des organisations intéressées. La FAO a expliqué qu'elle devait conserver des liquidités aussi importantes dans la caisse parce que les heures d'ouverture de la banque sont très limitées (8 h 30 à 13 h 30). Cependant, l'Inspecteur estime que la FAO pourrait négocier avec la banque pour que celle-ci reste ouverte plus tard dans l'après-midi comme c'est le cas dans les autres organisations considérées. En outre, l'Unesco a insisté sur la nécessité de conserver un minimum de ressources en espèces pour que les paiements puissent se faire même en cas de fermeture de la banque pour cause de grève.

v) Opérations de change

46. L'activité des organisations du système des Nations Unies s'étend à plus de 150 pays, de sorte qu'elles effectuent des transactions sur les monnaies de la plupart d'entre eux, il s'agit généralement d'achats, mais aussi parfois de ventes de devises. Les opérations de change ne sont pas aussi importantes dans toutes les organisations, mais pour le PNUD et le FISE, elles le sont tout particulièrement en raison de la nature des fonctions de ces deux organisations et du nombre de monnaies différentes qu'elles reçoivent. Par exemple, en 1984, les recettes totales du PNUD se sont élevées à 1 100 000 000 dollars versés dans 162 monnaies différentes, au cours de la même année, le FISE a reçu un montant total de 342 464 637 dollars dans 98 monnaies différentes et le HCR 303 880 878 dollars dans près de 35 monnaies. Le HCR a pour politique de convertir immédiatement ces monnaies en dollars des Etats-Unis. Parmi les autres organisations, l'Unesco fait une place assez importante aux questions de change.

47. Les organisations considérées (à l'exception de celles qui sont sises à New York) ont généralement pour pratique de convertir, habituellement une fois par mois, des dollars des Etats-Unis en monnaies locales afin de pouvoir couvrir leurs besoins pour le mois en question. Le but essentiel d'une organisation qui change des devises est de protéger, sans pour autant spéculer, la valeur de ses ressources dans la monnaie nationale qui sert de monnaie de compte, elle doit par ailleurs disposer des monnaies dont elle a le plus besoin pour financer ses activités. Par ces opérations de change, elle tente d'éviter d'éventuelles pertes au change. Eu égard aux fortes fluctuations monétaires qui ont été enregistrées récemment, les trésoriers doivent parfois échanger leurs ressources en espèces contre des monnaies dont ils auront besoin dans un avenir proche (c'est-à-dire dans quelques mois). Selon l'Inspecteur, il ne s'agit pas là d'une spéculation. En s'acquittant de cette responsabilité, toutes les organisations ne font qu'appliquer la politique spécialement définie à cette fin, qui est généralement déterminée par les clauses et conditions auxquelles les organisations reçoivent leurs fonds et par les besoins qu'elles prévoient. L'Inspecteur a constaté que cette politique générale est établie, revue et modifiée en fonction de l'évolution des circonstances.

48. Outre la préservation de leurs avoirs, les organisations ont également pour souci de minimiser leurs dépenses. Par exemple, les opérations de change entre organisations du système permettent d'économiser sur les commissions bancaires. Le PNUD a longtemps exercé à titre gratuit les fonctions d'agent de change de l'ensemble du système.

B. Maximisation des recettes

i) Dates de valeur

49. On a indiqué à l'Inspecteur qu'en vertu des procédures commerciales habituelles, les chèques déposés dans des comptes ne commencent à produire des intérêts que le jour suivant leur dépôt. Néanmoins, aux termes d'arrangements tacites spéciaux conclus avec leurs banques, de nombreuses organisations du système des Nations Unies ont obtenu de percevoir des intérêts dès le jour du dépôt, si celui-ci est effectué avant une heure convenue. Même dans le cas des dépôts effectués après l'heure fixée, il y a 50 % de chances que la date de valeur considérée soit celle du dépôt, si les banques en ont été avisées préalablement. Les négociations en ce sens ne sont pas toujours couronnées de succès mais il faut rendre hommage aux organisations qui s'efforcent d'obtenir une journée d'intérêt supplémentaire. Or, comme l'Inspecteur l'a constaté, elles le font fréquemment dans les négociations avec les banques.

50. S'agissant des sommes versées directement sur le compte d'une organisation par ses débiteurs, par exemple par virement bancaire, la plupart des trésoreries ont établi des arrangements spéciaux avec leurs banques pour que celles-ci les en informent immédiatement par télex ou par téléphone. Le PNUD utilise en outre un système automatisé d'information dans le cadre duquel 16 banques de 12 pays lui communiquent chaque jour les soldes de 45 comptes en banque et le détail des sommes portées à leur débit ou leur crédit. Les trésoriers sont donc en mesure de prendre immédiatement des décisions concernant le placement des fonds.

ii) Financement des bureaux hors siège

51. Dans l'ensemble, la gestion de la trésorerie est centralisée au siège qui répond aux besoins de trésorerie des bureaux hors siège. L'une des caractéristiques de ce système est qu'il permet au siège de contrôler étroitement la situation en suivant de près les demandes de fonds. Ainsi, la marge entre les sommes détenues et les besoins est réduite au minimum. Dans le cas de l'OMS, les bureaux régionaux qui sont eux-mêmes financés par le siège de l'Organisation, sont généralement responsables du financement des bureaux locaux.

52. Sur le plan technique, le financement est assuré de diverses façons. Dans l'ensemble, toutefois, les bureaux font connaître leurs besoins périodiquement, généralement une fois par mois, tandis que le siège effectue des virements directs pour reconstituer les comptes d'avances temporaires, autorise le tirage de chèques sur des comptes "à solde nul" ou procède périodiquement à des envois de fonds. Fondamentalement, le système des comptes "à solde nul" permet aux organisations de conserver un montant minimum dans leurs comptes puisque les fonctionnaires habilités peuvent tirer des chèques sur des comptes en banque étrangers pour acheter les monnaies locales dont ils ont besoin. De même, les envois de fonds, qui sont effectués sur la base des informations communiquées par les bureaux extérieurs sur leurs besoins mensuels, arrivent généralement au moment précis où les fonds sont effectivement nécessaires, ce qui permet d'éviter que des sommes trop élevées soient immobilisées dans les bureaux extérieurs.

53. Auparavant, des sommes importantes étaient conservées dans les comptes de tous les bureaux extérieurs dans le cadre du système d'avances temporaires (c'est-à-dire un montant suffisant pour couvrir les besoins d'environ deux mois). L'adoption par l'ensemble des organisations, à l'exception de l'Unesco et de l'OMS, des systèmes de comptes "à solde nul", ainsi que du système des envois de fonds, a permis de réduire sensiblement le volume de liquidités des bureaux extérieurs. Ces nouvelles méthodes de reconstitution des ressources ont accéléré les virements et des fonds jusqu'alors improductifs ont pu être placés à court terme. Bien entendu, la possibilité d'ouvrir des comptes à "solde nul" n'est pas un privilège que les banques accordent sans contrepartie; toutefois les organisations qui y ont recours estiment toutes qu'en dernière analyse, elles tirent avantage de ce système. L'OMS pense par contre que, vu la décentralisation et la délégation de pouvoirs qui la caractérisent, ce système ne serait pas rentable dans son cas.

V. PLACEMENTS

A. Volume des placements

54. En 1984 comme en 1985, l'ensemble des placements des organisations considérées représentait un montant assez important. Il s'agissait en majorité (plus de 90 %) de placements à court terme (n'excédant pas une année), le reste consistant en placements à plus long terme (à moyen et à long terme).

B. Politique générale

55. Les règlements financiers des organisations prévoient que les fonds qui ne sont pas nécessaires pour faire face à des besoins immédiats peuvent être placés. Quoique la recherche d'un profit soit une notion étrangère aux activités du système des Nations Unies et ne compte pas parmi les responsabilités fondamentales des organisations, les hauts fonctionnaires des services financiers ont reconnu il y a longtemps déjà qu'il leur fallait gérer avec efficacité les fonds confiés à leur garde. En renonçant à mettre eux-mêmes à profit les ressources qu'ils versent aux organisations, les Etats Membres et les donateurs subissent un manque à gagner, à titre de compensation, il convient, selon les principes d'une bonne gestion commerciale, que les organisations fassent fructifier ces ressources.

56. Ainsi, les organisations ont constitué des équipes de fonctionnaires compétents chargés des placements. La plupart d'entre elles (à l'exception du Siège de l'ONU, de l'ONUG et du PNUD) ont créé en outre des comités consultatifs des placements qui doivent leur donner des conseils sur les placements à effectuer. Par ailleurs, certaines organisations (FAO, BIT, FISE, OMS) consultent des experts de l'extérieur qui font partie des comités créés à cette fin. Dans le cas du HCR, toutefois, le comité compétent prend également des décisions en matière de placements. Le tableau figurant à la page suivante contient des renseignements détaillés sur les comités consultatifs des placements des organisations, notamment sur leur titre, leur composition, leurs objectifs, leurs responsabilités et la fréquence de leurs réunions; d'autres précisions sont ajoutées le cas échéant.

C. Planification

i) Prévisions de trésorerie

57. Comme il est indiqué au paragraphe 8, les trésoriers sont chargés de la planification de trésorerie, notamment des prévisions et de l'analyse des ressources et des besoins. A cette fin, ils doivent tenir compte des encaissements et décaissements pour la période considérée, ainsi que de la situation de trésorerie à la fin de la période précédente. La différence entre les besoins de trésorerie (sorties) et le solde final effectif détermine l'excédent ou le déficit de trésorerie. Les fonds excédentaires devraient alors être placés jusqu'à ce que l'on en ait besoin.

ii) Rentrées

58. Comme il est indiqué au chapitre III, toutes les organisations ont des difficultés à percevoir à temps les contributions mises en recouvrement : quelques gouvernements payent à l'échéance mais la plupart tardent à verser

les contributions mises en recouvrement auprès d'eux et certains ne les versent pas du tout durant l'année pour laquelle elles sont dues. S'agissant des contributions volontaires, la situation est un peu meilleure mais elle reste toujours incertaine. Dans ces conditions, il n'est pas facile de prévoir les rentrées émanant de ces deux sources principales de recettes. Pour effectuer ces prévisions, les trésoriers se basent sur les tendances antérieures et sur les renseignements recueillis grâce aux relations étroites que les organisations entretiennent avec les gouvernements. Certains gouvernements informent à l'avance les trésoriers intéressés de la date du versement et du montant de leurs contributions ainsi que de la méthode de paiement. Il faudrait que cette pratique se généralise.

