

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Doc 3 An 1

Union postale universelle (UPU)

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	1.19027.942.00310.002
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Table des matières

Résumé de l'audit	Paragraphes 1 - 6
Réglementation, normes et informations	Paragraphes 7 - 21
Suivi des recommandations	Paragraphe 22
Audits informatiques	Paragraphes 23 - 31
Audits des états financiers 2018	Paragraphes 32 - 113
Conclusion	Paragraphes 114 - 116
Annexe 1 : Rapport du Vérificateur extérieur	
Annexe 2 : Suivi des recommandations des audits précédents	

Conformément à l'article 148, alinéa 1, du Règlement général approuvé lors du 26ème Congrès d'Istanbul 2016, le Gouvernement de la Confédération suisse surveille sans frais la tenue des comptes financiers ainsi que la comptabilité de l'Union postale universelle (UPU). Fort de cette disposition, il a confié cette mission à la plus haute instance de contrôle financier public du pays, à savoir le Contrôle fédéral des finances (CDF) qui exerce ainsi le mandat de Vérificateur extérieur des comptes de l'UPU.

Le mandat est défini à l'article 37 du Règlement financier, ainsi que par le Mandat additionnel pour la vérification extérieure des comptes annexés à ce Règlement. Les membres du CDF en charge de ce mandat remplissent leur fonction de manière autonome et indépendante, avec le soutien de leurs collaborateurs.

Le CDF fournit les prestations relatives à l'audit externe de l'UPU d'une manière complètement indépendante de son rôle d'organe suprême de surveillance financière de la Confédération suisse. Le CDF a une équipe de professionnels hautement qualifiés et possédant une large expérience des audits dans les organisations internationales.

Pour plus d'informations, veuillez contacter :

Eric-Serge Jeannet, Vice-directeur, Tel. +41 58 463 10 39, eric-serge.jeannet@efk.admin.ch.

Didier Monnot, Responsable de mandats, Tel. +41 58 463 10 48, didier.monnot@efk.admin.ch.

Doc 3 An 1

Union postale universelle (UPU)

Résumé de l'audit

1. Les états financiers 2018 de l'Union postale universelle (UPU) ont été établis conformément aux Normes comptables internationales pour le secteur public (normes IPSAS). L'audit de ceux-ci a donné un résultat d'ensemble satisfaisant et le Contrôle fédéral des finances de la Confédération suisse (CDF) est en mesure de délivrer une opinion d'audit sans réserve.
2. Le CDF estime cependant que le système de contrôle interne relatif au processus de bouclage et d'établissement des états financiers est déficient et recommande à l'UPU de le renforcer.

Il existe un doute important sur la capacité de l'Union à poursuivre son exploitation

3. La situation financière de l'UPU est préoccupante. Premièrement, le bilan montre des fonds propres négatifs de 198 millions de francs suisses à fin 2018 alors que le total de l'actif est de 227 millions. Deuxièmement, la situation concernant les liquidités de l'Union est inquiétante. L'Union doit se porter garant de sa Caisse de prévoyance si cette dernière n'atteint pas un taux de couverture minimum de 80%. Or, comme le taux de couverture de la Caisse de prévoyance s'élève à 72.2% à fin 2018, le montant total à verser pour assumer son obligation de garant de ce taux minimum est de 25 millions de francs suisses environ.
4. Le paiement d'un tel montant par l'Union occasionnerait de sérieuses difficultés de trésorerie et indique l'existence d'une incertitude significative susceptible de jeter un doute important sur la capacité de l'Organisation à poursuivre son exploitation. Dans son rapport de l'année dernière, le CDF a recommandé à l'UPU de prendre des mesures pour recapitaliser la Caisse de prévoyance de l'UPU. Mais les décisions prises lors du Congrès extraordinaire de 2018 ne permettent pas de régler ce problème et la recommandation est toujours ouverte.
5. D'autres éléments pourraient impacter négativement la situation financière. Il existe notamment un risque important que les Etats-Unis d'Amérique quittent l'UPU. Si cette hypothèse venait à se confirmer et que certains Pays-Membres décident de baisser leurs contributions dès 2021, l'UPU devra prendre des mesures d'économie supplémentaires pour assurer la pérennité de l'Organisation.
6. Le CDF a demandé à la Direction générale de procéder à une évaluation de la capacité de l'Organisation à poursuivre son exploitation. Après un examen de la situation et de simulations sur l'évolution possible de la trésorerie, la Direction générale estime que la continuité d'exploitation n'est pas remise en question à court terme.

Réglementation, normes et informations

Réglementation financière et objet de la vérification

7. L'exercice financier 2018 a été régi par les dispositions pertinentes de la Constitution, du Règlement général (Istanbul 2016), par les prescriptions du Règlement financier et des Règles de gestion financière, d'organisation comptable et de contrôle de l'Union, ainsi que par les normes comptables internationales pour le secteur public (normes IPSAS).
8. Les vérifications, objets du présent rapport, ont porté sur les états financiers consolidés de l'UPU arrêtés au 31 décembre 2018 qui sont composés de l'état de la situation financière, l'état de la performance financière, l'état des variations des actifs nets, l'état des flux de trésorerie, l'état de comparaison des montants budgétaires et des montants réels ainsi que des notes jointes aux états financiers consolidés.
9. Les comptes de l'exercice 2018 de la Caisse de prévoyance de l'UPU ont fait l'objet d'un rapport de vérification et d'une correspondance séparés. Il en va de même pour les comptes des trois services de traduction (anglais, arabe et portugais), étant donné qu'ils ne sont pas consolidés.

Normes d'audit, informations et remerciements

10. Les vérifications ont été effectuées selon les Normes internationales d'audit (Normes ISA¹), ainsi qu'en respect du mandat additionnel faisant partie intégrante du Règlement financier de l'UPU.
11. Les normes d'audit internationales précisent le rôle que doit assumer l'auditeur par rapport au risque d'anomalies dans les états financiers pouvant résulter de fraudes ou d'erreurs (ISA 240). Par conséquent, le Vérificateur extérieur a effectué des procédures particulières dans ce domaine.
12. Lorsque des vérifications par sondages ont été effectuées, le CDF a sélectionné les échantillons en fonction des risques ou de l'importance relative des montants enregistrés dans les rubriques examinées.
13. Le résultat de l'audit effectué a été communiqué tout d'abord à la Direction des finances (DFI) lors des entretiens des 21 décembre 2018 et 2 juillet 2019. Ce dernier entretien a fait office de discussion finale et il s'est tenu en présence de MM. P. Clivaz, Vice-directeur général et O. Dreier, Chef de l'unité Comptabilité, budget et trésorerie et de Mmes M. Voisard, S. Houhou et A.-C. Kelly, expertes de l'unité Comptabilité, budget et trésorerie ainsi que de Mme X. Fu, Coordinatrice gouvernance, gestion des risques et systèmes d'information de gestion. Le CDF était représenté à cette dernière par MM. D. Monnot, responsable de mandats, M. Köhli, responsable de centre de compétences et A. Crevoiserat, responsable de révision.

¹ International Standards on Auditing (ISA) publiés par l'IAASB (International Auditing and Assurance Standards Board)

14. Par ailleurs, le CDF renonce à reproduire dans ce rapport les points et questions d'importance mineure qui ont été clarifiées et discutées en cours de travaux ou communiquées lors des entretiens précités avec la DFI.
15. Au cours des travaux d'audit, le CDF s'est régulièrement entretenu avec M. O. Dreier, avec d'autres collaborateurs de la DFI ainsi qu'avec des collaborateurs d'autres Directions de l'Organisation en fonction des thèmes traités.
16. Le CDF tient à souligner la bonne collaboration et l'esprit d'ouverture qui a prévalu durant l'exécution de cet audit. Il exprime également ses remerciements pour l'obligeance avec laquelle les renseignements et les documents ont été donnés par tous les fonctionnaires de l'UPU qui ont été sollicités.
17. Conformément au chiffre 9 du Mandat additionnel pour la vérification extérieure des comptes, le Directeur général a transmis ses commentaires au CDF en date du 3 juillet 2019 par courriel et ils ont été dûment intégrés dans le présent rapport.
18. La langue originale de rédaction du présent rapport est le français et le CDF rappelle que c'est la version écrite dans cette langue qui fait foi.

