



Assemblée générale

Distr.  
GENERALE

A/42/437  
5 août 1987  
FRANCAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-deuxième session  
Point 115 de l'ordre du jour provisoire\*

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

Procédures de contrôle interne relatives aux prestations  
et indemnités

Rapport du Secrétaire général

1. Dans sa résolution 41/176 du 5 décembre 1986, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organismes et programmes des Nations Unies intéressés d'examiner notamment les procédures de contrôle interne relatives aux prestations et indemnités dont bénéficient les fonctionnaires des Nations Unies et de prendre les mesures nécessaires pour améliorer ces procédures en vue d'éviter les gaspillages, les fraudes et les abus, ainsi que de faire rapport à ce sujet à l'Assemblée générale, lors de sa quarante-deuxième session, par l'intermédiaire du Comité des commissaires aux comptes et du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Une note du Secrétaire général transmettant les réponses des autres chefs de secrétariat à cette demande est publiée sous la cote A/42/438. Le présent rapport constitue la réponse du Secrétaire général.

2. Il convient de noter tout d'abord que les préoccupations exprimées par l'Assemblée générale à cet égard correspondent à celles du Secrétaire général. Celui-ci a souligné à plusieurs reprises sa volonté d'améliorer la gestion pour accroître l'efficacité et la rentabilité des procédures administratives - autrement dit, pour éviter ou, du moins, réduire au maximum les gaspillages. Il a reconnu, en même temps, l'importance d'établir des contrôles internes efficaces pour faire en sorte que les ressources de l'Organisation, qu'elles soient humaines ou financières, soient utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été autorisées et soient administrées conformément au Statut du personnel et au règlement financier approuvés par l'Assemblée générale.

\* A/42/150.

3. Comme les trois quarts environ des ressources de l'Organisation sont consacrées aux dépenses de personnel, il convient d'accorder une attention particulière aux procédures de contrôle interne relatives aux prestations et indemnités dont bénéficient les fonctionnaires des Nations Unies. Il faut noter à cet égard que ce domaine a bénéficié d'une attention accrue au cours des dernières années et a fait l'objet d'un certain nombre d'améliorations. Dans chaque cas, l'objectif a été double : rationaliser les procédures dans la mesure du possible pour accroître leur efficacité et réduire les dépenses d'administration connexes, et renforcer les contrôles internes applicables.

4. Les contrôles internes relatifs aux prestations et indemnités dont bénéficie le personnel sont destinés à assurer le respect des règles applicables et des principes régissant l'octroi de ces prestations et indemnités, ainsi qu'à détecter et à décourager toute tentative pour tourner ces règles et enfreindre ces principes. Les contrôles internes sont essentiellement des procédures de vérification ou de confirmation. Comme la Cinquième Commission de l'Assemblée générale en a été informée à sa quarante et unième session, chaque type de prestation ou d'indemnité exige l'application d'une méthode différente de vérification et/ou de confirmation. La confirmation peut prendre la forme d'une attestation par le fonctionnaire. Comme la Charte des Nations Unies et l'article 4.2 du Statut du personnel exigent que les fonctionnaires possèdent les plus hautes qualités d'intégrité, l'attestation par le fonctionnaire est considérée comme une forme valable de confirmation à laquelle on accorde beaucoup d'importance. Par ailleurs, la confirmation ou la vérification par un tiers, lorsqu'elle est possible et relativement peu coûteuse, est jugée à la fois nécessaire et souhaitable.

5. Dans ce contexte, la fraude est définie comme le détournement délibéré de fonds de l'Organisation des Nations Unies. Comme presque toutes les prestations et indemnités auxquelles les fonctionnaires des Nations Unies peuvent prétendre sont dispensées sur la foi d'une attestation fournie par le fonctionnaire intéressé, un tel détournement de fonds suppose généralement aussi une fausse attestation.

6. Les contrôles internes sont conçus comme faisant partie intégrante des procédures administratives relatives à l'approbation et au paiement des prestations ou indemnités. La vérification systématique des comptes est un complément essentiel des contrôles internes, dont elle renforce l'efficacité. Dans le cadre de son programme de vérification, la Division de vérification intérieure des comptes examine régulièrement l'efficacité des contrôles internes et fait rapport à ce sujet. Vu l'attention accrue accordée à ces deux aspects depuis quelques années, on pourrait s'attendre à la découverte de certains cas de fraude ou de présomption de fraude. Compte tenu du nombre et de la dispersion géographique des fonctionnaires des Nations Unies, ainsi que de la diversité des prestations et indemnités auxquelles ils ont droit, on a découvert relativement peu de cas de présomption de fraude. Dans ces cas, toutefois, l'application par le Secrétaire général de mesures disciplinaires appropriées, conformément à l'article 10.2 du Statut du personnel, constitue à la fois une sanction appropriée pour ces actes frauduleux et un moyen de dissuasion efficace.