TABLEAU : COMITES CONSULTATIFS DE PLACEMENTS

Organisation	Titre	Composition	Mandat	Type de placement dont s'occupe le Comité a) Placements à court terme	b) Placements à long terme	Fréquence des réunions	Degré d'utilisation de ce mécanisme (A B C D) 1/	Observations
HCR	Comité des placements	- 3 membres issus de l'organisation (Directeur de la Division de l'administration et de la gestion; Chef des services financiers; Trésorier) - Secrétaire : Trésorier	Prendre des décisions en matière de placements	X	-	1 à 2 fois par mois	A	
FISE	Comité consultatif des placements	- 7 membres issus de l'organisation* (Directeur général; Directeur général adjoint chargé des opérations; Directeur général adjoint chargé des programmes; Contrôleur; Directeurs de la Division des fournitures, du Bureau du financement des programmes et du Service de vérification intérieure des comptes) - Secrétaire : Chef de la Section des finances	Conseiller le Directeur général en matière de placements. Examiner le rendement des placements, définir et revoir les politiques et procédures en matière de placements, les listes de banques, etc.	X	-	2 à 3 fois par an	A	*Des experts de l'extérieur sont parfois invités à participer aux réunions du Comité en qualité d'observateurs
ONUDI	Comité consultatif des placements	- 3 membres issus de l'organisation - Secrétaire : Chef de la Section des services financiers	Prendre des décisions en matière de placements	X	-	Pas de règle en la matière**	D	* Le Comité n'a jamais participé directement à la prise de décisions en matière de placements. **Le Comité se réunit rarement. Cependant, la trésorerie soumet aux membres du Conseil d'administration des rapports mensuels sur les mouvements de trésorerie et les placements

TABLEAU : COMITES CONSULTATIFS DE PLACEMENTS (suite)

Organisation	Titre	Composition	Mandat	Type de placement dont s'occupe le Comité a) Placements à court terme	b) Placements à long terme	Fréquence des réunions	Degré d'utilisation de ce mécanisme (A B C D) 1/	Observations
FAO	1. Comité consultatif statutaire des placements	- 4 membres de l'extérieur (banquiers); - 4 membres issus de l'organisation (Directeur général adjoint; Directeur exécutif du PAM; Sous-Directeur général du Département de l'administration et des finances; Trésorier); - Observateurs : Directeur de la Division des services financiers; Fonctionnaire chargé des investissements; Directeur du Bureau de vérification intérieure des comptes, de l'inspection et du contrôle de la gestion; - Secrétaire : Fonctionnaire chargé des investissements	Conseiller le Directeur général sur l'établissement de principes directeurs en matière de placements. Examiner les types de placements, les listes de banques, le rendement des placements, les taux de change, etc. et formuler des recommandations en la matière	X	-	2 fois par an	A	
	2. Comité interne permanent des placements	- 3 membres (Directeur de la Division des services financiers; Chef de la Sous-Division de la comptabilité; Trésorier) - Observateurs : Directeur du Bureau de la vérification intérieure des comptes, de l'inspection et du contrôle de la gestion - Président : Directeur de la Division des services financiers	Suivre l'application des politiques en matière de placements. Formuler des recommandations sur les changements de politique générale qui sont soumis à l'examen du Directeur général	X	-	Irrégulièrement*	D	*Le Comité ne s'est pas reuni au cours des deux dernières annees Cependant, tous les membres sont tenus regulierement au courant des décisions en matiere de placements et du rendement des placements ainsi que de la situation de tresorerie

TABLEAU : COMITES CONSULTATIFS DE PLACEMENTS (suite)

Organisation	Titre	Composition	Mandat	Type de placement dont s'occupe le Comité a) Placements à court terme	b) Placements à long terme	Fréquence des réunions	Degré d'utilisation de ce mécanisme (A B C D) 1/	Observations
OIT	Comité des placements	- 3 membres de l'extérieur (banquiers) nommés par le Conseil d'administration - Président : Tresorier - Secrétaire : Chef du Service de la trésorerie et des placements	Donner des conseils* concernant le placement des ressources de deux fonds particuliers : a) la Caisse des pensions du personnel du BIT** et b) le Fonds de dotation de l'Institut international d'études sociales	-	X	2 fois par an	A	*La Trésorerie n'est pas tenue de suivre les conseils du Comité. Les décisions en matière de placements sont prises en dernier ressort par le Trésorier de l'OIT. **La Société des Nations avait établi initialement le Comité en 1922 pour assurer la gestion de ce fonds
Bureau liaison UNESCO	Comité des placements	- 6 membres issus de l'organisation (Sous-Directeur général pour l'administration; Directeur du Bureau du budget; Inspecteur général; Chef des services d'évaluation et de planification; Contrôleur financier; Trésorier)	Donner des conseils sur la politique des placements et les décisions en la matière	X	-	3 fois par an*	C	*En pratique, moins fréquemment
OMS	1. Comité consultatif des placements	- 3 membres de l'extérieur (banquiers) - 5 membres issus de l'organisation (Sous-Directeur général charge de l'administration et des finances) et les 4 membres du groupe pour l'examen interne des investissements énumérés ci-après; - Secrétaire : Trésorier	Aider le Directeur général à définir des principes directeurs en matière de placements	X	X	2 fois par an	A	
	2. Groupe interne pour l'examen des investissements	- 4 membres issus de l'organisation (Directeur du budget et des finances; Chef de la vérification intérieure des comptes; Chef du service de la comptabilité; trésorier) - Président : Directeur de la Division du budget et des finances	Assurer l'application des principes directeurs en matière de placements. Maintenir constamment a l'étude toutes les questions relatives aux placements.	X	X	3 à 4 fois par an	A	

Note : 1/ A = très utilisé; B = utilisé; C = sous-utilisé; D = non-utilise.

iii) Sorties

59. Contrairement aux rentrées qui dépendent de la capacité ou de la volonté qu'ont les contribuants de verser leurs contributions à la date fixée, les dépenses, dont la prévision incombe essentiellement aux gestionnaires de programmes, peuvent être maîtrisés plus directement par les organisations. Les trésoreries se fondent sur les informations communiquées par les gestionnaires de programmes pour faire des prévisions de trésorerie précises. Cependant, l'Inspecteur a constaté que dans la plupart des organisations, il y avait lieu d'améliorer la communication et la coopération entre les gestionnaires de programme et la trésorerie.

60. Comme les traitements représentent une large part des dépenses imputées sur le budget ordinaire, les organisations parviennent assez bien à prévoir le montant de ces dépenses. Toutefois, la prévision des dépenses financées au moyen de fonds extrabudgétaires laisse beaucoup à désirer dans de nombreuses organisations.

61. Certaines organisations n'ont pas su mettre au point des mécanismes appropriés permettant de prévoir les dépenses générales avec suffisamment d'exactitude. Par conséquent, en l'absence d'informations fiables (ou, parfois en l'absence totale d'informations) émanant des divers départements, auxquels il incombe essentiellement de les fournir, les trésoriers de certaines organisations ont tenté de faire eux-mêmes des prévisions de dépenses afin de pouvoir s'acquitter de leurs propres responsabilités concernant l'affectation des fonds. Il est clair, toutefois, que la prévision des dépenses ne fait pas partie de leurs fonctions et qu'il ne faudrait donc pas leur imposer cette tâche qu'ils n'ont pas les moyens d'exécuter.

62. L'impossibilité de prévoir les besoins (et les recettes) avec précision a un prix : les responsables de la gestion des fonds sont encouragés à conserver une réserve supplémentaire dans des comptes à préavis pour pouvoir financer des dépenses venant s'ajouter aux besoins de trésorerie prévus, par conséquent, lorsque l'argent placé dans ces comptes rapporte moins que des placements à plus long terme, le manque à gagner qui en résulte est directement imputable aux défauts de planification.

D. Suivi

63. Il va de soi que le suivi joue un rôle important dans la gestion. L'Inspecteur estime que les organisations devraient lui attribuer encore plus d'importance, eu égard à l'imperfection de leur système de prévision des ressources. Cependant, la plupart des organisations ne semblent pas partager cette opinion puisque, d'après les renseignements dont dispose l'Inspecteur, quatre seulement (Siège de l'ONU, PNUD, FISE et UNESCO) vérifient a posteriori, au cours du mois suivant, si leurs prévisions initiales se sont réalisées.

E. Placement des fonds

i) Types de placement et monnaies dans lesquelles les placements sont effectués

64. On note des différences entre les dix organisations considérées quant aux types de placement et aux monnaies dans lesquelles les placements sont effectués (pour plus de détails, voir l'annexe III). La valeur moyenne annuelle des placements à court terme et à long terme des organisations va d'un montant inférieur à 30 millions de dollars (26,85 millions de dollars à l'ONUDI en 1985) à un montant supérieur à 500 millions de dollars (577,06 millions au PNUD en 1985). Les placements peuvent être classés en fonction de leur durée : placements à court terme ou à long terme. Si la définition des placements à court terme et à long terme varie d'une organisation à l'autre, les placements excédant un an sont généralement considérés comme des placements à plus long terme.

a) Placements à court terme

65. Le gros des placements consiste en dépôts à terme et tous les trésoriers gèrent des comptes à préavis dont ils peuvent retirer des fonds moyennant un préavis de 48 heures, afin d'avoir autant de liquidités que possible en cas d'urgence. Les comptes à préavis permettent de réduire au minimum le montant des fonds déposés dans des comptes courants qui, en principe, ne rapportent pas d'intérêts. Des placements à très court terme (allant d'un jour à quelques semaines) sont aussi effectués en attendant que les fonds puissent être placés à plus long terme. S'agissant des comptes courants, certaines organisations parviennent en négociant avec les banques à obtenir le paiement d'un intérêt, néanmoins relativement bas.