Examen des travaux de l'auditeur interne

19. Lors des audits intermédiaire et final, le CDF a procédé à un examen des travaux de l'auditeur interne. La fonction d'audit interne est externalisée depuis 2011 et le mandat a été attribué à un nouveau prestataire de services depuis 2018.
20. Les rapports² de l'auditeur interne qui ont fait l'objet d'une revue contiennent des observations intéressantes qui nécessitent la mise en œuvre de mesures de la part de l'UPU. Le CDF souligne notamment les constatations faites par l'auditeur interne dans son rapport d'octobre 2018 sur la gestion des ressources humaines et de la continuité des activités dans le processus Salaires. Certaines d'entre elles sont très importantes :
 - La saisie des données relatives aux nouveaux employés dans Navision ne fait pas l'objet d'un contrôle 4-yeux.
 - Une seule personne est capable de préparer les salaires mensuels. Il n'y a donc pas de contrôle 4-yeux dans ce processus et la suppléance n'est pas assurée.
 - La matrice des droits d'accès n'est pas à jour. Un super utilisateur Salaires a toujours les droits d'accès alors qu'il a quitté l'UPU en septembre 2017. De plus, il n'y a qu'une seule personne avec des droits de super utilisateur capable de préparer les salaires.
21. Le CDF ne fait pas le suivi des recommandations émises par l'auditeur interne. Mais il encourage l'UPU à prendre toutes les mesures nécessaires en vue de remédier rapidement aux problèmes constatés.

² Les rapports examinés sont les suivants :

- Evaluation des risques et planification d'audit
- Gestion des ressources humaines et de la continuité des activités dans le processus Salaires
- Suivi des recommandations
- Produits et services

Suivi des recommandations

22. Le suivi des recommandations montre que le Bureau international a fourni des efforts pour accélérer leur mise en œuvre. Il reste encore six recommandations ouvertes. Elles sont mentionnées dans l'annexe 2 du présent rapport.

Audits informatiques

Travaux effectués

23. Lors de l'audit intermédiaire réalisé fin 2018, le CDF a procédé à des contrôles dans le domaine de l'informatique et a examiné, entre autres, les contrôles informatiques généraux. Ceux-ci couvrent, du point de vue du système de contrôle interne (SCI) financier, les domaines suivants :
 - Gestion des changements
 - Gestion des droits d'accès
 - Gestion des opérations informatiques
24. Le CDF a vérifié l'existence des contrôles informatiques généraux en recourant à des sondages sur place. Il n'a pas pu confirmer l'existence ni l'efficacité dans tous les domaines par manque de cas existants ou d'éléments probants. Il estime toutefois que quelques contrôles informatiques généraux liés au module financier de NAVISION sont adéquats pour couvrir les risques informatiques relatifs à la tenue régulière de la comptabilité et à l'établissement des états financiers.
25. Le CDF estime néanmoins que les contrôles informatiques généraux liés au module Salaires de NAVISION ne sont pas adéquats dans le domaine des ressources humaines. Cela a d'ailleurs été confirmé par l'examen effectué par l'auditeur interne (voir paragraphe 20).
26. Le CTP a organisé ses processus et mesures de contrôle selon des normes reconnues telles qu'ITIL (IT Infrastructure Library). Il s'agit d'un ensemble de recommandations relatives à des bonnes pratiques reconnues sur le plan international. Les processus informatiques relatifs aux domaines des finances et des ressources humaines devraient donc être adaptés et organisés selon ITIL. Une recommandation sur ce sujet a été émise l'année dernière. Elle n'a pas encore été mise en œuvre.
27. L'intégration de la DL.PIM dans le CTP a eu un impact important sur les contrôles dans le domaine informatique. Il convient de relever aussi la mise en place de la nouvelle application dans le domaine des ressources humaines qui influence l'environnement de contrôle et le SCI. Le CDF a constaté que l'intégration n'est pas encore entièrement achevée. Au sein de l'informatique, la surveillance et les contrôles relatifs aux applications financières et des ressources humaines ne correspondent pas aux bonnes pratiques actuelles.
28. Le CTP a lancé un projet qui devrait permettre d'assurer une gestion de tous les services informatiques de l'UPU conforme aux bonnes pratiques et standards usuels. Le CDF souligne l'importance d'organiser tous les domaines informatiques selon les mêmes processus.
29. En ce qui concerne la gestion de la continuité des activités, certaines mesures de sécurité sont en place comme la sauvegarde des données à l'extérieur de l'Organisation. Cependant, une stratégie formalisée et des mesures relatives à la sécurité de l'immeuble manquent encore.

30. Le CDF a également effectué le suivi des quatre recommandations résultant des audits précédents. Une recommandation a été mise en œuvre et est considérée comme liquidée. Pour deux des trois restantes, des plans d'action et des délais de mise en œuvre ont été fixés.
31. Des informations complémentaires sur les recommandations encore ouvertes figurent dans l'annexe 2 du présent rapport.

Audits des états financiers consolidés 2018

32. Les vérifications exécutées ont porté sur les états financiers consolidés 2018 de l'UPU (version française). Ceux-ci sont composés de l'état de la situation financière (état financier I), de l'état de la performance financière (état financier II), de l'état des variations des actifs nets (état financier III), de l'état des flux de trésorerie (état financier IV) et de l'état comparatif des montants budgétaires et des montants réels (état financier V), ainsi que des notes jointes aux états financiers. Ces états financiers consolidés sont présentés selon les normes IPSAS.

Analyse des données comptables

33. Pour effectuer la vérification des états financiers consolidés, le CDF a procédé à une revue analytique et à des tests de détail. Comme les années précédentes, il a aussi utilisé un outil d'extraction des données comptables. Lors de l'audit final, il a fait appel à un consultant externe pour procéder à une analyse JET (Journal Entries Testing).
34. L'analyse réalisée a porté sur la comptabilité individuelle de l'Union. Les résultats obtenus ont été traités par le CDF et les travaux complémentaires effectués n'ont pas révélé de problème particulier.

Résultat de l'exercice

35. Le programme et budget de l'UPU est également établi, comme les états financiers consolidés, sur une base annuelle. En application de la norme IPSAS 24, les montants présentés dans les états financiers consolidés ont été retraités afin d'être comparables à ceux indiqués dans le budget.
36. En ce qui concerne les informations contenues dans les notes 20 à 22 relatives aux produits et aux charges, le CDF a contrôlé la réconciliation des valeurs budgétaires avec le tableau de la note 19 « Rapprochement entre l'état comparatif du budget et des montants réels (état V) et l'état de la performance financière (état II) ». Les données budgétaires sont donc réconciliées avec les montants effectifs des produits et charges de l'exercice comptable 2018. L'excédent de produits pour l'exercice 2018 s'élève à 78 584 francs suisses. L'exercice précédent s'était soldé par un excédent de charges de 8 879 644 francs suisses.
37. Le CDF relève que l'excédent de charges de l'exercice précédent présenté dans les états financiers 2018 (8 879 645 francs suisses) est différent de celui qui ressortait des états financiers 2017 (13 297 403 francs suisses). Cette différence s'explique par les retraitements rétrospectifs qui ont été effectués dans les comptes annuels. Le chapitre suivant fournit de plus amples explications sur ce sujet.
38. Concernant l'exécution budgétaire, le CDF renvoie aux commentaires du Bureau international mentionnés dans les états financiers consolidés.

