



Assemblée générale

UN LIBRARY

OCT 15 1992

UN/SA COLLECTION

Distr.
GENERALE

A/47/510
8 octobre 1992
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-septième session
Point 102 de l'ordre du jour

RAPPORTS FINANCIERS ET ETATS FINANCIERS VERIFIES ET RAPPORTS DU COMITE DES COMMISSAIRES AUX COMPTES

Mesures visant à faciliter la communication, par les
fonctionnaires, d'informations concernant les cas de
mauvais usage des ressources de l'Organisation;
contrôles internes relatifs au versement des indemnités
et prestations; recouvrement du trop-perçu au titre du
remboursement de l'impôt sur le revenu

Rapport du Secrétaire général

1. A l'alinéa b) du paragraphe 17 de sa résolution 46/183 du 20 décembre 1991, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organismes et programmes des Nations Unies de lui rendre compte à sa quarante-septième session "de l'application des mesures efficaces visant à faciliter la communication d'informations par les fonctionnaires, à titre strictement confidentiel, en cas de mauvais usage des ressources d'un organisme ou programme des Nations Unies".
2. A l'alinéa d) du paragraphe 17 de la même résolution, l'Assemblée a prié le Secrétaire général et les autres chefs de secrétariat "d'instituer sans délai des contrôles plus efficaces pour toutes les indemnités et prestations versées aux fonctionnaires et de lui rendre compte à sa quarante-septième session des progrès réalisés en la matière...".
3. Au paragraphe 21 de la résolution susmentionnée, l'Assemblée a remercié le Secrétaire général "des mesures qu'il [avait] prises pour éliminer les abus en ce qui concerne le remboursement de l'impôt sur le revenu" et l'a prié "de poursuivre ses efforts en vue de recouvrer le solde des montants excessifs remboursés à ce titre et de lui en rendre compte à sa quarante-septième session...".
4. Le présent rapport a été établi comme suite aux demandes susmentionnées de l'Assemblée générale.

I. MESURES VISANT A FACILITER LA COMMUNICATION D'INFORMATIONS
PAR LES FONCTIONNAIRES, A TITRE STRICTEMENT CONFIDENTIEL,
CONCERNANT LES CAS DE MAUVAIS USAGE DES RESSOURCES

5. Tant le règlement financier et les règles de gestion financière que le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies contiennent des dispositions précises destinées à protéger l'Organisation contre toute perte financière qui pourrait résulter de la violation, par un fonctionnaire, desdits règlements et règles ou des instructions administratives connexes. La règle de gestion financière 114.1 relative à la responsabilité personnelle stipule que :

"Tous les fonctionnaires de l'Organisation sont responsables devant le Secrétaire général de la régularité des mesures ou décisions qu'ils prennent dans l'exercice de leurs fonctions. Tout fonctionnaire qui prend une mesure ou une décision contraire aux présentes règles de gestion financière ou aux instructions administratives connexes peut être tenu personnellement et financièrement responsable des conséquences de cette mesure ou de cette décision."

La disposition 112.3 du règlement du personnel relative à la responsabilité financière contient une stipulation analogue.

6. Le système de contrôle financier de l'Organisation des Nations Unies se fonde, pour toutes les opérations financières, sur le principe de la délégation de pouvoirs, à titre personnel, à des agents certificateurs ou à leurs suppléants (en vertu de la règle de gestion financière 110.4), à des agents ordonnateurs (en vertu de la règle de gestion financière 108.9) et à des fonctionnaires chargés des achats (au titre de la règle de gestion financière 110.16); il se fonde également sur le principe de la séparation des pouvoirs et de la délimitation des responsabilités de manière à établir un système de poids et de contrepoids. C'est ainsi qu'un agent certificateur ne peut simultanément exercer les fonctions d'agent ordonnateur. Toutes les opérations financières doivent donc être autorisées par deux fonctionnaires habilités.

7. Des dispositions concernant la responsabilité personnelle figurent également dans la règle de gestion financière 109.5, relative aux pertes d'espèces ou d'effets négociables, dans la règle 110.14, relative à l'inscription des pertes de numéraire et d'effets à recevoir au compte des profits et pertes, et dans la règle 110.15, relative à l'inscription des pertes de biens au compte des profits et pertes.