66. Quelques organisations (PNUD, BIT, OMS) investissent une faible proportion (de 10 à 15 %) de leurs ressources dans des bons du Trésor des Etats-Unis, des obligations de la Banque mondiale ou des obligations d'Etat. Conformément à une décision de son Comité des placements, l'UNESCO n'achète pas de bons du Trésor des Etats-Unis, bien qu'il s'agisse de placements plus sûrs, parce que leur rendement est moins élevé. Le FISE a déposé une large part de ses ressources auprès de la Banque mondiale et de la Banque européenne d'investissement dans des comptes de dépôt à terme dont l'échéance est d'un an, mais dont on peut retirer des fonds dans des circonstances exceptionnelles, sans pénalisation, moyennant un préavis de 48 heures. L'UNESCO a conclu des arrangements analogues avec deux banques de Paris.

b) Placements à plus long terme

67. Parmi les cinq organisations (Siège de l'ONU, ONUG, BIT, UNESCO et OMS) qui effectuent des placements à long terme, le BIT et l'OMS sont celles dont les placements sont les plus diversifiés.

68. Les placements à long terme de l'OIT (placements à cinq ans selon la définition adoptée par cette organisation) qui concernent les ressources de deux fonds précis, consistent uniquement en obligations de 1ère classe, effets et autres valeurs à taux d'intérêt fixe et, dans le cas des ressources de l'un des fonds, en l'achat d'actions.

69. L'OMS effectue des placements à moyen terme (d'une durée d'un à 15 ans au maximum) et à plus long terme, ces derniers étant limités au capital de deux fondations et de deux comptes spéciaux. Les placements à moyen terme sont limités à l'achat de bons-effets à intérêt variable et aux émissions financières de la Banque mondiale et des banques régionales de développement. Les placements à long terme consistent essentiellement en l'achat d'obligations.

70. Les placements à long terme de l'ONU (d'une durée allant jusqu'à dix ans) concernent exclusivement les fonds de l'Université des Nations Unies. Il s'agit de dépôts en eurodollars, d'obligations d'Etat du Royaume-Uni et d'obligations à coupon zéro. Les placements à long terme des autres organisations (ONUG, UNESCO) se composent d'obligations ou d'actions.

c) Monnaies

71. La plupart des organisations placent la majeure partie de leurs ressources en dollars des Etats-Unis et, généralement, une partie dans la monnaie du pays où elles se situent. Les placements du HCR se font exclusivement en dollars des Etats-Unis; quant au PNUD, il effectuait plus de 65 % de ses placements en dollars, au moment où cette monnaie était forte, et le reste dans 20 à 30 autres monnaies. Selon le PNUD, quand on place des fonds, il faut non seulement tenir compte des taux d'intérêt en vigueur, mais aussi prévoir les fluctuations des taux de change. A présent que le dollar des Etats-Unis est faible, la structure des liquidités et placements du PNUD est la suivante : près de 60 % de ressources disponibles dans des monnaies autres que le dollar des Etats-Unis et près de 40 % en dollars. Le FISE effectue généralement des dépôts à terme en dollars des Etats-Unis, en yen japonais, en francs suisses, en deutsche marks et dans la monnaie de compte européenne, l'ECU. La répartition des placements entre les différentes monnaies est réexaminée périodiquement. En 1985, toutefois, les fonds du FISE ont essentiellement été placés en dollars des Etats-Unis (près de 78 % de l'ensemble des placements en monnaies convertibles).

ii) Opérations de placement

a) Liste des banques/offres

72. Toutes les organisations disposent d'une liste de banques réputées (de 12 à 93 selon les organisations) avec lesquelles elles envisagent de traiter. Généralement, c'est le comité consultatif des placements ou le Trésorier lui-même qui s'occupe d'établir et de mettre à jour la liste d'une organisation. Par précaution, la plupart des organisations autorisent le placement, dans chaque banque, d'un montant maximum exprimé en chiffres absolus ou en pourcentage approximatif du portefeuille de placements total. Elles tentent également de diversifier leurs placements par pays. Il en résulte que l'offre choisie n'est pas toujours nécessairement celle qui procurerait le rendement le plus élevé. Toutes les organisations passent régulièrement en revue la liste des banques et le montant maximum qui peut être placé dans l'une d'entre elles.

73. Avant de prendre une décision d'investissement, un responsable de la gestion des fonds sollicite généralement trois à cinq offres auprès de banques figurant sur sa liste. Le Trésorier de la FAO en demande six, ce qui est le

minimum exigé par le Trésorier de l'OMS. La trésorerie du HCR sollicite une quarantaine d'offres en s'adressant à toutes les banques figurant sur sa liste, à l'exception de celles pour lesquelles le plafond autorisé a déjà été atteint. Les offres sollicitées par téléphone sont souvent confirmées par télex, qui est le moyen de communication utilisé aussi fréquemment que possible par la FAO pour ses appels d'offre. S'agissant de la procédure d'appel d'offres, les organisations sont tenues, aux termes de leurs règles de gestion financière ou de leurs procédures financières, de dresser une liste de toutes les offres soumises. Dans certaines organisations, toutefois, ces listes sont tenues de manière tout à fait officieuse ou alors elles sont inexistantes. L'Inspecteur recommande que l'on remédie à cette lacune en utilisant dans toutes les organisations un formulaire conçu à cette fin.

b) Fréquence des placements

74. La fréquence des opérations de placement varie d'une organisation à l'autre. Malgré l'importance des sommes qu'elles investissent, la FAO et l'OMS font des placements relativement moins fréquents (FAO : trois à six fois par mois, OMS : deux fois par semaine). Le HCR n'effectue des opérations qu'une ou deux fois par mois à raison de quelque cinq à dix placements à chaque occasion. Dans le cas de l'ONUDI, le nombre des placements est de deux par semaine en moyenne, ce qui semble un peu trop fréquent par rapport au faible montant des fonds placés (en moyenne 27 millions de dollars par an). L'ONUDI a accepté la suggestion de l'Inspecteur de regrouper les fonds à placer qu'elle qu'en soit la source.

iii) Taux de rendement des placements

75. Les taux de rendement des placements des organisations sont indiqués dans l'annexe mentionnée au paragraphe 64. Ils varient entre 8,48 et 10,55 % par an du montant investi par chaque organisation.

76. Il ne faut pas tirer de conclusions de ces renseignements puisque les taux de rendement des placements sont influencés par différents facteurs, comme la monnaie et le pays dans lesquels sont effectués les placements, le montant investi et les types de placement, la durée des placements et les conditions du marché. En outre, les méthodes de calcul des taux de rendement varient : les intérêts pris en compte peuvent être les intérêts effectivement perçus, mais aussi les intérêts à recevoir, le montant des placements peut désigner le montant cumulatif des placements ou le montant moyen investi, lequel peut être calculé au jour le jour ou fondé sur le solde à la fin de chaque mois. De plus, le taux de rendement des placements peut être calculé par mois, par an ou par semestre. En outre, lorsque des placements sont effectués dans des monnaies autres que le dollar des Etats-Unis, il faudrait tenir compte des gains et des pertes au change mais ce n'est pas toujours le cas.

77. Etant donné qu'il est difficile d'obtenir des renseignements comparables sur le rendement des placements, l'Inspecteur propose que les méthodes utilisées pour le calculer, de même que d'autres procédures connexes, soient harmonisées à l'échelle du système des Nations Unies. A cet égard, le CCQA pourra peut-être prendre l'initiative d'établir une méthode de calcul standard ou faire en sorte que des renseignements comparables soient fournis sur le

rendement des placements des organisations. Il ne serait pas nécessaire d'inclure dans ces renseignements les noms des banques. Selon l'Inspecteur, les gouvernements sont en droit de disposer de ce genre d'informations puisqu'ils sont la principale source de financement des organisations du système des Nations Unies. Si le CCQA faisait des efforts dans ce sens, les gouvernements auraient l'assurance que les contributions qu'ils versent sont bien gérées.

iv) Présentation de rapports sur les placements

78. Des états annuels des placements sont soumis régulièrement aux principales conférences ou organes directeurs des organisations, en même temps que les rapports financiers ou dans ces rapports. En général, l'information fournie porte uniquement sur les soldes des comptes bancaires et le revenu global des placements en dollars des Etats-Unis à la fin de chaque année. Cependant, certaines organisations (PNUD, HCR, ONU) incluent dans ces rapports une liste des placements effectués. Les représentants posent rarement des questions détaillées sur le portefeuille de placements lors des réunions des organes directeurs des organisations. Il est intéressant de noter que les politiques et procédures du PNUD en matière de gestion de la trésorerie ont été examinées et approuvées par le Conseil d'administration en 1986.

79. Au sein des organisations, des rapports mensuels sont présentés aux responsables de la gestion des fonds ou aux comités consultatifs des placements. De manière générale, le rendement des placements des organisations qui ont créé des comités consultatifs des placements est examiné en détail périodiquement (notamment à la FAO, au FISE et à l'OMS dans le cas des placements à court terme et au BIT et à l'OMS dans le cas des placements à long terme). Dans certaines organisations (FAO, BIT, OMS) des cadres supérieurs de gestion, qui ne participent pas directement à la gestion quotidienne des fonds, s'occupent de suivre le rendement des placements. Les fonctionnaires de la Trésorerie du PNUD (qui n'a pas de comité des placements) se réunissent régulièrement pour examiner le rendement des placements et les méthodes d'investissement. Selon l'Inspecteur, toutes les organisations devraient examiner et évaluer régulièrement et en détail le rendement des placements.

F. Moyens techniques à la disposition des trésoreries

80. Il est très important pour les trésoreries de pouvoir fonder leurs décisions en matière de placements sur des renseignements à jour concernant les marchés financiers. Les trésoreries devraient donc disposer d'un réseau approprié de communication et d'information leur permettant de suivre l'évolution des taux d'intérêt et des taux de change sur différents marchés.

i) Systèmes de communication

81. Les trésoreries devraient disposer d'au moins une ligne téléphonique pour leurs communications interurbaines ou internationales. C'est le cas de la plupart des trésoreries considérées, à l'exception de celles de l'ONUG et de l'OMS. La trésorerie du BIT dispose d'une mémoire rattachée à une ligne de téléphone directe et contenant une série de numéros de téléphone. Le fonctionnaire chargé des placements n'a donc qu'à appuyer sur un bouton pour entrer en communication avec une banque dans le pays ou à l'étranger. Ce type

de mémoire pourrait faciliter la tâche d'autres trésoriers. Certaines trésoreries (celles du Siège de l'ONU et de l'ONUG) ont toujours l'ancien système de composition d'appels téléphoniques qui, selon l'Inspecteur, devrait être remplacé par un système plus moderne, comme les commissaires aux comptes l'ont d'ailleurs indiqué à l'Organisation des Nations Unies dans leur rapport de 1985.