Retraitement rétrospectif des comptes annuels

39. Des changements de méthodes comptables ont été appliqués dès le 1^{er} janvier 2018 dans les domaines suivants :
- Provision pour créances douteuses : toutes les créances de plus de 2 ans sont désormais provisionnées, indépendamment de leur appartenance à un plan d'amortissement
 - Prestations au personnel : application de la norme IPSAS 39 qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 et se substitue à l'ancienne norme IPSAS 25
40. Conformément aux exigences de la norme IPSAS 3, un retraitement rétrospectif des états financiers a été réalisé suite à ces deux changements de méthodes comptables. Les implications détaillées de ces retraitements sont explicitées dans la note 2b des états financiers.
41. Le retraitement des prestations au personnel a eu un impact positif de 4 486 407 francs suisses sur le résultat 2017 et celui de la provision pour créances douteuses un impact négatif de 68 648 francs suisses.
42. Le retraitement rétrospectif des prestations au personnel suite au passage à la norme IPSAS 39 a eu un impact considérable sur les fonds propres. Les actifs nets consolidés au 31 décembre 2017 sont en effet passés de -98 à -191 millions de francs suisses.

Mise en œuvre des normes IPSAS

43. L'IPSAS Board a publié trois nouvelles normes qui entreront en vigueur après 2018 :
- IPSAS 40, Regroupements d'entreprises dans le secteur public (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019)
 - IPSAS 41, Instruments financiers (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022)
 - IPSAS 42, Avantages sociaux (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022)
44. IPSAS 40 n'aura aucun impact sur les états financiers de l'UPU, à moins qu'un regroupement d'organisations n'ait lieu.
45. IPSAS 41 impliquera, entre autres, des changements au niveau de l'évaluation des placements et de la dépréciation des actifs financiers comme les débiteurs. Les règles en matière de du croire sur débiteurs devront être totalement revues. Un travail conséquent devra être prévu par l'UPU pour préparer l'application de cette nouvelle norme. Le CDF encourage l'Organisation à suivre les travaux de la Task Force on Accounting Standards, afin d'adopter une approche commune aux autres agences spécialisées de l'ONU. Les standards imposent une application rétrospective qui implique un retraitement des soldes d'ouverture. Un retraitement au 1^{er} janvier 2021 devra donc être effectué pour le bouclage 2022.
46. IPSAS 42 fournit des indications sur la comptabilisation des dépenses au titre des avantages sociaux. Les avantages sociaux sont définis comme des paiements de transfert à des particuliers ou à des ménages dans le but d'atténuer le risque social. Elle n'aura aucun impact sur les états financiers de l'UPU.

Système de contrôle interne (SCI) relatif au processus de bouclage et d'établissement des états financiers

47. Dans le rapport sur l'audit des états financiers 2013, le CDF avait émis une recommandation sur différents aspects du SCI relatif au processus de bouclage à améliorer. Certaines mesures avaient été prises par l'UPU et dans le rapport sur l'audit des comptes 2016 (rapport 17072), la recommandation avait été considérée comme liquidée. Le CDF a cependant constaté que la situation s'est dégradée lors du présent audit pour les raisons suivantes :
- Les états financiers consolidés n'étaient pas prêts au début de la révision
 - Les états financiers consolidés transmis par la suite étaient largement incomplets et contenaient de nombreuses erreurs
 - La documentation nécessaire à la validation des différents soldes était lacunaire et plusieurs documents demandés avant l'audit pour appuyer les travaux ont été préparés avec retard.
48. Le CDF est conscient que le bouclage des comptes 2018 était plus difficile que ceux des années précédentes. En effet, les changements de méthodes comptables et les retraitements rétrospectifs ont nécessité un travail inhabituel. Toujours est-il qu'une dizaine de versions différentes des états financiers 2018 ont été transmises en cours d'audit. Cette situation a empêché le CDF de travailler d'une manière efficace. L'organisation et la planification de l'établissement des comptes annuels par la DFI n'étaient pas adéquates. De plus, le contrôle 4-yeux des états financiers était déficient. Cette situation n'est pas satisfaisante.

Appréciation professionnelle du CDF

Le SCI relatif au processus de bouclage et d'établissement des états financiers est déficient.

Recommandation No 1

Le CDF recommande à la DFI de prendre des mesures pour améliorer le SCI relatif au processus de bouclage et d'établissement des états financiers d'ici à la fin de l'exercice 2019.

Commentaires du Directeur général

Le Bureau international est d'accord avec la recommandation et prendra les mesures adéquates pour renforcer son SCI relatif au processus de bouclage et d'établissement des états financiers.

(Date prévue pour la mise en œuvre : décembre 2019)

Continuité d'exploitation

49. Selon l'hypothèse de continuité de l'exploitation, une organisation est présumée poursuivre son activité dans un avenir prévisible. Les états financiers sont établis sur la base de cette hypothèse.
50. A l'UPU, le niveau des liquidités baisse régulièrement depuis quelques années et cette situation doit être prise au sérieux. Une analyse montre que les paiements à la Caisse de prévoyance de l'UPU pour permettre sa recapitalisation ont un impact majeur sur cette baisse. L'Union a une obligation de garantie vis-à-vis de la Caisse de prévoyance et plusieurs paiements ont été faits ces dernières années par l'Union dans le but de ramener le taux de couverture de cette entité au niveau minimum visé selon les dispositions de l'acte de fondation de la Caisse.
51. Afin d'éviter de détériorer l'état des liquidités, le paiement prévu en 2017 (5.4 millions de francs suisses) n'a pas été effectué et en 2018, seul un montant de 2.4 millions de francs suisses a été versé à la Caisse de prévoyance au lieu des 5.6 millions dus. L'Union n'a donc pas honoré ses engagements de garantie. Selon les derniers calculs de l'expert actuariel (situation au 31 décembre 2018), le montant total à verser pour parvenir au taux de couverture minimum de 80% est de 24.9 millions de francs suisses. Le paiement d'un tel montant par l'Union occasionnerait de sérieuses difficultés de trésorerie et indique l'existence d'une incertitude significative susceptible de jeter un doute important sur la capacité de l'Organisation à poursuivre son exploitation. Pour information, l'actuaire a calculé qu'au 31 décembre 2018, le montant que l'Union devrait verser pour parvenir à un taux de couverture de 100% est de 89 millions de francs suisses.
52. Lors du Congrès extraordinaire d'Addis-Abeba d'octobre 2018, deux résolutions en lien avec la Caisse de prévoyance de l'Union ont été prises. Premièrement, le niveau minimum du taux de couverture a été abaissé de 85% à 80%. Cette décision va à l'encontre tant de la recommandation de l'expert en matière de prévoyance professionnelle que de l'avis du Vérificateur extérieur. Elle ne respecte pas non plus la décision de l'autorité de surveillance. Deuxièmement, le Bureau international a été chargé d'entreprendre des négociations avec la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies aux fins de la participation de l'Union à cette dernière. Cette démarche ne dispense cependant pas de devoir recapitaliser la Caisse de prévoyance avant un éventuel transfert. Selon le CDF, aucune de ces deux mesures n'est donc à même de régler le problème de la recapitalisation de la Caisse de prévoyance de l'UPU. C'est pourquoi il considère que la recommandation 2/18055 formulée dans son dernier rapport reste d'actualité.
53. De plus, deux autres éléments menacent les liquidités de l'Organisation :
 - Les travaux de rénovation à faire sur le bâtiment
 - Le risque que les Etats-Unis d'Amérique quittent l'UPU
54. Les travaux de rénovation sont nécessaires car les installations électriques et la protection incendie sont obsolètes et doivent être adaptées aux normes actuelles. De plus, un réaménagement des surfaces est prévu de manière à pouvoir accueillir de nouveaux locataires. Selon les dernières estimations disponibles, le coût des travaux s'élèverait à 14.5 millions de francs suisses environ. L'Organisation étant dans l'incapacité d'assumer seule le montant de ces travaux, une demande de financement

a été faite à la Confédération. Mais même en cas de réponse positive, une participation financière de l'UPU sera indispensable.