8. Outre les dispositions en matière de responsabilité financière et de contrôle financier figurant dans les règles de gestion financière et le Règlement du personnel, il existe une instruction permanente du Contrôleur de l'Organisation des Nations Unies adressée à tous les chefs des services administratifs et fonctionnaires d'administration au Siège ainsi qu'à tous les chefs de l'administration et chefs des services financiers des bureaux hors Siège, en vertu de laquelle ceux-ci sont tenus de notifier au Contrôleur,

directement et par écrit, les cas de fraude ou de fraude présumée impliquant un mauvais usage des fonds de l'Organisation dont ils ont connaissance. Cette instruction s'applique à tous les fonds, quelle que soit leur source. Le Directeur de la Division de vérification interne des comptes doit en être informé par la même occasion. Les fonctionnaires chargés d'informer le Contrôleur des cas de fraude ou de fraude présumée sont tenus personnellement responsables s'il est établi, dans le cadre d'opérations de vérification des comptes ou autres, que des cas de fraude ou de fraude présumée impliquant un mauvais usage des fonds de l'Organisation ont été constatés mais non portés à la connaissance du Contrôleur.

9. A la lumière de ce qui précède, il est manifeste que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, en particulier ceux qui assument des fonctions de responsabilité dans l'administration et les finances, sont tenus de notifier à leur supérieur hiérarchique tout mauvais usage des ressources de l'Organisation. En outre, nombreuses sont les dispositions des règles de gestion financière et du Règlement du personnel en vertu desquelles les fonctionnaires peuvent être tenus personnellement responsables de toute perte financière subie par l'Organisation du fait d'un mauvais usage des ressources. Ces dispositions, qui ont été invoquées chaque fois qu'il le fallait et auxquelles s'ajoutent les dispositions du Statut et du Règlement du personnel et les textes administratifs connexes relatifs aux mesures disciplinaires, servent également à prévenir tout mauvais usage éventuel des ressources de l'Organisation.

10. Dans la fonction publique de certains Etats Membres, ainsi que dans le secteur privé, il existe des dispositions et des programmes plus précis qui encouragent les employés à communiquer des informations concernant les cas de mauvais usage des ressources. Pour l'instant, toutefois, des programmes de ce type n'existent que dans un petit nombre d'Etats Membres.

11. Il ressort des informations examinées que des problèmes considérables ont été rencontrés à l'échelle nationale pour ce qui est de mettre au point et d'appliquer des programmes efficaces de cette nature. Ceux qui ont rapporté des abus ont souvent fait l'objet de mesures de représailles étant donné que, dans de nombreux cas, il a été difficile de garantir la confidentialité des communications. Des problèmes se sont également posés dans le cadre de certains programmes du fait que les garanties d'une procédure régulière étaient assorties de critères trop nombreux et que des rapports infondés et malicieux étaient présentés. En outre, ces programmes ont obligé à mettre en place une structure administrative pour recevoir les renseignements et enquêter sur les rapports, sans oublier les dépenses connexes. Les problèmes relevés ci-dessus seraient encore plus nombreux dans une organisation internationale telle que l'Organisation des Nations Unies, qui exerce ses activités dans toutes les régions du monde.

12. Les difficultés associées à la mise en place et à la gestion d'un programme de cette nature à l'Organisation des Nations Unies risquent donc d'être beaucoup plus nombreuses que les avantages éventuels de tout nouveau mécanisme qui viendrait s'ajouter au système existant pour prévenir et

/...

rapporter les abus. Comme il est indiqué un peu plus haut, aux paragraphes 5 à 9, les dispositions des règles de gestion financière et du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que les instructions connexes émanant de l'Administration, obligent les fonctionnaires à prévenir tout mauvais usage des ressources et si, malgré les efforts déployés, des cas de mauvais usage des ressources sont constatés, à notifier ces cas au Contrôleur. La meilleure façon d'atteindre les objectifs définis à l'alinéa b) du paragraphe 17 de la résolution 46/183 de l'Assemblée générale serait de veiller au strict respect des dispositions existantes et de renforcer les contrôles internes en vigueur (voir plus loin, sect. II) plutôt que de créer des programmes nouveaux ou supplémentaires.

13. La question sera toutefois activement maintenue à l'étude. Au cas où l'évolution de la situation le justifierait à l'avenir, la possibilité d'adopter des mesures supplémentaires pour faciliter la communication, par les fonctionnaires, d'informations concernant les cas de mauvais usage des ressources de l'Organisation serait à nouveau examinée et l'Assemblée générale serait informée en conséquence.