82. Certains trésoriers sont en liaison directe par télex avec des bureaux et des banques à l'extérieur des organisations, ce qui facilite les placements rapides et efficaces et le transfert de fonds. L'installation de matériel de ce type pourrait être envisagée par les trésoreries importantes qui n'en sont pas encore équipées.

ii) Système d'information sur les marchés financiers

83. Certaines trésoreries puisent leurs renseignements dans des systèmes d'information financière plus automatisés et globaux comme le Newsticker Service, le service financier de Reuter ou le Telerate. De ces trois systèmes, c'est celui de Reuter qui fournit les renseignements les plus précis et à jour en liaison directe mais c'est aussi le plus coûteux (20 000 dollars à 30 000 dollars par an). Le service financier de Reuter a été utilisé par quelques organisations dont le PNUD, le HCR, la FAO et l'OMS. Toutefois, au milieu de l'année 1985, le PNUD est passé du service Reuter au service Telerate parce que ce dernier est moins coûteux et répond néanmoins à ses besoins. L'UNESCO utilise elle aussi le Telerate et l'ONUG le service Newsticker. D'autres organisations ayant des placements importants, comme le FISE, ne jugent pas utile de faire appel à l'un de ces systèmes et préfèrent négocier directement les taux d'intérêt avec les banques.

iii) Système bancaire électronique

84. Pour accélérer l'échange d'information entre les banques et les trésoreries, la plupart des organisations utilisent un système bancaire électronique qui est un système de renseignements automatisé pour les opérations bancaires et est directement rattaché à une banque. Il permet d'obtenir deux types d'information par une liaison téléphonique directe : a) des relevés bancaires (soldes, débits, crédits et autres données à jour sur les différents comptes); et b) des renseignements sur la situation du marché financier. Un grand nombre de trésoreries utilisent donc également le système bancaire électronique comme source d'information utile sur les marchés financiers et les fluctuations des taux de change. Le HCR et l'OMS emploient à la fois le service Reuter et un système bancaire électronique. L'Inspecteur a appris que le BIT est en train de mettre en service un système bancaire électronique offert par l'une de ses principales banques et permettant à la fois d'effectuer des virements par ordinateur et d'obtenir des informations de dernière minute sur les marchés financiers et les taux de change.

iv) Autres sources d'information

85. Eu égard à l'instabilité qui caractérise en ce moment les marchés financiers, il y a lieu d'obtenir des renseignements plus actualisés sur la solvabilité et la stabilité des banques. Certains trésoriers font donc appel aux services d'analystes financiers qui évaluent la solvabilité des banques et la qualité de leurs services.

VI. L'EMPLOI DES ORDINATEURS

86. L'emploi des ordinateurs dans les opérations de gestion de trésorerie a été mentionné à l'occasion dans le présent rapport, mais il convient de revenir sur le rôle essentiel des ordinateurs dans ce domaine. Etant donné que les organisations ont un volume de travail croissant, mais aussi des budgets établis sur la base zéro, l'utilisation d'ordinateurs dans le secteur de l'information sur les opérations financières peut contribuer à une gestion plus efficace des liquidités.

87. Dans son rapport sur l'évolution de l'emploi des ordinateurs dans les organisations du système des Nations Unies à Genève (JIU/REP/85/2), le Corps commun d'inspection indiquait que le système s'orientait de plus en plus vers l'emploi des ordinateurs, que certaines organisations utilisaient depuis près d'une trentaine d'années. Les organisations se rendent donc très bien compte de l'intérêt des ordinateurs, qui peuvent aider leur personnel à s'acquitter de ses fonctions de façon plus efficace et plus sûre. Pour l'avoir compris, les secrétariats n'en ont pas moins tardé à mettre en place des systèmes informatiques intégrés et conçus comme un tout. Les progrès dans ce sens ont été freinés par des problèmes de budget et parfois de juridiction et par le fait que les ressources humaines faisaient défaut ou étaient mal employées. L'exécution des tâches a parfois été retardée, les plans étant dépassés par le progrès rapide de la technique. Que chacun désire "ce qui se fait de plus nouveau" n'est pas forcément mauvais, puisque de nos jours les dernières nouveautés sont très souvent meilleur marché.

88. En ce qui concerne plus particulièrement les opérations de trésorerie, le système actuel de collecte, de vérification et de communication des données est essentiellement manuel dans de nombreux secteurs et n'a guère subi de modifications importantes au cours des 20 dernières années. Dans les cas où des ordinateurs sont utilisés, de nombreuses procédures sont encore limitées à un mode d'enregistrement et de recherche des données qui empêche les usagers d'avoir accès à l'information de façon continue. Cet état de choses n'est pas imputable aux chefs des services de trésorerie, mais plutôt au niveau de l'informatisation dans les organisations. Les organisations ne sont pas encore suffisamment convaincues que l'information financière devrait être enregistrée une fois dans une base de données, par une opération simultanée de traitement et d'entrée, et que cette base de données doit être librement et constamment accessible aux usagers selon le principe de l'exploitation "en direct". Si l'informatisation dans les organisations était parvenue à ce niveau, il ne serait pas nécessaire d'engager des dépenses pour l'installation et la maintenance de sous-systèmes de trésorerie (comptabilité parallèle), que ces sous-systèmes soient manuels ou informatisés. Ayant libre accès à la base de données financières (qui est d'ordinaire tenue à jour par la section de la comptabilité), il ne resterait plus aux chefs des services de trésorerie qu'à concevoir et mettre en service les systèmes de prévision et d'établissement de rapports dont ils ont besoin pour s'acquitter efficacement de leurs responsabilités.

Mise au point des systèmes

89. La mise au point d'un système informatisé d'information de trésorerie vise à répondre aux besoins particuliers de chaque organisation dont les dépenses sont soumises à des contraintes budgétaires. On trouvera ci-après différents exemples de mise au point de systèmes.

90. Le PNUD a pris les devants en créant un système global automatisé d'information de trésorerie, qui comprend le système de gestion des recettes et des liquidités (fonctionnant depuis 1982) et le système de prévision des liquidités (créé en 1985). Le système d'information de trésorerie du PNUD se caractérise par deux éléments importants : une liaison par ordinateur pour la tenue du grand livre, et l'élimination de la préparation manuelle des bordereaux. Le système de gestion des recettes et des liquidités comprend quatre modules : a) encaissements et décaissements; b) gestion des liquidités; c) contributions; d) placements. Il enregistre toutes les opérations journalières de la Section de la trésorerie et il est utilisé pour des activités de suivi et de contrôle. De son côté, le système de prévision des liquidités, qui contient des renseignements sur les monnaies, emprunte au système des gestion des recettes et des liquidités des données dont l'analyse permet d'évaluer la situation de trésorerie globale du PNUD sur une période de deux ans. Les deux systèmes, qui fonctionnent "en direct" et de façon interactive et sont également raccordés au système de comptabilité, ont contribué pour beaucoup à l'efficacité des opérations de gestion de trésorerie du PNUD. Deux facteurs expliquent la réussite du système global d'information de trésorerie du PNUD : i) les généreuses contributions en espèces (2 millions de dollars environ) faites par quelques gouvernements pour l'amélioration de toutes les opérations informatisées du PNUD, y compris les systèmes du grand livre, du budget (administratif et de programme) et des dépenses; ii) la nécessité de créer une section de la trésorerie, indépendante de la trésorerie de l'Organisation des Nations Unies, au moment où la technologie des ordinateurs faisait son apparition sur le marché.

91. L'OMS a également donné une impulsion importante à l'emploi d'ordinateurs dans quatre secteurs principaux des opérations de trésorerie : i) mouvements de trésorerie; ii) gestion des liquidités; iii) informations sur les placements; iv) informations sur les contributions. Les systèmes i) à iii) fonctionnent selon le principe du traitement journalier par lots, tandis que le système iv) est exploité "en direct" et de façon interactive. Ces modules ont une relation d'accès et d'interaction avec une base de données générale et intégrée de l'OMS qui englobe tout le secteur de l'administration et des finances. D'après les résultats d'une enquête de gestion réalisée en 1984 7/, le système d'information de trésorerie a réduit systématiquement le volume de travail du service grâce à l'automatisation du traitement et de l'enregistrement des opérations, en particulier dans les secteurs du module des mouvements de trésorerie (c'est-à-dire l'enregistrement des recettes et décaissements journaliers en espèces), de la gestion des liquidités et de l'enregistrement et de la communication d'informations sur les placements à court terme. Le système de l'OMS a été créé pour faire face à l'augmentation du volume de travail du service de trésorerie, et il s'est traduit par une très nette amélioration des résultats 8/. D'autres travaux de développement, y compris la conversion du système tout entier du mode de traitement par lots au mode d'exploitation interactive en direct sont en cours.

7/ WHO Management Survey Report No. 173, Service de la trésorerie au Siège, août 1984, p. 5.

8/ L'effectif du Service (3 administrateurs et 3 agents des services généraux) n'a pas changé depuis 1967, en dépit de l'augmentation énorme du montant des fonds gérés (de 25 millions de dollars en 1967 à 382 millions de dollars en 1985) et des opérations de dépôt (56 en 1967 et 98 en 1985).

92. Le FISE a été l'un des premiers organismes des Nations Unies à utiliser des ordinateurs. La liaison entre New York et Copenhague fonctionnait dès 1970, et des sous-systèmes existent dans plusieurs secteurs de l'information de gestion. Toutes les opérations de comptabilité sont informatisées. L'enregistrement de toutes les opérations au comptant est réalisé par le sous-système de trésorerie, qui a commencé à fonctionner en 1983. Les informations sont fournies par le système principal de comptabilité créé il y a plus de 20 ans. Dans peu de temps un sous-système des placements devrait aussi commencer à fonctionner (dans le courant de l'année 1986). De plus, depuis janvier 1986, le système de traitement des bordereaux des bureaux extérieurs, qui est un système informatisé de traitement des bordereaux des bureaux extérieurs du FISE, a été mis en place dans 18 bureaux. Ces systèmes réunis contribueront soit directement soit indirectement à une gestion plus efficace des disponibilités de trésorerie.