55. Les Etats-Unis ont dénoncé la constitution et annoncé leur retrait de l'organisation le 18 octobre 2018. La Direction de l'UPU tente par tous les moyens de trouver une solution qui convaincra les Etats-Unis de rester membre de l'Organisation. Cependant, le risque de retrait est important. Il aurait des conséquences financières significatives. En effet, les entrées de fonds provenant de ce pays se montent à 2.7 millions de francs suisses environ par année (2.1 millions de contributions obligatoires à l'Union et 0.6 million d'autres contributions et de produits divers). Même si les contributions 2019 sont intégralement dues par les Etats-Unis selon les règles en vigueur, un retrait définitif aurait un impact sur les revenus de l'Organisation dès 2020. A noter qu'un Congrès extraordinaire aura lieu en septembre 2019. Il permettra de discuter des différentes options possibles en lien avec l'annonce de retrait des Etats-Unis. Ce Congrès extraordinaire se présente comme la dernière chance de trouver une solution.
56. Si le départ des Etats-Unis venait à se confirmer, le CDF estime que l'UPU devrait réfléchir à la possibilité de facturer à ce pays sa quote-part au montant global de 24.9 millions qui est dû au titre de la garantie envers la Caisse de prévoyance. Une telle démarche semble justifiée car en quittant l'Organisation, les Etats-Unis ne pourraient plus participer au financement futur de la Caisse de prévoyance.
57. L'UPU devrait également envisager une participation des Services de traduction à l'assainissement de la Caisse de prévoyance. Car jusqu'à ce jour, seule l'Union a fait des versements destinés à recapitaliser la Caisse. Une aide des Services de traduction serait justifiée car leur personnel est également assuré auprès de la Caisse de prévoyance.
58. Le CDF a demandé à la Direction générale de l'UPU d'évaluer la capacité de l'entité à poursuivre son exploitation. Pour son évaluation, la Direction s'est basée sur un plan de trésorerie à 5 ans qui tient compte des diverses possibilités existantes. Le CDF relève que selon le scénario pessimiste de ce plan, la trésorerie de l'Union serait négative en 2023, ce qui est préoccupant. Malgré cela, la conclusion de la Direction est que l'UPU est capable de poursuivre son exploitation à court terme.
59. Au vu de la situation, il est indispensable que la Direction générale s'assure que les ressources disponibles soient utilisées de la manière la plus économe possible pour éviter d'affaiblir encore la capacité de l'UPU à poursuivre son exploitation.

Appréciation professionnelle du CDF

Même si la continuité d'exploitation n'est pas remise en question à court terme, le CDF estime que la situation financière de l'UPU est préoccupante.

Commentaires du Directeur général

La Direction générale partage entièrement l'avis émis par le Vérificateur extérieur des comptes. La Direction générale rappelle qu'elle a à plusieurs reprises attiré l'attention des pays membres sur cette situation (Congrès, Conseil d'administration). En conséquence, le Congrès d'Istanbul en 2016 et le Congrès d'Addis-Abeba en 2018 ont confirmé la prise en compte de cette préoccupation par la mise en place du groupe de travail (task force) tant sur le financement de l'organisation que sur la question de la Caisse de prévoyance (obligation à long terme de l'Union).

Trésorerie, équivalents de trésorerie

60. Les soldes au 31 décembre 2018 des divers comptes de trésorerie ont été confrontés avec ceux ressortant des relevés délivrés par les dépositaires. Les montants affichés dans les liquidités (52.7 millions de francs suisses au total) respectent le principe d'une disponibilité des fonds dans un délai de 90 jours.
61. En vertu de la norme IPSAS 2, une indication figure dans la note 3 des états financiers consolidés et permet de connaître la part disponible des fonds liquides et celle qui est soumise à des restrictions. Au 31 décembre 2018, seul un montant total de 19.5 millions de francs suisses est détenu par l'Union et le solde est soumis à des restrictions. La baisse constante du niveau des liquidités à la libre disposition de l'Union s'est poursuivie cette année. Le CDF rappelle que cette part était encore de 30 millions de francs suisses à fin 2014.
62. Lors de l'audit intermédiaire, le CDF a examiné le système de contrôle interne (SCI) dans les processus Trésorerie et Placements. Ce contrôle a donné un bon résultat et le CDF a constaté que le SCI en question existe et qu'il est efficace. Cet examen a cependant révélé qu'une personne possédait un droit de signature individuel sur un compte bancaire. Ce problème provenait d'une erreur de la banque et les mesures nécessaires ont été prises rapidement afin que le principe de signature collective à deux soit respecté pour tous les comptes.

Placements

63. Le total des placements courants se monte à 38.8 millions de francs suisses à fin 2018. Quant à la partie des placements qui n'est réalisable qu'après le 31 décembre 2019, elle est de 69.3 millions de francs suisses et est présentée avec les actifs non courants. La totalité des placements est donc de 108.1 millions de francs suisses et est en légère hausse par rapport au 31 décembre 2017 (103 millions de francs suisses).
64. En 2014, l'UPU avait placé 70 millions de dollars américains dans un fonds à capital garanti. Ce fonds a été remboursé en 2018. Suite à un appel d'offre, un nouveau mandat de gestion a été attribué à une banque suisse et l'UPU a décidé de placer ces fonds dans un nouvel instrument financier. En octobre 2018, plusieurs obligations dont les échéances vont de 2019 à 2022 ont été acquises pour un montant total de 70.5 millions de dollars américains.
65. Ces obligations sont considérées comme des actifs financiers détenus jusqu'à l'échéance. Conformément aux dispositions de la norme IPSAS 29, elles sont donc évaluées au coût amorti calculé selon la méthode du taux d'intérêt effectif. Au 31 décembre 2018, ces obligations sont présentées au bilan pour un montant total de 69.1 millions de francs suisses.

Comptes débiteurs (opérations avec et sans contrepartie directe)

66. Lors de l'audit intermédiaire, le CDF a procédé à divers examens sur les débiteurs. Les contrôles effectués ont montré que tous les états-membres qui devaient être sanctionnés selon les règles en vigueur l'avaient bien été. De même, un examen des plans d'amortissement existants, créés, terminés ou annulés en 2018 n'a révélé aucun problème particulier.
67. Lors du Congrès extraordinaire d'Addis-Abeba, une résolution a été adoptée de manière à uniformiser les taux d'intérêts moratoires sur les créances arriérées dues pour des prestations de services et celles relatives aux contributions statutaires. Le taux est désormais de 5% pour toutes les créances arriérées. Ce changement, proposé par le CDF dans le rapport sur l'audit des états financiers 2014, va permettre de diminuer le risque d'erreur et d'alléger le travail administratif de la DFI.
68. Les créances courantes (opérations avec et sans contrepartie directe) représentent une valeur nette de 34.5 millions de francs suisses (56.7 millions de francs suisses à fin 2017) et les créances non courantes (opérations sans contrepartie directe) de 0.5 million de francs suisses (0.2 million de francs suisses à fin 2017). Globalement, le total des débiteurs a donc baissé de manière significative entre 2017 (56.9 millions) et 2018 (35 millions). Cette baisse est essentiellement due à celle des débiteurs UPU*Clearing qui ont diminué de 21 millions de francs suisses.
69. Dans son rapport du 16 juin 2017, le CDF avait relevé que les règles appliquées par l'UPU en matière de provision pour créances douteuses créaient des distorsions significatives des résultats comptables dans le temps (présentation de produits importants les années de Congrès et effet inverse les autres années). C'est pourquoi le CDF avait recommandé à l'UPU d'étudier une adaptation de ces règles de manière à améliorer la comparabilité des résultats dans le temps. L'UPU a décidé de provisionner toutes les factures dont la date d'émission est antérieure à deux ans, indépendamment de leur appartenance à un plan d'amortissement. Ces nouvelles règles sont appliquées depuis le 1^{er} janvier 2018.
70. Ce changement de méthode comptable permet non seulement d'éviter les variations du résultat non justifiées d'un point de vue économique, mais aussi d'améliorer la qualité de l'information financière. En effet, dans l'analyse chronologique des créances échues figurant à la note 4 des états financiers consolidés 2017 avant retraitement, l'UPU présentait un montant de plus de 10 millions de francs suisses concernant des créances non réglées et compromises de l'Union. Ce montant important faisait partie des débiteurs nets présentés à l'actif au bilan et représentait près du tiers du total des débiteurs nets de l'Union à fin 2017. Au 31 décembre 2018, ces créances non réglées et compromises sont entièrement provisionnées et ne sont donc plus présentées au bilan.