II. CONTROLES INTERNES RELATIFS AU VERSEMENT DES INDEMNITES ET PRESTATIONS

14. Le Secrétaire général accorde beaucoup d'importance aux responsabilités qu'il assume vis-à-vis des Etats Membres en ce qui concerne la bonne gestion des ressources confiées à l'Organisation. Il s'emploie à faire en sorte que ces ressources soient utilisées aux fins auxquelles elles étaient destinées, qu'elles soient dépensées de façon judicieuse et que l'obligation redditionnelle soit assumée à toutes les étapes de leur utilisation. S'il est vrai que des cas de mauvais usage des ressources de l'Organisation ont de temps à autre été constatés, ceux-ci ont été peu nombreux par rapport à l'importance des effectifs de l'Organisation des Nations Unies, au nombre des lieux d'affectation ainsi qu'à la diversité des prestations. Pour prévenir tout mauvais usage des ressources, il est indispensable de disposer d'un mécanisme efficace de contrôle interne complété par des opérations périodiques de vérification des comptes.

15. A sa quarante-deuxième session, comme suite à sa résolution 41/176 du 5 décembre 1986, l'Assemblée générale a examiné un rapport du Secrétaire général 1/ concernant les procédures de contrôle interne relatives aux prestations et indemnités dont bénéficient les fonctionnaires des Nations Unies. Comme il est indiqué dans ce rapport, les principaux éléments des systèmes de contrôle interne relatifs aux prestations et indemnités versées aux fonctionnaires sont : a) l'attestation par le fonctionnaire, b) la présentation par le fonctionnaire de documents originaux prouvant qu'il a droit à telle ou telle prestation, et c), dans la mesure du possible, la confirmation, par des tiers, des informations fournies par le fonctionnaire.

16. Dans la presque totalité des cas, le fonctionnaire intéressé doit fournir une attestation pour pouvoir prétendre aux diverses prestations que lui offre l'Organisation des Nations Unies. L'attestation par le fonctionnaire est

/...

jugée une forme valable de confirmation et, partant, un élément essentiel de tout système de contrôle interne du versement desdites prestations, la Charte des Nations Unies et l'article 4.2 du Statut du personnel exigeant que les fonctionnaires possèdent les plus hautes qualités d'intégrité. Toute fausse attestation fournie par un fonctionnaire est considérée comme une faute grave et constitue donc un motif de mesures disciplinaires.

17. Par ailleurs, il est jugé nécessaire et opportun d'exiger que le fonctionnaire présente des documents originaux pour faire valoir son droit à telle ou telle prestation. C'est ainsi qu'un fonctionnaire qui demande le versement d'une indemnité pour enfant ou conjoint à charge doit présenter l'original du certificat de naissance de l'enfant et l'original du certificat de mariage. De même, les demandes de versement de l'indemnité pour frais d'études doivent être accompagnées d'une formule remplie par l'établissement d'enseignement sur laquelle celui-ci doit apposer son cachet et indiquer de façon détaillée le montant de tous les frais de scolarité et les versements effectués à ce titre.

18. Le fonctionnaire demandant le versement d'une allocation-logement est tenu, chaque année, de présenter une nouvelle demande accompagnée de la quittance de loyer du premier mois ou du chèque attestant le paiement dudit loyer, ainsi qu'une copie du bail. Il est mis fin au versement de l'allocation-logement si la demande et les pièces à fournir à l'appui de celle-ci ne sont pas reçues dans les délais prescrits.

19. La vérification par un tiers a été davantage utilisée pour certaines prestations et indemnités telles que l'indemnité pour frais d'études. C'est ainsi que les statistiques tenues au Siège indiquent qu'environ 50 % des demandes de versement d'indemnités pour frais d'études présentées par les fonctionnaires font l'objet de telles vérifications. Lorsqu'il existe le moindre doute quant à la légitimité d'une demande particulière, les informations présentées par le fonctionnaire sont vérifiées directement auprès de tiers.

20. D'autres types de contrôles sont effectués lorsque des avances sont consenties au titre de certaines prestations, telles que les avances pour frais de voyage ou indemnités pour frais d'études. Si les pièces devant être présentées à l'appui de la demande ne sont pas soumises à temps, le montant de l'avance est automatiquement déduit du traitement de l'intéressé. Par exemple, si une demande de remboursement de frais de voyage, accompagnée des pièces attestant que le voyage a été effectué, n'est pas reçue dans les deux semaines qui suivent la fin du voyage, des mesures sont prises pour recouvrer auprès du fonctionnaire le montant de l'avance qui lui a été versée au titre de l'indemnité journalière de subsistance; des mesures sont alors prises également, le cas échéant, pour recouvrer le coût du billet. De même, si un fonctionnaire ne présente pas, dans les délais prescrits, une demande de versement de l'indemnité pour frais d'études, accompagnée de l'attestation concernant la fréquentation scolaire ou universitaire et son coût dûment remplie par l'établissement d'enseignement, le montant de l'avance consentie au titre de l'indemnité pour frais d'études est recouvré.