93. Au Siège de l'Organisation des Nations Unies, le système d'information de trésorerie a été mis au point en collaboration avec la Division du traitement électronique de l'information et des systèmes d'information, la Section de la comptabilité et la Division de la trésorerie et il a commencé à fonctionner partiellement en 1983. Il comprend actuellement trois sous-systèmes en fonctionnement : i) placements à court terme; ii) fonctions de trésorerie; iii) taux de change pratiqués par l'ONU. Ces trois sous-systèmes fonctionnent en direct et de manière interactive. Le quatrième, que la Division de la trésorerie élabore actuellement, est le sous-système de recouvrement des contributions. Le développement et la mise en application du sous-système relatif aux mouvements de trésorerie prendra apparemment plus de temps. L'interface avec le système de comptabilité pose aussi un problème. L'Organisation des Nations Unies a fait observer que la crise financière actuelle a frappé l'Organisation de façon si soudaine qu'elle n'a pas été en mesure de mettre au point des systèmes complets d'information sur les mouvements de trésorerie. Cet objectif demeure cependant hautement prioritaire dans les limites des ressources disponibles. De plus, l'emploi d'ordinateurs facilite certaines opérations d'apurement des comptes bancaires (voir le paragraphe 42).

94. A l'Office des Nations Unies à Genève, un système complet d'information de trésorerie, mis au point pour moderniser les fonctions de trésorerie, sera mis en application sous peu en trois phases : i) automatisation des fonctions de trésorerie; ii) automatisation des fonctions de placement; iii) établissement d'un lien avec la comptabilité et intégration des deux systèmes. La première phase est entrée en application en janvier 1986. L'apurement des comptes bancaires par ordinateur commencera également aux troisième et quatrième trimestres de 1986 (voir le paragraphe 42).

95. La FAO utilise ses ordinateurs selon le principe du traitement par lots et la plupart des fonctions de gestion des liquidités sont encore traitées manuellement. Cependant, la FAO a mis au point un système informatisé intégré pour la gestion des finances et du personnel (FINSYS/PERSYS) 9/. L'une des trois phases sera réalisée en 1986, en commençant par l'automatisation des

---

9/ FAO, General System Analysis and Design for FINSYS - The Integrated Budget and Financial Management System, avril 1984, vol. I.

fonctions d'établissement des bulletins de paie. Une fois en service, le système de gestion des finances permettra d'enregistrer les opérations essentiellement en direct, mais le module d'information de trésorerie ne fonctionnera pas avant 1987. Il comprendra quatre sous-modules : i) comptabilité et gestion des liquidités; ii) interface bancaire; iii) recettes et recouvrement et iv) gestion des placements. A titre de mesure intérimaire, le chef du service de la trésorerie utilisera un ordinateur personnel pour les fonctions de trésorerie à partir de 1986.

96. Au BIT, l'utilisation des ordinateurs suit une orientation différente. Le service de la trésorerie du BIT a profité de la remise à jour et de la restructuration de sa comptabilité générale pour y apporter plusieurs aménagements qui faciliteront considérablement la gestion des liquidités et la fonction de trésorerie. On peut citer notamment la mise à jour en direct des comptes bancaires du grand livre pour les opérations de trésorerie et l'incorporation complète du système automatisé de paiement pour les paiements intérieurs comme pour les paiements extérieurs acheminés par le principal centre de compensation des banques suisses, à Zurich. Les autres services qui seront offerts par le nouveau progiciel fourni par MSA (Management Sciences America) comprendront un système d'information sur les sommes à recevoir et les sommes à verser qui procurera à la trésorerie des renseignements fiables, au moment voulu, pour les besoins de la gestion des liquidités. Le BIT a fait observer que tout en contribuant pour beaucoup à répondre aux exigences des fonctions de trésorerie mentionnées au paragraphe 88, l'application complète des systèmes automatisés réduira sensiblement le volume de travail du personnel qui s'occupe de la gestion des liquidités.

97. Le HCR utilise un ensemble de programmes pour les placements (enregistrement et dépôts) et a entrepris de le compléter de façon à informatiser les décisions d'investissement et la publication des lettres. En outre, le HCR a fait savoir à l'Inspecteur qu'il a commencé à informatiser les fonctions de trésorerie.

98. L'ONUDI limite actuellement l'informatisation de la gestion des liquidités à l'emploi d'ordinateurs personnels pour les dossiers des placements et les estimations, rapports et statistiques concernant les mouvements de trésorerie. Cependant, grâce à l'installation d'un ordinateur plus puissant dans les services de trésorerie, qui sera ultérieurement relié à l'ordinateur central, l'ONUDI doit pouvoir rationaliser ses procédures de recettes et de paiements et avoir accès en direct aux comptes bancaires du grand livre, ce qui évitera d'avoir à tenir une comptabilité de trésorerie distincte. En ce qui concerne le recouvrement des contributions, l'ONUDI met au point un système informatisé qui permet de calculer automatiquement les contributions mises en recouvrement et les versements reçus. En outre, le système établira automatiquement des lettres concernant les contributions demandées, les lettres accusant réception des contributions versées, des lettres de rappel et des renseignements à jour sur l'état des contributions mises en recouvrement.

99. De même, l'UNESCO emploie relativement peu les ordinateurs; ses efforts dans ce sens concernent l'utilisation de ses ordinateurs principaux et des micro-ordinateurs. Pour ce qui est de son ordinateur central, l'application mise au point a consisté à créer un système autonome de gestion de la

trésorerie parallèlement au système principal de comptabilité et de contrôle budgétaire. L'Inspecteur a été informé que la gestion de la trésorerie à l'UNESCO a été sensiblement améliorée par l'utilisation des micro-ordinateurs. Il a également appris que la possibilité d'effectuer les paiements par des moyens électroniques avait été examinée de manière approfondie à la fin de l'année 1985, mais que la mise en oeuvre de ce système est encore à l'étude. En outre, l'ordinateur aide à apurer les comptes en francs français en France (voir le paragraphe 42).

100. Le tableau de l'annexe IV contient la liste des fonctions de trésorerie qui, de l'avis de l'Inspecteur, pourraient avantageusement être informatisées. Le tableau indique, au regard de cette liste, dans quelle mesure les organisations ont informatisé leurs opérations.

Observations de l'Inspecteur

101. De l'avis de l'Inspecteur, l'informatisation des opérations de gestion de trésorerie représente un investissement 10/ qui aboutirait à des économies de personnel, entre autres, pour les organisations. Il reconnaît que les organisations ont fait des efforts positifs pour développer l'emploi des ordinateurs dans les opérations de gestion de la trésorerie et les encourage à aller plus loin dans ce sens. Sur le plan budgétaire, la priorité devrait être accordée à cette utilisation de l'ordinateur. Enfin, comme l'élaboration des systèmes est un processus continu, chaque organisation devrait faire de nouveaux efforts pour se tenir au courant des nouvelles techniques de l'informatique et les adapter à ses besoins afin de conférer à ses méthodes de gestion de la trésorerie la plus grande efficacité possible.

10/ Voir JIU/REP/85/2, par. 96 à 101, 110 à 119, 155 à 158, 166 c), 176, 190, 194.

VII. CONSULTATIONS ET COOPERATION ENTRE LES INSTITUTIONS

102. Dans le cadre du mécanisme du CAC, les questions d'ordre financier et budgétaire relèvent de l'organe compétent du CCQA. Depuis quelques années, la gestion des ressources monétaires, y compris les questions de mouvements de trésorerie et de liquidités, est à l'ordre du jour du CCQA. Cependant, les échanges de vues se situent généralement sur le plan de la politique générale et dans l'ensemble on ne cherche pas à étudier les préoccupations concrètes des gestionnaires des services financiers. En outre, le CCQA (questions financières et budgétaires) ne se réunit que deux fois par an, et l'instabilité actuelle des marchés monétaires et boursiers rend nécessaire un échange continu et informel de renseignements sur la situation. Le CCQA, en vertu d'une décision qu'il a prise en 1982, communique périodiquement à toutes les organisations membres une liste des points de contact pour des échanges informels de renseignements sur les problèmes de gestion de la trésorerie. Les gestionnaires des services financiers de Genève estiment utile de pouvoir se réunir une fois par mois pour des échanges de vues et d'idées sur des questions d'intérêt commun : par exemple, sur les perspectives à long terme et à court terme des placements; sur l'évolution probable du franc suisse (la monnaie commune) par rapport aux monnaies le plus fréquemment utilisées; et sur les nouveaux services fournis par les milieux bancaires de Genève et leurs incidences éventuelles sur les opérations des organisations, y compris les avantages que chaque organisation pourrait en tirer.

103. L'Inspecteur a constaté qu'à New York il n'y a pas un dialogue comparable entre les gestionnaires des services financiers, qui semblent plutôt travailler indépendamment. L'Inspecteur considère que les chefs des services financiers du PNUD, du FISE et du Siège de l'ONU n'auraient rien à perdre et auraient peut-être beaucoup à gagner à suivre de plus près l'exemple de leurs homologues de Genève et à se réunir périodiquement pour examiner des questions d'intérêt commun et prendre des décisions à ce sujet.

104. Dans les paragraphes qui suivent, l'Inspecteur s'efforcera de répondre à une question qui lui a été posée et qui concerne l'opportunité de centraliser, à l'échelle du système, la gestion des ressources financières.

105. Les partisans de la centralisation font valoir que cela renforcerait la position de négociation globale du système des Nations Unies puisque le volume total des fonds serait assez important pour inciter les banquiers à offrir un meilleur taux de rendement sur les placements. Si cela venait à se produire, le système tout entier bénéficierait probablement d'un accroissement du revenu de ses placements. Les partisans de la centralisation considèrent également que cette nouvelle position de force permettrait d'obtenir de meilleurs services des banques pour un coût moins élevé. Leur troisième argument est que l'adoption d'un arrangement de ce genre aboutirait, en dernière analyse, à une réduction des dépenses de personnel.