Stocks

71. Les stocks figurent au bilan pour un montant de 196 326 francs suisses (192 580 francs suisses à fin 2017). Ils sont composés d'étiquettes codes-barres, de souvenirs de l'UPU destinés à la vente et de timbres-poste

Autres actifs courants et non courants

72. Les autres actifs courants se montent à 4.2 millions de francs suisses et comprennent notamment les actifs transitoires, les avances au personnel, les autres avances et les avances pour impôts. La hausse significative par rapport au solde au 31 décembre 2017 (2.9 millions) est due en grande partie aux intérêts courus sur les obligations acquises en 2018.
73. Les avances du fonds social dont le remboursement est prévu à plus d'une année se montent à 24 633 francs suisses et sont présentées sous la rubrique « Autres actifs non courants ».

Matériel

74. Les immobilisations corporelles se montent à 2.1 millions de francs suisses à la clôture de l'exercice. Elle est subdivisée en deux types: l'équipement informatique et les autres équipements (machines, mobilier, matériel). L'amortissement est linéaire et conforme aux durées d'utilisation définies dans la note 2a des états financiers consolidés. En respect des normes IPSAS, les différents actifs historiques comme la collection de timbres ne sont pas activés.
75. Les tests de détail effectués sur les montants activés en 2018 n'ont pas révélé de problème particulier. Une revue critique et des tests de détail dans différents comptes de charges ont également été réalisés afin de s'assurer que les principes de comptabilisation des immobilisations corporelles avaient bien été respectés.
76. Lors de l'audit intermédiaire, le CDF a effectué une prise d'inventaire sur quelques immobilisations corporelles afin de vérifier leur existence. Ce contrôle a permis d'identifier un montant de 120 504 francs suisses qui correspondait à des études préliminaires conduites en vue d'une mise à niveau des installations électriques. Cet élément ne remplissait pas les conditions pour être activés. La DFI a procédé aux corrections nécessaires.

Immobilisations incorporelles

77. Le montant de cette rubrique s'élève à 503 637 francs suisses. Lors de l'audit intermédiaire et de l'audit final, le CDF a procédé à une revue critique et à des tests de détail dans différents comptes de charges afin de s'assurer que les principes de comptabilisation des immobilisations incorporelles avaient bien été respectés.

Terrain et construction

78. La valeur de l'immeuble présentée au bilan est de 24 millions de francs suisses. Les droits de superficie pour l'utilisation du terrain n'ont pas été évalués. Quant aux subventions non remboursables reçues, elles sont présentées en diminution de la valeur de l'immeuble.

Comptes créditeurs et charges à payer

79. Le montant de 11.7 millions de francs suisses présenté au passif du bilan a été justifié par les contrôles effectués. Les soldes des différents comptes composant cette rubrique font l'objet d'un suivi régulier de la part de la DFI.
80. La forte baisse par rapport au solde à fin 2017 (-20.1 millions de francs suisses) s'explique essentiellement par celle des créditeurs UPU*Clearing.

Prestations au personnel à court terme

81. La provision pour les heures supplémentaires et pour les jours de congés accumulés se monte à 2 millions de francs suisses. Elle est en légère augmentation par rapport à 2017. L'exactitude des montants présentés a été vérifiée en analysant les données individuelles du personnel de l'UPU.

Recettes différées

82. Les recettes différées présentent un montant de 73.3 millions de francs suisses au passif du bilan. Elles représentent les contributions statutaires facturées d'avance et des fonds de tiers affectés. Le montant est stable par rapport à 2017.
83. Suite à une recommandation du CDF, la DFI a dressé une liste des fonds de tiers affectés et des fonds propres affectés inactifs. Cette démarche a permis d'identifier les fonds susceptibles d'être clôturés. Ce travail a été initié en 2016 et continué en 2017 et 2018. La majorité des fonds inactifs ont ainsi été clôturés et le CDF estime que la recommandation a été mise en œuvre. En effet, une procédure d'identification systématique des fonds inactifs est mise en place et des démarches sont entreprises afin de les traiter.
84. A fin 2018, il n'existe aucun fonds négatif dans les fonds volontaires soumis à condition.

Avances

85. Les avances reçues présentent un montant de 86.7 millions de francs suisses et sont en légère augmentation par rapport à l'exercice précédent (+6%). Elles se composent essentiellement des avoirs à disposition des opérateurs désignés pour la réalisation de projets FAQS qui se montent à 77.7 millions de francs suisses à fin 2018.

Fonds en dépôt pour les services de traduction

86. Les trois services de traduction (ST) ne sont pas compris dans le périmètre de consolidation. L'UPU n'a pas d'influence notable ni de contrôle sur les décisions des activités de ces services. En effet, les activités sont décidées uniquement par les organes des trois services et leurs comptes annuels sont approuvés par ces mêmes organes. C'est également le cas du budget et des dépenses. L'UPU n'est que mandataire pour la gestion et l'administration de ces trois ST. Ils font donc l'objet d'états financiers séparés.

87. Le montant de 7.2 millions de francs suisses, présenté dans les passifs courants, représente les trois comptes courants gérés par l'Union avec les ST, à savoir : 4.5 millions de francs suisses envers le ST arabe, 2.3 millions envers le ST anglais et 0.4 million envers le ST portugais. La Direction générale a informé le CDF que l'UPU n'a pas l'intention de rembourser les comptes-courants aux ST. En effet, les obligations vis-à-vis du personnel à long terme de ces derniers (caisse de prévoyance et caisse-maladie) dépassent largement le montant de ces avoirs à court terme.

Emprunts

88. L'emprunt sans intérêt relatif à la dette contractée auprès de la Confédération lors de la construction de l'immeuble est présenté dans deux rubriques distinctes au passif du bilan. La partie de l'emprunt exigible dans l'année à venir est présentée dans les passifs courants pour un montant de 375 760 francs suisses (même montant qu'au 31 décembre 2017). Quant à la partie de l'emprunt exigible après une année, elle est présentée dans les passifs non courants pour un montant de 375'756 francs suisses (751'516 francs suisses au 31 décembre 2017). L'emprunt exigible après une année est présenté au bilan au coût amorti en utilisant la méthode du taux d'intérêt effectif.
89. Calculée sur la base d'un taux d'escompte de 1,15%, la charge d'intérêt 2018 théorique qui aurait dû être supportée par l'UPU si l'emprunt avait été réalisé aux conditions du marché se serait montée à 12 671 francs suisses. Quant à la valeur de la remise d'intérêts totale jusqu'au remboursement final en 2020, elle est évaluée à 12 768 francs suisses.

Provisions

90. La provision présentée au passif du bilan concerne les litiges et procès en cours. Fin 2017 et début 2018, trois jugements aux conséquences financières importantes ont été publiés par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail. Un montant total de 1.9 million de francs suisses a été versé en 2018 aux personnes concernées.
91. Trois cas qui existaient déjà en 2017 sont toujours en cours et un nouveau cas est apparu durant l'exercice 2018. Ces cas concernent toujours les personnes qui ont été licenciées en 2015. La Direction des Affaires juridiques a effectué la meilleure estimation possible du montant que l'UPU pourrait être amené à payer pour les procédures judiciaires en cours. Celui-ci est de 452 000 francs suisses. Le montant total de la provision a nettement baissé en raison des montants importants payés en 2018.

Prestations au personnel à long terme

92. Les engagements actuariels relatifs aux pensions et divers avantages accordés aux employés de l'UPU ont été comptabilisés conformément aux dispositions de la nouvelle norme IPSAS 39. L'analyse actuarielle a été confiée à l'actuaire conseil de l'UPU.
93. Les avantages au personnel à long terme, calculés selon la méthode des coûts unitaires projetés, sont présentés au passif du bilan pour un montant de 242.4 millions de francs suisses. Les deux montants les plus importants concernent les engagements nets envers la Caisse de prévoyance UPU (202.7 millions de francs suisses) et l'assurance

maladie après la cessation de service (35.4 millions de francs suisses). Le détail de tous les engagements est donné à la note 12 des états financiers consolidés.