## Amélioration des contrôles internes dans des secteurs précis

### a) Versements au titre de l'indemnité pour frais d'études

7. Un examen du système de contrôle interne régissant les versements effectués au titre de l'indemnité pour frais d'études a permis à la Division de vérification intérieure des comptes d'identifier un certain nombre de domaines précis dans lesquels ces contrôles demandaient à être améliorés. La fiabilité de ce système ayant été mise en doute, la Division de vérification intérieure des comptes a commencé à procéder, au début de 1985, à une vérification par sondage des versements effectués au titre de l'indemnité pour frais d'études pour l'année scolaire 1983/84; cette vérification par sondage a été progressivement étendue à l'ensemble des versements. La vérification consistait notamment à demander à des établissements d'enseignement du monde entier de confirmer avoir reçu paiement des montants qu'ils avaient certifiés à l'Organisation des Nations Unies dans un "certificat de scolarité et attestation des frais de scolarité" (formulaire P.41).

8. Cette vérification a révélé des cas de paiement excessif ou insuffisant ainsi que des cas de fraude et de fraude présumée. En conséquence, les contrôles internes relatifs au versement de l'indemnité pour frais d'études ont été renforcés et les procédures suivies pour effectuer ces versements ont été rationalisées. L'instruction administrative relative à l'indemnité pour frais d'études a été modifiée en conséquence et le texte révisé a été publié en 1986. En outre, des mesures ont été prises pour que des vérifications auprès des établissements d'enseignement soient entreprises plus fréquemment et systématiquement dans le cadre de la procédure de paiement.

### b) Remboursement de l'impôt sur le revenu

9. L'impôt sur le revenu est remboursé en vertu de l'alinéa f) de l'article 3.3 du Statut du personnel et les fonctionnaires sont avisés des conditions régissant ce remboursement par des circulaires annuelles. Entre autres conditions de ce remboursement, les fonctionnaires doivent certifier notamment qu'ils fourniront, sur demande, la preuve des impôts payés. La seule méthode infaillible pour vérifier si le montant de l'impôt dont le fonctionnaire réclame le remboursement a été effectivement versé à l'administration fiscale du pays dont il est ressortissant consisterait à ce que ladite administration fournisse cette information à l'Organisation des Nations Unies. Or, la législation des Etats-Unis d'Amérique interdit toute divulgation de cette information sans le consentement du contribuable.

10. Pour renforcer le contrôle interne dans ce domaine, outre les divers engagements et attestations exigés des fonctionnaires comme condition du remboursement de l'impôt, chaque chèque émis en remboursement, anticipé ou non, de l'impôt est établi conjointement à l'ordre de l'autorité fiscale et du fonctionnaire intéressé, à moins que le fonctionnaire ne produise la preuve qu'il a déjà payé l'impôt en question à l'administration fiscale, auquel cas le chèque peut être établi à l'ordre du fonctionnaire seulement. On examine ces chèques établis conjointement à l'ordre de l'autorité fiscale et du fonctionnaire pour s'assurer qu'ils ont été payés aux autorités fiscales. Depuis 1984, les fonctionnaires sont

également tenus, pour obtenir le remboursement de l'impôt, de signer un formulaire autorisant les autorités fiscales à communiquer directement à l'Organisation des renseignements concernant leur compte fiscal.

11. Outre les contrôles internes décrits ci-dessus, la Division de vérification intérieure des comptes procède actuellement à une vérification à 100 % de tous les remboursements d'impôts sur le revenu effectués pour les années 1983 et 1984.

c) Secteurs à examiner en priorité

12. On examine actuellement les systèmes de contrôle interne pour trois autres types de prestations ou indemnités afin de déterminer les améliorations à apporter. Ce sont les systèmes qui régissent : a) le régime d'allocation-logement (ou retenues) prévu à l'alinéa e) de la disposition 103.7 du Règlement du personnel; b) les indemnités pour charges de famille prévues à l'article 3.4 du Statut du personnel; et c) les demandes de remboursement des frais médicaux. On a l'intention d'examiner en priorité les systèmes de contrôle interne en vigueur et d'opérer les changements que les résultats de cet examen pourront justifier.

13. En ce qui concerne le régime d'allocation-logement (ou retenues), les résultats préliminaires de la vérification indiquent que, bien que le système prévoie des contrôles internes suffisants, ces contrôles n'ont pas été appliqués aussi rigoureusement qu'ils auraient dû l'être. En dehors des mesures prises pour y remédier, on s'efforce d'améliorer les contrôles relatifs aux retenues qui doivent être appliquées sur la fraction de la rémunération correspondant à l'indemnité de poste quand un fonctionnaire occupe un logement gratuit ou subventionné fourni par un gouvernement.

14. Dans le cas des indemnités pour charges de famille, les droits à ces indemnités sont déterminés sur la base des renseignements et des pièces justificatives fournis par les fonctionnaires. En outre, les fonctionnaires sont tenus, en vertu de l'alinéa c) de la disposition 103.23 du Règlement du personnel, de porter à la connaissance de l'Organisation tout changement ayant des répercussions sur leurs droits à ces indemnités et de soumettre chaque année les pièces justificatives nécessaires. On étudie, dans ce domaine, les moyens de renforcer les contrôles internes actuellement en vigueur, en particulier par des procédures supplémentaires de vérification et/ou de confirmation.