106. A l'inverse, ceux qui sont contre la centralisation avancent les arguments suivants :

- Les décisions d'investissement exigent de la part des gestionnaires une intervention rapide. La centralisation conduirait inévitablement à la création d'une nouvelle bureaucratie et dans ces conditions la

coordination serait extrêmement difficile; la planification serait rigide et l'exécution des décisions serait gênée par les différences d'heure entre les pays où sont situés les divers marchés financiers.

- Un volume élevé de fonds, en particulier de placements à court terme, ne garantit pas nécessairement un meilleur rendement des placements. Au contraire, des montants plus faibles procurent souvent des intérêts plus élevés parce que les banques peuvent les gérer de façon plus efficace.

- L'évolution institutionnelle du système des Nations Unies suit une tendance opposée à la centralisation. Un exemple marquant est celui du PNUD, dont les fonctions de trésorerie ont été progressivement transférées de la trésorerie de l'ONU. L'autonomie du PNUD, qui a été réalisée au bout de nombreuses années, s'est traduite par des résultats remarquables sur le plan de la gestion des liquidités. Le FISE, qui est indépendant depuis sa création et mène de façon efficace ses opérations de trésorerie, est un autre exemple.

- Compte tenu de l'autonomie octroyée aux institutions spécialisées en vertu de la Charte des Nations Unies, de leurs actes constitutifs et des responsabilités précises conférées à leurs chefs de secrétariat, il ne semble pas réaliste de vouloir centraliser la gestion des liquidités.

- La décentralisation des activités garantit la souplesse nécessaire qui permet au système de réagir sans tarder à l'évolution du marché.

- La centralisation tend à négliger le facteur humain. Par exemple, la confiance mutuelle entre les chefs des services de trésorerie ou les fonctionnaires chargés des placements et les directeurs des banques est un élément indispensable pour une bonne gestion des liquidités. Il est important aussi que les chefs des services de trésorerie et les fonctionnaires des placements puissent tirer une certaine fierté des résultats qu'ils obtiennent.

- La centralisation compromettrait les relations entre les organisations et les banques si les organisations cherchaient à faire pression sur les banques pour qu'elles réduisent sensiblement les commissions et frais bancaires. Les bons services bancaires coûtent cher mais sont néanmoins nécessaires. Si l'on exerçait une trop forte pression pour faire baisser les commissions des banques, ces dernières réagiraient peut-être en offrant des services de qualité inférieure.

107. L'Inspecteur conçoit le problème dans les termes suivants : s'il est un fait qu'on peut obtenir des revenus supérieurs en plaçant des sommes plus importantes, à partir de quel niveau d'augmentation du revenu le système jugerait-il l'idée intéressante ? Autrement dit, quel est le niveau de revenu des placements qui invaliderait les arguments présentés au paragraphe 106, à supposer qu'ils soient tous valables ?

108. L'Inspecteur reconnaît, certes, qu'il y a des inconvénients à centraliser totalement la responsabilité des placements, en particulier si cette responsabilité est conférée à une autorité unique. Cependant, ce n'est pas la seule solution qui s'offre au système. Il y en d'autres qu'il faudrait définir et étudier. Au paragraphe 103, par exemple, l'Inspecteur recommandait une collaboration plus étroite entre les principaux bureaux des Nations Unies à New York. Ces bureaux ne pourraient-ils pas s'associer, dans le contexte de certains placements déterminés, pour voir s'ils ne pourraient obtenir de meilleurs taux de rendement ? Ne pourrait-on pas faire de même à Genève ? La réussite de ces efforts conduirait peut-être à un élargissement progressif de la coopération et à des arrangements plus structurés.

109. L'Inspecteur est d'avis que la centralisation de la gestion des liquidités n'est pas à conseiller pour le moment et qu'il est préférable de laisser les choses en l'état. Toutefois, cela n'empêche pas d'améliorer la coordination et l'échange de renseignements et de données d'expérience à l'intérieur du système des Nations Unies, ni de prendre des arrangements interinstitutions. De toute façon, cette importante question demande à être étudiée encore de façon approfondie.

110. Enfin, la coopération dans le secteur des applications de l'informatique n'est pas très intense, bien que la plupart des organisations étudiées (Siège de l'ONU, ONUG, PNUD, FISE, HCR, BIT, UNESCO, PAM, OMS) participent aux activités du Centre international de calcul. Actuellement, toutes les organisations ont accès au fichier central des taux de change pratiqués par les Nations Unies, au Service de calcul de New York, par l'intermédiaire du Centre international de calcul. Les liaisons avec différents centres de calcul devraient être renforcées en ce qui concerne l'échange d'informations sur les questions monétaires qui intéressent toutes les organisations.

VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

111. Dans les chapitres précédents, l'Inspecteur a donné un aperçu général du fonctionnement des services de trésorerie des organisations. La conclusion générale qu'il en tire est que les fonds confiés aux diverses organisations sont gérés non seulement de façon tout à fait conforme aux principes généraux de gestion financière énoncés dans les règlements, règles, politiques et procédures applicables, mais aussi avec toute l'intégrité et la compétence professionnelle que l'on peut attendre d'un personnel qualifié, expérimenté et dévoué. Pour recouvrer les contributions demandées ou les contributions volontaires, les secrétariats livrent avec une ténacité louable une bataille presque perdue d'avance si l'on considère la façon dont certains Etats Membres s'acquittent de leurs paiements. Il faut également féliciter les trésoreries en général du soin avec lequel elles gèrent les avoirs qui leur sont confiés, qu'il s'agisse de les protéger ou de les faire fructifier. Il y a évidemment quelques faiblesses, mais elles ne compromettent pas la qualité d'ensemble des résultats. Ces faiblesses, très diverses de nature, sont signalées dans les recommandations qui suivent. De plus, même si chaque organisation gère assez bien ses ressources financières, elles auraient peut-être avantage à coopérer plus étroitement à l'échange de renseignements sur la gestion des liquidités. L'Inspecteur espère que les secrétariats étudieront sérieusement cette question.

Rentrées de fonds : recouvrement des contributions demandées

RECOMMANDATION 1 : Les gouvernements qui ont rempli intégralement leurs obligations financières en ce qui concerne le paiement des contributions devraient bénéficier de tout excédent devant être porté à leur crédit proportionnellement au barème des contributions et conformément à l'échelonnement de leurs paiements pendant l'exercice budgétaire précédent (par. 32).

RECOMMANDATION 2 : Tous les gouvernements devraient informer les services financiers concernés à l'avance de la date, du montant et de la méthode des paiements à venir (par. 58).

Garde des fonds : comptes bancaires et apurement des comptes

RECOMMANDATION 3 : Les organisations devraient, indépendamment ou en collaboration avec leurs banquiers, mettre au point un programme pour informatiser l'apurement de leurs principaux comptes en banque (par. 42).

RECOMMANDATION 4 : Les organisations devraient réexaminer plus souvent leurs comptes en banque de façon systématique afin de clore ceux qui ne sont plus utilisés (par. 43).

RECOMMANDATION 5 : La FAO et le BIT, qui ont d'importantes réserves pour avances de petite caisse, destinées à faire des paiements aux fonctionnaires, aux experts et aux délégués, devraient prendre les dispositions voulues pour qu'un plus grand nombre de ces paiements soient faits par les banques au siège de l'Organisation, réduisant ainsi au strict minimum le montant de ces réserves (par. 45).

Placements

a) Politique d'investissement

RECOMMANDATION 6 : Les organisations qui n'ont pas encore créé un comité consultatif des placements devraient le faire (par. 56, tableau).

b) Planification

RECOMMANDATION 7 : Les organisations devraient s'efforcer d'améliorer leur capacité de prévoir leur situation de trésorerie :

i) en adoptant un système, informatisé de préférence, qui aiderait les gestionnaires de programmes à rassembler des données financières sur la structure passée des dépenses et les besoins présents et futurs (par. 59 à 62, 88); et

ii) en adoptant une procédure de suivi qui, pour faciliter les délibérations et les décisions des gestionnaires, comparerait les prévisions relatives aux mouvements de trésorerie et les mouvements effectifs pendant la période considérée (par. 63).

c) Résultats

RECOMMANDATION 8 : Le Comité consultatif pour les questions administratives (questions financières et budgétaires) devrait prendre l'initiative d'établir une méthode normalisée de calcul du revenu des placements, afin de rendre comparables les renseignements concernant les résultats obtenus à cet égard par les organisations (par. 77).

d) Matériel et systèmes de communication

RECOMMANDATION 9 : Les services de trésorerie devraient être équipés d'un matériel technique répondant à leurs besoins propres. Cette remarque vise particulièrement l'Organisation des Nations Unies (au siège et à Genève) qui devrait prendre sans délai des mesures appropriées. Les administrations devraient accorder un rang de priorité élevé à cette question au moment de l'élaboration des budgets-programmes (par. 80 à 85).

Emploi des ordinateurs

RECOMMANDATION 10 : Chaque organisation devrait mettre au point un système entièrement automatisé d'information de trésorerie qui serait exploité de manière interactive et "en direct" (par. 88 et 101).

Consultations et coopération interinstitutions

RECOMMANDATION 11 : Il n'y a pas lieu d'envisager pour le moment de centraliser la gestion de la trésorerie (par. 109).