94. Les avantages concernant les personnes actives ou retraitées travaillant ou ayant travaillé pour les trois services de traduction ont été calculés séparément par l'actuaire conseil, puisque leurs comptabilités ne sont pas consolidées.
95. Le CDF a examiné l'application correcte de la norme IPSAS 39, l'intégralité et l'exactitude des données utilisées par l'actuaire conseil pour ses calculs, les hypothèses retenues ainsi que les écritures comptabilisées.
96. Comme déjà relevé, le passage de la norme IPSAS 25 à la norme 39 a eu un impact très important sur les comptes de l'UPU. En effet, les engagements relatifs prestations au personnel à long terme sont passées de 146.8 millions de francs suisses (comptes 2017 selon IPSAS 25) à 242.4 millions (comptes 2018 selon IPSAS 39). Cela est dû à la comptabilisation de la perte actuarielle cumulée non reconnue selon la méthode dite « du corridor » qui était appliquée jusqu'au 31 décembre 2017. Conformément aux dispositions de la norme IPSAS 3, les comptes des exercices précédents ont été retraités à des fins de comparaison.

Actifs nets

97. L'actif net se compose des fonds propres affectés³, des fonds propres non affectés (ou libres)⁴ et des réserves. Ces dernières se composent du Fonds social, de la Réserve IPSAS, de la Réserve pour le bâtiment et du Fonds des activités spéciales. A fin 2018, le découvert au bilan s'élève à 197.6 millions de francs suisses.
98. A fin 2018, la réserve affectée WNS, qui fait partie des fonds propres affectés, est négative (solde de 58 565 francs suisses au 31 décembre 2018). Comme des recettes sont attendues en 2019, le CDF n'a pas proposé de reclasser cette réserve en diminution des fonds propres libres. Mais l'UPU devra surveiller l'évolution de cette réserve affectée en 2019.

Recettes et dépenses

99. Les recettes et les dépenses de l'Union ont fait l'objet de vérifications analytiques et de tests de détail étendus en fonction du seuil de matérialité appliqué, aussi bien lors de l'audit intermédiaire que lors de l'audit final.
100. En ce qui concerne les frais de personnel, des examens analytiques approfondis et des tests de détail ont été effectués sur les salaires d'une quarantaine de personnes pour la période allant du 1^{er} janvier au 30 septembre 2018. Tous les éléments composant le salaire ont été vérifiés et les contrôles n'ont pas révélé d'erreurs.
101. Malgré la recommandation formulée dans le rapport du 5 juin 2018, la tenue des dossiers du personnel n'est toujours pas satisfaisante. Le CDF a constaté que dans plusieurs cas, les déclarations de famille manquaient dans les dossiers ou celles qui s'y

³ Excédent cumulé des autres fonds et excédent cumulé des entités contrôlées

⁴ Déficit cumulé des fonds de l'Union

trouvaient n'étaient pas à jour. Celles-ci sont pourtant régulièrement réclamées par la DRH aux personnes concernées. Ces documents et ceux qui y sont liés (preuve de soutien financier pour le père ou la mère, attestation d'écoles, fiche de salaires des conjoints, etc.) ne sont pas classés systématiquement dans les dossiers du personnel. Des efforts doivent encore être fournis par la DRH pour améliorer cette situation.

102. D'autres domaines comme les ventes, contributions volontaires, contributions statutaires et autres contributions annuelles, intérêts sur débiteurs, dépenses de projets, frais de voyages, services de consultants et contrats externes, frais généraux de fonctionnement ainsi que les charges et les produits financiers ont fait l'objet d'examens par sondage lors des audits intermédiaire et final.

Informations relatives aux parties liées

103. La note 18 des états financiers consolidés présente, pour 2018, un montant total de 3.1 millions de francs suisses correspondant aux salaires des 10.4 personnes dirigeantes (moyenne annuelle) de l'UPU. Le montant total était de 3.4 millions de francs suisses pour 10.7 personnes en 2017.
104. Conformément aux dispositions de la norme IPSAS 20, la note 18 fait une distinction entre les personnes à la tête de l'organisation et les Directeurs qui leurs sont subordonnés. En 2018, les rémunérations globales cumulées du Directeur général et du Vice-Directeur général se sont montés à 822 684 francs suisses et celles des autres directeurs sont de 2.3 millions de francs suisses.

Etat des flux de trésorerie

105. Le CDF a examiné les positions du tableau des flux de trésorerie (état financier IV) et vérifié la concordance des montants présentés avec les variations de soldes constatées entre l'ouverture et la clôture du bilan.

Risques financiers

106. Conformément aux normes IPSAS 28 – 30, l'UPU donne différentes informations sur les instruments financiers dans la note 24 des états financiers consolidés. Ces informations ont été vérifiées et sont correctes.
107. Le CDF attire l'attention sur le chapitre qui traite du risque de liquidité. Dans celui-ci, l'UPU fait mention des sérieuses difficultés de trésorerie qui pourraient être occasionnées par le règlement des 25 millions de francs suisses relatifs à la recapitalisation de la Caisse de prévoyance de l'UPU. Comme déjà relevé, cette situation indique l'existence d'une incertitude significative susceptible de jeter un doute important sur la capacité de l'UPU à poursuivre son exploitation.

Engagements contractuels non comptabilisés

108. Selon la norme IPSAS 1⁵, les notes doivent fournir des informations sur les engagements contractuels non comptabilisés. De plus, selon la norme IPSAS 17⁶, les notes doivent également indiquer, pour chaque catégorie d'immobilisations corporelles comptabilisée dans les états financiers consolidés, le montant des engagements contractuels pour l'acquisition d'immobilisations corporelles. Au 31 décembre 2018, les engagements contractuels non comptabilisés se montent à 13.4 millions.
109. Dans la note 25, l'UPU a également mentionné ses engagements relatifs à des leasings opérationnels et les produits attendus sur les locations des locaux. Les chiffres ont été vérifiés et la présentation adoptée est correcte.

Passifs éventuels

110. Comme expliqué dans la note 26 des états financiers consolidés, l'Union a des relations avec trois groupes linguistiques qui fournissent des services de traduction aux Pays-membres appartenant à chaque groupe. Ces groupes fonctionnent de manière indépendante de l'Union et c'est pourquoi ils ne sont pas consolidés. Ils engagent eux-mêmes leur personnel et leurs règlements précisent que les conséquences financières éventuelles d'un litige ou d'un recours devant le tribunal administratif de l'OIT sont à la charge du Groupe linguistique concerné.
111. Cependant, certaines jurisprudences du tribunal administratif de l'OIT montrent qu'une obligation potentielle de l'Union vis-à-vis des employés des trois services de traduction ne peut être complètement exclue. Même si la probabilité de survenance de ce risque est faible, l'UPU a mentionné les engagements relatifs aux prestations au personnel en tant que passif éventuel. A fin 2018, le montant total de 17 millions de francs suisses (16.3 millions à fin 2017 selon les chiffres retraités) représente les engagements nets de ces trois entités envers leur personnel pour la caisse de prévoyance et l'assurance maladie après la cessation de service. Le montant en question a été calculé par l'actuaire conseil de l'UPU selon la même méthodologie que les engagements relatifs aux prestations au personnel de l'Union et des autres entités intégrées dans les comptes consolidés.

Information sectorielle

112. Une telle information figure dans la note 27 des états financiers consolidés. Cette segmentation permet d'affecter les actifs, passifs, charges et produits directement aux secteurs concernés. La présentation adoptée par l'UPU est conforme aux exigences de la norme IPSAS 18.

⁵ Norme IPSAS 1, point 129d

⁶ Norme IPSAS 17, point 89c

Liste des écritures complémentaires non comptabilisées

113. Le CDF a identifié certains problèmes en cours d'audit et proposé des écritures complémentaires de manière à les corriger. Celles-ci ont été enregistrées par la DFI. Il n'y a donc aucune écriture complémentaire non comptabilisée à mentionner.