/...

21. Pour compléter les systèmes de contrôle interne, la Division de vérification interne des comptes, dans le cadre de son programme ordinaire de vérification, fait régulièrement le point de la justesse de ces systèmes de contrôle et présente des rapports sur la question. Les opérations de vérification consistent en un examen des dossiers individuels de fonctionnaires choisis au hasard pour vérifier si les intéressés avaient droit aux prestations dont ils ont demandé le versement ainsi que tous les calculs relatifs aux traitements et indemnités des intéressés pour déterminer s'ils sont conformes au Règlement et au Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies et aux textes administratifs connexes.

22. L'Administration s'est employée au cours des dernières années à renforcer les contrôles internes relatifs au versement des prestations et indemnités. Les systèmes de contrôle interne ont bénéficié de la priorité dans le cadre de la mise au point du Système intégré de gestion (SIG). A cette fin, des spécialistes des systèmes de contrôle interne ont été adjoints aussi bien aux fonctionnaires affectés au projet de SIG qu'aux consultants que l'Organisation a engagés pour aider à l'exécution de ce projet. Des consultations approfondies ont eu lieu entre les différents bureaux concernés et l'équipe responsable du projet de SIG au cours de l'année écoulée pour veiller à ce que les mesures et contrôles détaillés nécessaires dans le long terme pour administrer ces prestations soient intégrés au Système.

23. Outre les travaux en cours concernant le projet de SIG, des améliorations ont été apportées dans un certain nombre de domaines précis. Les systèmes et procédures en vigueur pour le recouvrement des avances consenties au titre de diverses prestations ont été améliorés et de nouveaux ont été mis en place. Dans la plupart des cas, les avances de traitement sont maintenant automatiquement recouvrées sur le traitement des intéressés à l'expiration d'un délai donné. Lorsqu'un fonctionnaire quitte l'Organisation, son dossier est systématiquement examiné pour s'assurer que toutes les avances non réglées et les trop-perçus éventuels sont recouverts sur les indemnités versées à la cessation de service. La coordination entre les différents bureaux chargés de surveiller le versement des prestations et indemnités et des avances connexes a également été considérablement améliorée.

24. Ces exemples permettent de se faire une idée de l'état actuel des systèmes de contrôle interne et des améliorations qui leur ont été apportées ces dernières années. On ne niera pas qu'ils présentent encore quelques lacunes, comme le Comité des commissaires aux comptes l'a signalé dans son rapport sur les comptes de l'Organisation pour l'exercice biennal terminé le 31 décembre 1991 ^{2/}, mais cela tient en partie à l'insuffisance des ressources dont on dispose pour le traitement des demandes d'indemnité ou autre prestation, ainsi qu'à l'accroissement du volume de travail entraîné par l'expansion des activités de l'Organisation.

25. Autre facteur important, le traitement des indemnités et prestations n'est pas encore suffisamment automatisé et nécessite donc une importante main-d'oeuvre. La complexité de certaines indemnités et prestations ne fait qu'ajouter aux difficultés, tout comme le fait que la gestion de l'ensemble de

/...

ces avantages est répartie entre plusieurs unités administratives. Qui plus est, il s'est révélé malaisé dans certains cas de mettre au point et d'appliquer les procédures de confirmation par des tiers qui seraient nécessaires.

26. Tout en sachant qu'ils doivent répondre rapidement et manière efficacement aux besoins des fonctionnaires, les bureaux intéressés sont également tout à fait conscients de l'importance des contrôles internes. Le meilleur moyen de respecter l'équilibre entre ces deux impératifs - diligence dans la fourniture des services et respect des contrôles internes - est d'accélérer l'automatisation des opérations dans le cadre du Système intégré de gestion, plutôt que d'instituer des procédures manuelles très lourdes dont l'efficacité serait nécessairement limitée.

27. Le module du Système intégré de gestion qui assurera le traitement des indemnités et autres prestations au Siège devrait être mis en place au printemps de 1993; à ce stade, il permettra de déterminer les droits des fonctionnaires et de traiter les demandes présentées par eux. L'élément paie deviendra opérationnel plus tard dans l'année. Avec le Système intégré de gestion, les bureaux compétents pouvant consulter une base de données détaillées contenant tous les renseignements fournis par un fonctionnaire pour déterminer ses droits à telle ou telle indemnité ou prestation. Les opérations de traitement des demandes et de vérification des droits s'appuieront sur les dispositions du règlement du personnel et autres instructions administratives en vigueur, qui seront incorporées au Système intégré de gestion. Celui-ci permettra de vérifier automatiquement si, au vu des renseignements fournis par lui, un fonctionnaire satisfait à ces dispositions et, pour chacune des prestations, de déterminer ses droits, en précisant à quelles dates ceux-ci commenceront et prendront fin.