ANNEXE I

Résolution 14/83 de la Conférence de la FAO :

FINANCEMENT DU BUDGET 1984-85

La Conférence,

Notant avec préoccupation l'accroissement des arriérés de contributions d'un certain nombre d'Etats Membres en 1982-83;

Reconnaissant les graves incidences qu'auraient sur les fonds disponibles l'augmentation des arriérés de contributions, le paiement éventuellement partiel ou le non-paiement de leurs contributions par de nombreux Etats Membres, ainsi que les versements tardifs des principaux contribuants;

Considérant la nécessité de maintenir les fonds disponibles à un niveau suffisant pour faire face aux obligations et assurer la pleine réalisation du programme de travail approuvé;

Tenant compte du fait que le Directeur général informe régulièrement le Comité financier de la situation financière, y compris des fonds disponibles et de l'état des contributions;

Notant que le Conseil a habilité le Directeur général à contracter des emprunts, mais qu'il n'a pas été fait usage de cette faculté en 1982-83, ainsi que le Conseil en a été informé en novembre 1983;

Reconnaissant que le recours aux emprunts ne devrait intervenir qu'en dernier ressort;

Considérant que de nouvelles mesures pourraient être nécessaires et souhaitables pour assurer la pleine mise en oeuvre du programme de travail et budget approuvé pour l'exercice 1984-85;

1. Invite le Directeur général à continuer de tenir le Comité financier au courant de la situation financière de l'Organisation et à présenter au Conseil à sa quatre-vingt-sixième session en 1984 et, le cas échéant, à des sessions ultérieures, des renseignements complets sur l'état des contributions mises en recouvrement, de même que sur celui du Fonds de roulement et du Compte de réserve spécial;

2. Charge le Conseil d'examiner à sa quatre-vingt-sixième session, en novembre 1984, l'état des contributions, du Fonds de roulement et du Compte de réserve spécial, en vue d'utiliser les excédents apparaissant au Fonds de roulement et au Compte de réserve spécial, pour autant que cela soit nécessaire et réalisable et compte tenu des autres engagements éventuellement imputables sur ces excédents pendant la période de l'exercice biennal restant à courir, afin de permettre la réalisation du programme de travail et budget approuvé;

3. Délègue au Conseil le pouvoir de décider, par dérogation aux dispositions de l'article 6.1 b) du Règlement financier, en conformité avec les conditions énoncées aux alinéas a) à e) ci-après et suite à l'examen prévu à l'alinéa 2 ci-dessus, que tout excédent en espèces qui pourrait provenir de l'exercice 1982-83 soit retenu, en tout ou en partie, afin de garantir que des ressources suffisantes soient disponibles pour assurer la pleine réalisation du programme de travail et budget approuvé :

a) Si le montant des contributions recouvrées à la date où le Conseil examinera la question est égal ou supérieur à 75 % de celui des contributions fixées pour l'année 1984, le pouvoir délégué au Conseil par la Conférence deviendra caduc et tout excédent en espèces provenant de l'exercice 1982-83 sera réparti entre tous les Etats Membres conformément aux dispositions de l'article 6.1 b) du Règlement financier comme à l'ordinaire;

b) Si le montant des contributions recouvrées à la date où le Conseil examinera la question est égal ou supérieur à 64 %, mais inférieur à 75 %, du montant des contributions fixées pour l'année 1984, le Conseil pourra décider d'utiliser au maximum 50 % (jusqu'à concurrence de 15 millions de dollars) de tout excédent en espèces provenant de l'exercice 1982-83 pour constituer un fonds qui servira, selon les besoins, à financer les dépenses approuvées au titre du programme de travail et budget pour 1984-85;

c) Si le montant des contributions recouvrées à la date où le Conseil examinera la question est inférieur à 64 % de celui des contributions fixées pour l'année 1984, le Conseil pourra décider d'utiliser, jusqu'à concurrence de son montant total, tout excédent en espèces provenant de l'exercice 1982-83 pour constituer un fonds qui servira, selon les besoins, à financer les dépenses approuvées au titre du programme de travail et budget pour 1984-85;

d) La répartition de tout excédent en espèces en vertu de l'alinéa b) ou c) ci-dessus se fera comme suit :

i) tout Etat Membre qui, au 1er janvier 1985, aura versé l'intégralité des contributions dues par lui au titre de l'exercice 1982-83 et des exercices antérieurs recevra en totalité la part qui lui revient de l'excédent en espèces faisant l'objet de la répartition;

ii) tout Etat Membre qui, au 1er janvier 1985, aura payé une partie de la contribution due par lui au titre de l'exercice 1982-83 et (aura versé) l'intégralité des contributions dues par lui au titre des exercices antérieurs recevra une part appropriée, c'est-à-dire une part proportionnelle de l'excédent en espèces faisant l'objet de la répartition, calculée en fonction du montant acquitté de sa contribution rapporté au montant de sa contribution fixée pour l'exercice 1982-83;

iii) dès qu'aura été recouvré le montant intégral de la contribution au titre de l'exercice 1982-83 et des exercices antérieurs due par les Etats Membres qui reçoivent une part proportionnelle, le solde de l'excédent en espèces faisant l'objet de la répartition leur sera crédité;

e) Si le Conseil, à sa quatre-vingt-sixième session, décide, en vertu des alinéas b) ou c) ci-dessus, de retenir une partie ou la totalité de l'excédent en espèces provenant de l'exercice 1982-83, il devra examiner à nouveau la situation financière de l'Organisation à sa quatre-vingt-septième session et, le cas échéant, à sa quatre-vingt-huitième session afin de déterminer s'il y a lieu de libérer le solde non réparti de l'excédent en espèces et de l'affecter conformément à l'alinéa d) ci-dessus dès que les recettes provenant des contributions suffiront pour restituer les montants prélevés sur le fonds visé aux alinéas b) et c) ci-dessus;

4. Confirme les dispositions de la résolution 2/80 du Conseil habilitant le Directeur général à contracter des emprunts;

5. Prie instamment tous les Etats Membres de veiller à ce que le nécessaire soit fait dès que possible pour verser la totalité des contributions dues, ainsi que les arriérés, et s'acquitter, aux termes de l'article 5.5 du Règlement financier des contributions mises en recouvrement pour 1984-85;

6. Décide de réexaminer la situation à sa vingt-troisième session en 1985.

(Adoptée le 23 novembre 1983)

ANNEXE II

RESOLUTION DU CONSEIL DE L'OCDE

relative au recouvrement des contributions des pays Membres et aux besoins de trésorerie

Le Conseil de l'OCDE décide :

Les intérêts des placements à court terme perçus par l'Organisation à compter du 1er janvier 1985 et portés annuellement en recettes budgétaires sont à répartir entre les pays Membres suivant un barème "pondéré" défini comme suit :

i) La quote-part de chaque pays Membre dans les intérêts sur les placements à court terme doit être déterminée en fonction des dates et des montants de paiements de ses contributions à la première partie et aux différents chapitres de la deuxième partie du budget de l'Organisation;

ii) Les points d'intérêts sont calculés sur les montants payés, exprimés en milliers de francs, avec effet du jour où les fonds sont crédités au compte bancaire de l'Organisation. Ces points sont cumulés jusqu'au 31 décembre de l'exercice financier en question;

iii) Les points d'intérêts sont également calculés sur les excédents budgétaires de l'année précédente, dans la mesure où le pays Membre considéré a payé ses contributions au budget en question avant la fin de l'exercice financier concerné. Ces points d'intérêts prendront effet à partir du 1er janvier de l'année suivante. En revanche, dans la mesure où un pays Membre effectue le dernier paiement de ses contributions au budget en question dans l'année qui suit celle pour laquelle les contributions étaient dues, les points d'intérêts sont calculés de manière à prendre effet à partir du jour où le paiement final des contributions a été reçu. Ces points sont également cumulés jusqu'au 31 décembre de l'année en question;

iv) La quote-part des intérêts de placements à court terme recueillis pour l'année N revenant aux divers pays Membres sera déterminée en proportion du total des points d'intérêts calculés sur le paiement des contributions (première et deuxième parties du budget) de l'année en question (N) et sur les excédents budgétaires de l'année précédente (N-1). Après approbation des comptes de l'année N, ils seront tenus à la disposition des pays Membres qui pourront les utiliser comme les autres excédents budgétaires.

Annexe III

PLACEMENTS

Organisation	Montant moyen des placements a/ (En millions de dollars) 1982	1983	1984	1985	Revenu des placements a/ (En millions de dollars) 1982	1983	1984	1985	Rendement des placements a/ (pourcentage annuel) 1982	1983	1984	1985	Types de placements (non compris les comptes à préavis et les comptes courants)	Monnaie utilisée	Nombre moyen d'opérations de placement	Nombre moyen de demandes d'offres	Nombre de banques répertoriées	Montant maximum (plafond) autorisé pour les placements
ONU b/	921.20	1 062.61	423.46	499.11	111.19	99.78	45.95	46.17	-	-	-	-	Dépôts à terme (95 %)	90 % en dollars E.-U.	10 par jour	3 - 5	30	Il y a un plafond pour chaque banque
PNUD c/	* d/	* d/	685	577.06	* d/	* d/	47.1 (18.7)	61.9 (104.3)	* d/	* d/	8.1 (3.2)	10.2 (18.1)	Dépôts à terme (90 %) Obligations de la Banque mondiale et obligations d'Etat (10 %)	20 à 30 monnaies	1 par jour	3	93	Pour chaque banque le plafond est fixé à 25 millions de dollars
FISE ( ) e/	104.70 (39.51)	132.40 (49.67)	134.25 (59.66)	95.22 (74.60)	10.77 (4.84)	9.92 (4.88)	11.10 (6.52)	8.17 (6.32)	10.29 (12.25)	7.49 (9.83)	8.15 (10.93)	8.48 (8.47)	Dépôts à terme	5 monnaies déterminées	2 ou 3 par semaine	2 au moins	40	Il y a un plafond pour chaque banque
HCR	196.19	135.39	150.34	92.07	28.54	18.47	16.44	7.99	14.55	9.96	10.94	8.68	Dépôts à terme exclusivement	Dollars E.-U. exclusivement	5 à 10 par mois	40 environ	65	Le plafond est fixé à 7 millions de dollars par banque (3 millions de dollars en moyenne)
ONUDI	-	-	26.30	26.85	-	-	3.20	2.51	-	-	12.2	9.5	Dépôts à terme exclusivement	Dollars E.-U. (plus de 80 %); + schillings autrichiens, lires, francs français, francs belges	2 par semaine	3	12	Pas de plafond
ONUG	-	-	(28.37) b/	(31.07) b/	5.05	g/	2.69	2.97	-	-	-	-	Dépôts à terme (90 %); obligations	Dollars E.-U. (90 %); francs suisses ou autres monnaies (10 %)	1 par semaine	4 - 5	14	Il ne sera pas investi plus de 20 % du total des fonds dans une banque donnée
FAO h/	383.24	477.55	493.97	488.64	55.8	49.0	53.0	49.0	14.6	10.25	10.90	10.55	Dépôts à terme	Dollars E.-U. principalement (90 à 95 %) + autres monnaies	10 à 20 par mois	6 au moins	31	Il y a un plafond pour chaque banque
BIT ( ) j/	42.15 i/ (7.1)	64.67 i/ (7.29)	83.28 i/ (7.44)	125.23 i/ (9.06)	5.56 i/ (0.49)	5.51 i/ (0.50)	8.72 i/ (0.53)	11.00 i/ (0.99)	13.12 i/ (6.90)	8.52 i/ (6.86)	10.47 i/ (7.12)	8.80 i/ (10.93)	Dépôts à terme/ certificats de dépôt; bons du Trésor des Etats-Unis 15 %; valeurs à court terme 8 %	Dollars E.-U. (90 %); francs suisses et autres monnaies	9 par mois	3 - 4	21	Il ne sera pas investi plus de 10 % du total des fonds, et en tout état de cause pas plus de 15 millions de dollars, dans une banque donnée
UNESCO k/	175	220	227	210	20.08	22.2	26.0	16.4	-	-	-	-	Dépôts à terme	Dollars E.-U.; francs français ou livres sterling au Siège seulement; plus une faible proportion de monnaies nationales détenues par les services financiers	35 à 50 par mois	3 - 4	50	Il y a un plafond pour chaque banque
OMS	290	327	359	370.5	60	g/	71	g/	13.2	9.4	10.26	10.02	Plus de 80 % de dépôts à terme; 15 % en valeurs	Dollars E.-U. (plus de 90 %)	2 par semaine	6 au moins	60	Il y a un plafond pour chaque banque