Conclusion

114. A la suite des travaux effectués, le CDF est en mesure de confirmer que les états financiers consolidés 2018 de l'UPU sont présentés en conformité avec les normes IPSAS. Par ailleurs et compte tenu du seuil de matérialité prédéfini, il confirme aussi que les données comptables publiées dans les états financiers consolidés correspondent à la comptabilité de l'UPU.
115. Le CDF rappelle cependant que la situation financière est préoccupante et que des mesures devront être prises afin d'assurer la continuité de l'exploitation de l'Organisation. Il attire l'attention sur le chapitre relatif au risque de liquidité figurant à la note 24 des états financiers qui indique que le paiement du montant dû à la Caisse de prévoyance de l'UPU pourrait occasionner de sérieuses difficultés de trésorerie à l'UPU. Comme il est indiqué à la note 24, cette situation indique l'existence d'une incertitude significative susceptible de jeter un doute important sur la capacité de l'Organisation à poursuivre son exploitation. L'opinion du CDF n'est pas modifiée à l'égard de cette question.
116. Par conséquent, il peut délivrer l'opinion d'audit jointe en annexe au présent rapport et établie conformément au paragraphe 5 du Mandat additionnel pour la vérification extérieure des comptes (annexe au Règlement financier de l'UPU).

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES DE LA CONFEDERATION SUISSE

(Vérificateur extérieur)

Eric-Serge Jeannet
Vice-directeur

Martin Köhli
Responsable de centre de compétences

Annexes :

- 1) Rapport du Vérificateur extérieur
- 2) Suivi des recommandations des audits financiers précédents

Annexe 1: Rapport du Vérificateur extérieur

Au Conseil d'administration de l'Union postale universelle (UPU)

Rapport sur l'audit des états financiers

Opinion

Le CDF a effectué l'audit des états financiers consolidés au 31 décembre 2018 de l'UPU, qui comprennent l'état de la situation financière (état financier I), de l'état de la performance financière (état financier II), de l'état des variations des actifs nets (état financier III), de l'état des flux de trésorerie (état financier IV) et de l'état comparatif des montants budgétaires et des montants réels (état financier V), ainsi que des notes jointes aux états financiers, y compris le résumé des principales méthodes comptables.

A son avis, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière de l'UPU au 31 décembre 2018, ainsi que de sa performance financière et de ses flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux Normes comptables internationales pour le secteur public (normes IPSAS) et au Règlement financier de l'UPU.

Fondement de l'opinion

Le CDF a effectué son audit selon les Normes internationales d'audit (ISA). Les responsabilités qui lui incombent en vertu de ces normes sont plus amplement décrites dans la section « Responsabilités de l'auditeur pour l'audit des états financiers consolidés » du présent rapport. Le CDF est indépendant de l'UPU conformément aux règles de déontologie qui s'appliquent aux états financiers consolidés en Suisse, et il s'est acquitté des autres responsabilités déontologiques qui lui incombent selon ces règles. Il estime que les éléments probants qu'il a obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder son opinion.

Incertitude significative liée à la continuité de l'exploitation

Le CDF attire l'attention sur le chapitre relatif au risque de liquidité figurant à la note 24 des états financiers qui indique que le paiement du montant dû à la Caisse de prévoyance de l'UPU pourrait occasionner de sérieuses difficultés de trésorerie à l'Organisation. Comme il est indiqué à la note 24, cette situation indique l'existence d'une incertitude significative susceptible de jeter un doute important sur la capacité de l'Organisation à poursuivre son exploitation. L'opinion du CDF n'est pas modifiée à l'égard de cette question.

Responsabilités de la Direction de l'UPU pour les états financiers consolidés

La Direction est responsable de la préparation et de la présentation fidèle des états financiers consolidés conformément aux IPSAS et au Règlement financier de l'UPU, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers consolidés exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Lors de la préparation des états financiers consolidés, c'est à la Direction qu'il incombe d'évaluer la capacité de l'UPU à poursuivre son exploitation, de communiquer, le cas échéant, les questions relatives à la continuité de l'exploitation et d'appliquer le principe comptable de continuité d'exploitation, sauf si la Direction a l'intention de liquider l'UPU ou de cesser son activité ou si aucune autre solution réaliste ne s'offre à elle.

Il incombe aux responsables de la gouvernance de surveiller le processus d'information financière de l'UPU.

Responsabilités de l'auditeur pour l'audit des états financiers

Ses objectifs sont d'obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers pris dans leur ensemble sont exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs, et de délivrer un rapport de l'auditeur contenant son opinion. L'assurance raisonnable correspond à un niveau élevé d'assurance, qui ne garantit toutefois pas qu'un audit réalisé conformément aux normes ISA permette toujours de détecter toute anomalie significative qui pourrait exister. Les anomalies peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et elles sont considérées comme significatives lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce que, individuellement ou collectivement, elles puissent influencer sur les décisions économiques que les utilisateurs des états financiers prennent en se fondant sur ceux-ci.

Dans le cadre d'un audit réalisé conformément aux normes ISA, le CDF exerce son jugement professionnel et fait preuve d'esprit critique tout au long de cet audit. En outre:

- Le CDF identifie et évalue les risques que les états financiers comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs, conçoit et met en œuvre des procédures d'audit en réponse à ces risques, et réunit des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder son opinion. Le risque de non-détection d'une anomalie significative résultant d'une fraude est plus élevé que celui d'une anomalie significative résultant d'une erreur, car la fraude peut impliquer la collusion, la falsification, les omissions volontaires, les fausses déclarations ou le contournement du contrôle interne.
- Le CDF acquiert une compréhension des éléments du contrôle interne pertinents pour l'audit afin de concevoir les procédures d'audit appropriées dans les circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'UPU.
- Le CDF apprécie le caractère approprié des méthodes comptables retenues et le caractère raisonnable des estimations comptables faites par la Direction, de même que des informations y afférentes fournies par cette dernière.

- Le CDF tire une conclusion quant au caractère approprié de l'utilisation par la Direction du principe comptable de continuité d'exploitation et, selon les éléments probants obtenus, quant à l'existence ou non d'une incertitude significative liée à des événements ou situations susceptibles de jeter un doute important sur la capacité de l'UPU à poursuivre son exploitation. Si le CDF conclut à l'existence d'une incertitude significative, le CDF est tenu d'attirer l'attention des lecteurs de son rapport sur les informations fournies dans les états financiers consolidés au sujet de cette incertitude ou, si ces informations ne sont pas adéquates, d'exprimer une opinion modifiée. Ses conclusions s'appuient sur les éléments probants obtenus jusqu'à la date de son rapport. Des événements ou situations futurs pourraient par ailleurs amener l'UPU à cesser son exploitation.
- Le CDF évalue la présentation d'ensemble, la forme et le contenu des états financiers consolidés, y compris les informations fournies dans les notes, et apprécie si les états financiers consolidés représentent les opérations et événements sous-jacents d'une manière propre à donner une image fidèle.
- Le CDF obtient des éléments probants suffisants et appropriés concernant l'information financière des entités et activités de l'UPU pour exprimer une opinion sur les états financiers consolidés. Le CDF est responsable de la direction, de la supervision et de la réalisation de l'audit de l'UPU, et assume l'entière responsabilité de son opinion d'audit.

Le CDF communique aux responsables de la gouvernance notamment l'étendue et le calendrier prévus des travaux d'audit et ses constatations importantes, y compris toute déficience importante du contrôle interne qu'il aurait relevée au cours de son audit.

Berne, le 2 juillet 2019

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES DE LA CONFEDERATION SUISSE⁷

(Vérificateur extérieur)

Eric-Serge Jeannet
Vice-directeur

Martin Köhli
Responsable de centre de compétences

⁷ Adresse postale: Monbijoustrasse 45, CH-3003 Berne

Annexe 2: Suivi des recommandations des audits précédents

Rapport sur l'audit des états financiers

Comme mentionné au paragraphe 22, cette annexe décrit l'état de situation concernant les recommandations émises dans les rapports d'audit précédents et encore ouvertes.