28. Cette manière de procéder comportera plusieurs avantages : le traitement des opérations liées aux prestations, y compris la suppression de ces dernières, sera accéléré; les dispositions en vigueur seront appliquées de façon plus uniforme dans tout le Secrétariat; le personnel d'encadrement sera doté des outils voulus pour contrôler la gestion des indemnités; la Division de vérification interne des comptes pourra plus facilement vérifier si les règles et politiques en vigueur sont bien appliquées. Les risques de trop-perçu seront aussi sensiblement réduits du fait que toutes les opérations portant sur des indemnités ou autres prestations seront automatiquement reflétées dans le système de paie. La mise en oeuvre du Système intégré de gestion devrait aussi beaucoup atténuer les difficultés mentionnées aux paragraphes 24 et 25 ci-dessus (manque de ressources, insuffisance de l'automatisation, la complexité de certaines indemnités et décentralisation de la gestion des prestations).

29. Parallèlement, on est en train de mettre au point, en dehors du Système intégré de gestion, de nouvelles procédures de confirmation par des tiers reposant sur la technique du sondage aléatoire. Seront retenues en priorité les indemnités et autres prestations pour lesquelles il s'est avéré difficile jusqu'à présent de mettre au point ce type de procédure.

/...

III. RECOUVREMENT DES TROP-PERCUS AU TITRE DU REMBOURSEMENT DE L'IMPOT SUR LE REVENU

30. Comme l'Assemblée générale l'a demandé au paragraphe 21 de sa résolution 46/183, on a redoublé d'efforts pour recouvrer les trop-perçus au titre du remboursement de l'impôt sur le revenu. Dès qu'un cas de ce genre est découvert, on entreprend aussitôt de récupérer les sommes en jeu. On a fait de gros efforts pour limiter les trop-perçus en examinant de façon approfondie la situation personnelle de chaque fonctionnaire. Toute modification ayant une incidence sur les obligations de l'Organisation en matière de remboursement de l'impôt sur le revenu - changements dans la situation contractuelle de l'intéressé ou mutation dans un autre lieu d'affectation, par exemple - est prise en considération au moment de déterminer les acomptes trimestriels. A cet égard, la coordination entre les différents bureaux compétents s'est sensiblement améliorée.

31. Depuis quelques années, on examine régulièrement les déclarations d'impôt présentées à l'appui des demandes de remboursement pour vérifier si elles sont conformes aux renseignements communiqués par les intéressés pour obtenir certaines indemnités ou autres prestations. Les fonctionnaires mariés qui établissent une déclaration distincte de celle de leur conjoint, ce qui a généralement pour effet d'augmenter l'impôt, sont invités à en donner les raisons afin de justifier le montant remboursé par l'Organisation.

32. Les fonctionnaires en activité qui n'ont pas remis la copie de leur déclaration d'impôt sont systématiquement contactés. Quand les délais requis n'ont pas été respectés, les avances non soldées sont recouvrées. En cas de départ d'un fonctionnaire, on exige désormais qu'il obtienne un quitus du bureau qui suit sa situation fiscale avant de lui verser les sommes dues à la cessation de service. Les fonctionnaires qui n'établissent pas de déclaration fiscale et qui, au moment de leur départ, bénéficient d'avances non soldées obtenues régulièrement sont contactés par écrit, et des lettres de rappel leur sont rapidement envoyées s'il le faut.

CONCLUSION

33. En cas de mauvais usage des ressources, les fonctionnaires ont déjà la possibilité de signaler le fait en s'appuyant sur les règles de gestion financière et les dispositions du Règlement du personnel de l'Organisation relatives à la responsabilité financière et aux questions similaires et sur les instructions administratives et circulaires connexes. En ce qui concerne le versement des indemnités et autres prestations, on s'est attaché à renforcer les systèmes de contrôle interne, grâce notamment au Système intégré de gestion qui permettra de traiter plus rapidement et plus facilement les demandes d'indemnité. On a fait des efforts considérables ces dernières années pour réduire le plus possible les trop-perçus au titre du remboursement de l'impôt sur le revenu et pour en accélérer le recouvrement. Toutes ces initiatives sont animées par la volonté de faire en sorte que les ressources confiées à l'Organisation soient utilisées avec prudence et selon les règles.

/...

Notes

1/ A/42/437.

2/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 5 (A/47/5), sect. II, par. 187 à 192.