NOTES ANNEXE III

- Renseignements non communiqués.

a/ Dans les cas où des chiffres détaillés étaient fournis, ils ont été arrondis à la centaine la plus proche. Sinon, tous les chiffres du tableau sont présentés tels qu'ils ont été communiqués par les organisations.

b/ Y compris les fonds du FNUAP.

c/ Non compris les fonds du FNUAP.

d/ Les chiffres concernant le PNUD pour 1982 et 1983 sont compris dans les statistiques de l'ONU, étant donné que jusqu'en avril 1984 l'ONU était chargée du placement des fonds du PNUD.

e/ Il s'agit des placements faits en dollars des Etats-Unis.

f/ Ces renseignements ne concernent que le montant total des placements faits à la date du 31 décembre.

g/ Ces chiffres sont relevés deux fois par an.

h/ Y compris le programme ordinaire de la FAO (budget ordinaire et fonds d'affectation spéciale) et les fonds du PAM.

i/ Il s'agit seulement d'informations sur les placements à court terme en ce qui concerne le budget ordinaire et le PNUD et les fonds d'affectation spéciale.

j/ Il s'agit des placements à long terme pour deux fonds distincts.

k/ Il s'agit uniquement du budget ordinaire et des fonds d'affectation spéciale.

l/ Ces renseignements ne concernent que le taux de rendement des placements de fonds du budget ordinaire (comptabilité de gestion). Il n'est pas tenu compte des intérêts échus mais non perçus en fin d'année.

Annexe IV

EMPLOI DES ORDINATEURS

Fonctions de gestion de trésorerie qui peuvent être informatisées	Organisation									
	ONU New York	ONUG	PNUD	HCR	FISE	ONUDI	FAO	BIT	UNESCO	OMS
1. Etablissement de lettres concernant les contributions demandées et les contributions volontaires (y compris le calcul du montant absolu de la contribution demandée) à l'intention des Etats membres. Le programme informatisé permettrait, après avoir fait apparaître sur un visuel le montant de la nouvelle contribution demandée à un pays donné pour une année donnée :										
a) D'imprimer une lettre contenant un texte type, le nom du pays et l'adresse à laquelle la lettre doit être envoyée ainsi que la contribution pour l'année en cours et éventuellement les arriérés et le total exigible.	A(wp) B	N/A	A	A	A(pc)	A	A(wp) B	A(wp)	C(mc) D	A B
b) D'établir une pièce de journal confirmant que les fonds versés ont été comptabilisés comme recettes et déduits des sommes à recevoir, tout en saisissant les données à fournir au système de comptabilité sans autre écriture manuelle	C	N/A	A	D	A	B	B	B	D	A B
2. Encaissement des contributions : a) Matérialisé par l'enregistrement des données au moyen d'un visuel permettant d'établir un bordereau de recettes imprimé, en saisissant immédiatement les données à fournir au système de comptabilité sans autre écriture manuelle	C	A B	A	C)*1 A')	A	B	B	C(*3)	C(mc) D	A B
b) Lettres d'accusé de réception traitées en tant que sous-système du programme 1 a)	A(wp) C	N/A	A	D	A(wp)	A	B	A'(*4)	D	A B
3. Décaissement des fonds (établissement des bordereaux par les départements autres que la trésorerie) : a) Le programme informatisé permettrait, au moment de l'enregistrement des données par l'intermédiaire d'un visuel et après approbation donnée soit par des moyens électroniques (c'est-à-dire en direct) ou par d'autres moyens (traitement par lots)										
i) D'imprimer un bordereau de décaissement, et	C	B	A	D	A	D	A B	A ...	A	A ...
ii) D'imprimer un chèque	C	A	A	D	A	D	A(mc)	D	A	D

Annexe IV (suite)

EMPLOI DES ORDINATEURS (suite)

Fonctions de gestion de trésorerie qui peuvent être informatisées	Organisation									
	ONU New York	ONUG	PNUD	HCR	FISE	ONUDI	FAO	BIT	UNESCO	OMS
6. Placements a) Les programmes informatisés produiraient des données comptables comme suit :						(*2)				
i) Réévaluation en dollars des Etats-Unis des placements et calcul des gains ou pertes au change résultant des variations des taux de change officiels	A ...	A	A	N/A	A	A(pc)	A(mc)	A'(*6) ...	B ...	A ...
ii) Calcul du revenu provenant des intérêts et des intérêts échus à percevoir	A	B	A	A(pc)	A	A(pc)	B	C(pc)	A(mc) D	A ...
iii) Ajustement du revenu des intérêts et des intérêts échus à percevoir au moment de la réception des paiements d'intérêt. NOTE : L'enregistrement des transactions se ferait par l'intermédiaire d'un visuel	A ...	B	A	A(pc)	D	A(pc)	B	C(pc)	D	A ...
b) Rapports sur les achats et ventes de placements, les valeurs en bourse, les rendements, les échéances, etc. (sous-produits du système)	A ...	D	A	A'	A	A'(pc)	B	C(pc)	D	A B ...
7. Apurement des principaux comptes en banque - Comparaison électronique des relevés bancaires et des données du système de comptabilité.	A'	B	D	B	B	D	B	C	A'(*7) B (*8)	C ...

Note :
- A = réalisé
- A' = partiellement réalisé
- B = en préparation
- C = envisagé
- D = pas envisagé
- N/A = sans objet

... = traitement par lots
- = exploitation "en direct"
= interface avec le système de comptabilité

wp = machine de traitement de texte
pc = ordinateur personnel
mc = micro-ordinateur

Remarques :
(*1) = Enregistré separement (par la Trésorerie et la Section des relations avec les donateurs).

(*2) = Les programmes de calcul de tableaux sont utilisés pour tenir la comptabilité des placements, du portefeuille total et des calculs d'intérêt.

(*3) = Comptabilité seulement.

(*4) = Il ne s'agit pas d'un sous-système.

(*5) = La comptabilité fournit un état journalier.

(*6) = Sur les comptes en banque en devises étrangères.

(*7) = Comptes bancaires en francs français en France.

(*8) = Comptes en dollars des Etats-Unis à New York.

Annexe IV (suite)

EMPLOI DES ORDINATEURS (suite)

Fonctions de gestion de trésorerie qui peuvent être informatisées	Organisation									
	ONU New York	ONUG	PNUD	HCR	FISE	ONUDI	FAO	BIT	UNESCO	OMS
b) D'autres types de bordereaux de paiement peuvent être créés grâce à des variantes du système ci-dessus sans autre écriture manuelle										
i) Bordereaux de paiement des allocations d'étude	C	B	A	D	D	D	A	A	A ...	A
ii) Lettres de crédit	C	N/A	N/A	D	D	D	B	N/A	D	D
iii) Bordereaux de confirmation de virement	A ...	B	A	D	B	D	B	C	D	D
iv) Bordereaux de confirmation de placements/ d'opérations sur devises	A ...	B	A	D	A	D	B	C	D	D
v) Bordereaux de remboursement des frais de voyage	C	B	A	N/A	C	D	B	D	A	A
vi) Pièces de journal	C	B	A	D	D	D	B	A ...	A	A
vii) Documents d'engagement de dépenses (commandes d'achat, autorisations de voyage, documents divers)	C	B	A	D	D	D	B	D	A ...	A
4. Inscriptions dans les livres de caisse (dans un système exploité en direct, ou lorsque les services de comptabilité établissent un état quotidien du disponible, les services de trésorerie ne devraient pas tenir de livres de caisse séparés)								(*5)		
a) Encaissement des fonds (y compris les intérêts bancaires sur les comptes courants); sous-produit de l'établissement des bordereaux de recettes (voir 2 a) ci-dessus)	A ...	B	A	D	A	C	A(mc) B	C	A ...	A ...
b) Décaissement des fonds (y compris les frais bancaires) : information saisie au moment de l'impression du chèque (voir 3 a) ci-dessus)	A ...	B	A	D	A	C	A(mc) B	C	A ...	A
5. Prévision des mouvements de trésorerie (y compris la prévision des dépenses au sujet desquelles les gestionnaires de programme fournissent des renseignements)	C	D	A	D	A	D	B(mc)	C	A(mc)	D
Application d'un modèle mathématique informatisé permettant d'enregistrer aussi souvent qu'il est nécessaire les changements survenant dans les variables (par exemple, variations des taux de change, variations des paiements faits par différents pays, variations des salaires ou de la classe d'indemnité de poste, variations des paiements d'allocations d'étude ou de bourses)									C ...	