Rapport d'audit		Recommandations			
No	Date	No	Type ¹	Unité	Date prévue de mise en œuvre
12390	20.12.2012	4	Gestion	DRH	31.12.2016
13262	13.06.2013	5	IT	CTP	31.03.2017
14190	30.06.2014	2	IT	CTP	31.12.2016
18055	05.06.2018	1	IT	CTP	31.12.2019
18055	05.06.2018	2	EF	DFI	31.12.2020
18055	05.06.2018	3	EF	DRH	31.07.2019

¹EF : Recommandations concernant les états financiers consolidés et la comptabilité

Gestion : Recommandations concernant la gestion en général

IT : Recommandations concernant l'informatique

Il y a encore 6 recommandations ouvertes. La liste détaillée ainsi que l'état de mise en œuvre sont présentés ci-après.

Liste détaillée des recommandations ouvertes

Recommandation no 4 du rapport du 20 décembre 2012 (No 12390) sur l'audit de surveillance financière concernant le processus « Suivi du temps de travail et des absences » : Je recommande à l'UPU d'actualiser les processus liés à la gestion et au suivi du temps de travail et d'ainsi formaliser le système de contrôle interne y relatif. De plus, une liste de contrôle lors de la cessation des relations de travail avec l'employeur pourrait être définie au même titre que celle utilisée dans le cadre de tout recrutement et cette liste de contrôle pourrait également être complétée par une formation de base sur les instructions administratives de la DRH.

Commentaire du Directeur général : La DRH est d'accord avec la recommandation.

Les processus liés à la gestion et au suivi du temps de travail devraient être actualisés par le biais de l'application disponible à cet effet (Qualigramme). Cela pourrait devenir l'un des objectifs de la DRH pour l'année 2013 et aurait pour finalité de mettre à jour le système de contrôle interne.

Lors du départ d'un fonctionnaire (mise à la retraite, cessation de rapports de travail ou décès), la DRH utilise une checklist interne pour le suivi de ce départ. Dès lors que ce processus concerne également d'autres Directions, telles que la DL et la DFI, il serait possible d'étudier la création d'une checklist commune si les Directeurs concernés le jugent approprié.

Dès que les règles et instructions administratives auront été mises à jour, il sera effectivement utile de prévoir une formation de base pour sensibiliser le personnel aux règles et instructions susmentionnées. Cette formation de base pourrait se faire par le biais de modules e-learning à développer de concert avec la DCDEV dans le cadre du projet Trainpost.

Etat de situation selon suivi effectué en juin 2019 :

La recommandation est partiellement mise en œuvre. En effet, une liste de contrôle lors de la cessation des relations de travail a été élaborée. Par contre, l'instruction administrative 22/rev.6 traitant du temps de travail n'a pas encore été formellement approuvée par la Direction.

Recommandation no 5 du rapport du 13 juin 2013 (No 13262) sur l'audit des états financiers consolidés 2012 : J'invite l'UPU à prendre les mesures nécessaires pour que la totalité des demandes de l'organisation – c'est-à-dire de toutes les directions et ce pour les collaborateurs internes et externes – soient saisies dans un seul et même système par toutes les unités du BI.

Commentaire du Directeur général : L'UPU est d'accord avec la recommandation et l'a prise en compte dans le cadre des travaux du comité de pilotage informatique.

Etat de situation selon suivi effectué en novembre 2018 :

Le CTP a lancé un projet qui devrait permettre d'assurer une gestion de tous les services informatiques de l'UPU conforme aux bonnes pratiques et standards usuels. Le nouveau système englobera également le traitement des demandes. Il a été décidé d'utiliser dorénavant l'outil EasyVista uniquement. La migration des demandes ouvertes depuis le système ADILOFT aura lieu dans le cadre du projet. Ce dernier prévoit également une mise à jour de la version actuelle d'EasyVista.

Recommandation no 2 du rapport du 30 juin 2014 (No 14190) sur l'audit des états financiers consolidés 2013 : La gestion et la revue des utilisateurs et des droits d'accès aux systèmes de gestion des salaires devraient être dévolues à la DRH afin de respecter la séparation des fonctions entre l'informatique et le métier.

Commentaire du Directeur général : Je suis d'accord avec la recommandation et il appartient désormais à la DRH de gérer les droits d'accès aux applications de métier de son ressort.

Etat de situation selon suivi effectué en novembre 2018 :

Les droits d'accès des utilisateurs sont attribués selon une nouvelle procédure. L'accès doit être approuvé par les personnes compétentes dans le domaine des finances et des salaires. L'implémentation des droits d'accès incombe désormais au CTP. Le CDF estime que la nouvelle séparation des fonctions est meilleure que celle qui prévalait par le passé. Comme ce nouveau processus a été défini très récemment, le CDF n'a pas pu vérifier son fonctionnement dans la pratique.

Le CDF a constaté que les « super-utilisateurs » ainsi que les externes disposent de droits d'accès trop élargis. Il convient de mentionner que l'auditeur interne a aussi relevé ce problème et émis une recommandation.

Une revue régulière et documentée des utilisateurs et des droits d'accès existants fait toujours défaut. La recommandation est donc toujours ouverte.

Recommandation No 1 du rapport du 5 juin 2018 (No 18055) sur l'audit des états financiers consolidés 2017 : Le CDF recommande à l'UPU d'appliquer les bonnes pratiques avérées dans les domaines des changements de programmes et des droits d'accès à l'application NAVISION dans toutes les unités de l'Organisation.

Commentaire du Directeur général : Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Les mesures seront prises pour assurer l'application des bonnes pratiques dans toutes les unités de l'Organisation.

Etat de situation selon suivi effectué en novembre 2018 :

Les domaines des droits d'accès et de la gestion des changements doivent encore être améliorés. Le rapport de l'auditeur interne a montré que des mesures doivent être prises rapidement (voir aussi la recommandation no 2 du rapport 14190). La séparation des fonctions concernant la gestion des changements est toujours insuffisante. Les tests suite à l'implémentation des changements ne sont pas documentés et il n'existe pas d'environnement de test indépendant du système productif. Le CDF estime donc que la recommandation est toujours ouverte.

Recommandation No 2 du rapport du 5 juin 2018 (No 18055) sur l'audit des états financiers consolidés 2017 : Le CDF recommande à l'UPU de préparer des propositions concrètes pour le prochain Congrès. Ceci afin que l'organe suprême de l'Organisation puisse prendre les décisions nécessaires pour régler le problème de la recapitalisation de la Caisse de prévoyance de l'UPU et assurer la pérennité de l'institution.

Commentaire du Directeur général : Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Des propositions y relatives seront soumises au Congrès extraordinaire de 2018.

Etat de situation selon suivi effectué en juin 2019 :

Des décisions ont été prises lors du Congrès extraordinaire de 2018. Premièrement, le seuil de garantie de l'Union relatif au niveau de couverture statutaire minimum est passé de 85% à 80%. Deuxièmement, le Conseil de fondation a été mandaté pour ouvrir des négociations avec la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (CCPPNU) en vue de la participation de l'UPU à celle-ci et de la migration des membres vers la CCPPNU.

Le CDF estime que ces décisions ne permettent pas de régler le problème de la recapitalisation de la Caisse de prévoyance de l'UPU et d'assurer la pérennité de l'institution. La recommandation est donc toujours ouverte.

Recommandation No 3 du rapport du 5 juin 2018 (No 18055) sur l'audit des états financiers consolidés 2017 : Le CDF recommande à l'UPU, en particulier à sa DRH, de prendre les mesures nécessaires pour que la tenue des dossiers du personnel soit exhaustive. Une personne devrait être formellement désignée pour classer les différents documents dans les dossiers.

Commentaire du Directeur général : Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Des mesures concrètes seront prises au niveau de la DRH.

Etat de situation selon suivi effectué en juin 2019 :

Les derniers contrôles détaillés sur les dossiers du personnel ont été effectués lors de l'audit intermédiaire, en novembre 2018. Cet examen a montré que, la situation ne s'était pas améliorée. Les déclarations de situation de famille 2018, voire même 2017, manquaient dans de nombreux dossiers.

Le CDF a été informé qu'une collaboratrice de la DRH a formellement été chargée de la gestion et de la tenue à jour des dossiers du personnel. Le CDF examinera lors de l'audit intermédiaire des comptes 2019 si la mesure prise permet une amélioration de la situation. A ce jour, la recommandation est donc toujours ouverte.