15. En ce qui concerne l'assurance médicale, l'examen des demandes de remboursement et les contrôles internes connexes sont assurés par les compagnies d'assurance commerciales pour tous les fonctionnaires du Siège et pour les autres fonctionnaires recrutés sur le plan international dans le monde entier. L'assurance médicale est fournie par l'Organisation des Nations Unies dans le cadre de plans d'assurance autonome pour tous les fonctionnaires de Genève et de Bangkok et pour les fonctionnaires recrutés sur le plan local dans la plupart des autres lieux d'affectation. Dans ce dernier cas, le traitement des demandes de remboursement et l'application des systèmes de contrôle interne nécessaires incombent à l'Organisation. A partir du 1er septembre 1987, un plan d'assurance médicale révisé (PAM) remplacera l'ancien régime de prestations médicales (RPM) pour les fonctionnaires de l'ONU, du PNUD et du FISE recrutés sur le plan local dans la

plupart des lieux d'affectation hors Siège. En établissant le nouveau plan, qui a été mis au point conjointement par les trois organisations, on a veillé à ce que les procédures administratives connexes permettent un fonctionnement simple et un contrôle interne efficace. Comme la portée du nouveau PAM sera plus large que celle de l'ancien RPM, on compte surveiller de près son application pour s'assurer que les systèmes de contrôle fonctionnent comme prévu.

#### Procédure disciplinaire

16. Tout système de contrôle interne efficace doit reposer non seulement sur la détection et la prévention, mais aussi sur la dissuasion grâce à l'application de mesures disciplinaires appropriées. Comme les fonctionnaires doivent posséder, aux termes de la Charte, les plus hautes qualités d'intégrité, ils doivent assumer l'entière responsabilité de l'exactitude de leurs attestations. Il est évident que des attestations fausses ou inexactes sont incompatibles avec les plus hautes qualités d'intégrité exigées des fonctionnaires et justifient en soi l'application de mesures disciplinaires.

17. La responsabilité fiduciaire de l'Organisation pour les ressources qu'elle dispense et le système disciplinaire qui en découle sont contrebalancés par le fait qu'en vertu du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies et des jugements du Tribunal administratif, les fonctionnaires ont droit aux garanties d'une procédure régulière, à l'absence d'arbitraire et à l'assistance d'un conseil. Dans les cas où une vérification ou toute autre procédure administrative a révélé une disparité, les fonctionnaires ont la possibilité de présenter des observations ou des explications. Si les explications et les preuves fournies à leur appui ne rendent pas compte de manière satisfaisante de cette disparité, le fonctionnaire est accusé par écrit de certaines fautes précises et se voit accorder un délai pour répondre à ces accusations. En fonction de cette réponse, des mesures disciplinaires sont recommandées s'il y a lieu.

18. En cas de fraude manifeste et de preuves documentaires accablantes, ou si l'irrégularité des demandes de paiement est si évidente qu'il était impossible au bénéficiaire de ne pas s'en apercevoir, le fonctionnaire est renvoyé sans préavis conformément à l'article 10.2 du Statut du personnel. Si l'intention de frauder ne paraît pas prouvée de manière concluante, l'affaire est renvoyée, au Siège, à Genève ou à Vienne, à un comité paritaire de discipline pour avis. Dans les lieux d'affectation qui n'ont pas de comité paritaire de discipline, un comité d'enquête est établi. En vertu du Règlement du personnel, un fonctionnaire qui est renvoyé sans préavis perd ses droits à la prime de rapatriement, au versement d'une indemnité au lieu du préavis de licenciement, et à l'indemnité de licenciement. En cas de renvoi autre que le renvoi sans préavis, ces indemnités sont maintenues en totalité, excepté l'indemnité de licenciement, qui peut être payée à un taux réduit à la discrétion du Secrétaire général. Selon le Statut et le Règlement du personnel, s'il est déterminé, après le renvoi d'une affaire à un comité paritaire de discipline, qu'il y a eu un détournement de fonds délibéré justifiant un renvoi sans préavis, cette sanction ne peut plus être imposée. Il en résulte une inégalité dans le traitement des fonctionnaires ainsi qu'une perte de ressource pour l'Organisation en plus de celle déjà subie du fait du détournement de fonds.

Coopération interorganisations

19. Vu leur souci commun d'améliorer les contrôles internes et d'éviter les gaspillages, notamment en ce qui concerne les prestations et indemnités dont bénéficient les fonctionnaires, l'Organisation des Nations Unies, le PNUD et le FISE ont établi, sur une base continue, un groupe de travail interdisciplinaire chargé d'améliorer les procédures et les systèmes de contrôle interne pour le versement de certaines prestations et indemnités. On espère qu'en mettant en commun leur expérience et leurs ressources, ces trois organisations pourront faire des progrès considérables dans des domaines d'intérêt commun.

-----