

Distr.
LIMITEE

E/ICEF/1993/AB/L.3
25 février 1993
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE
Comité de l'administration et des finances
Session de 1993

POUR INFORMATION

RAPPORT AU COMITE DES COMMISSAIRES AUX COMPTES DE L'ORGANISATION
DES NATIONS UNIES ET AU COMITE CONSULTATIF POUR LES QUESTIONS
ADMINISTRATIVES ET BUDGETAIRES SUR L'APPLICATION DE LA RESOLUTION
47/211 DE L'ASSEMBLEE GENERALE

RESUME

Conformément à la résolution 47/211 de l'Assemblée générale, en date du 21 décembre 1992, le présent document rend compte des mesures que l'UNICEF a prises pour donner suite aux cinq recommandations du Comité des commissaires aux comptes que l'Assemblée avait reprises dans ladite résolution; il fait également le point des mesures qui ont été prises ou qui restent à prendre pour donner suite aux recommandations formulées par le Comité des commissaires aux comptes à la suite de l'examen des comptes de l'UNICEF pour l'exercice biennal 1990-1991; enfin, il expose les mesures que l'UNICEF a prises pour assurer l'indépendance du système de vérification interne des comptes et renforcer son efficacité.

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 5	3
I. MESURES PRISES POUR DONNER SUITE AUX CINQ RECOMMANDATIONS DU COMITE DES COMMISSAIRES AUX COMPTES	6 - 23	3
II. ETAT DES PROGRES ACCOMPLIS DANS L'APPLICATION DES MESURES PRISES POUR DONNER SUITE AUX RECOMMANDATIONS ANTERIEURES DU COMITE DES COMMISSAIRES AUX COMPTES	24 - 51	6
III. MESURES PRISES POUR RENFORCER LE SYSTEME DE VERIFICATION INTERNE DES COMPTES	52 - 54	11

INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 47/211, 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-huitième session, des mesures prises pour a) renforcer le contrôle budgétaire; b) améliorer la politique d'achat du point de vue de la rentabilité et de la transparence, en réduisant le nombre des dérogations à la procédure d'adjudication et en veillant à ce que les raisons de ces dérogations soient consignées par écrit; c) appliquer, à titre prioritaire, les recommandations du Comité des commissaires aux comptes concernant le recrutement, la rémunération et l'appréciation du comportement professionnel des experts, des consultants et du personnel engagé pour des périodes de courte durée; d) soumettre à une procédure plus efficace l'octroi des indemnités et prestations aux fonctionnaires; e) resserrer le contrôle des biens durables.

2. Dans cette résolution, l'Assemblée priait également le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organismes et programmes des Nations Unies de lui présenter un rapport indiquant les mesures à prendre comme suite aux recommandations du Comité des commissaires aux comptes, y compris des calendriers d'application.

3. L'Assemblée générale priait en outre le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organismes et programmes des Nations Unies de lui rendre compte des mesures qu'ils auraient prises d'urgence pour renforcer l'indépendance et l'efficacité du système de vérification interne des comptes et pour veiller à ce qu'il soit dûment tenu compte des constatations faites à l'occasion des vérifications.

4. Conformément à la résolution 47/211, le présent document examine chacune de ces demandes à la lumière de l'expérience de l'UNICEF.

5. Le présent rapport est soumis pour évaluation au Comité des commissaires aux comptes et au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB).

I. MESURES PRISES POUR DONNER SUITE AUX CINQ RECOMMANDATIONS
DU COMITE DES COMMISSAIRES AUX COMPTES

6. Les cinq recommandations citées au paragraphe 1 ci-dessus sont fondées sur les principales constatations formulées par le Comité des commissaires aux comptes à l'issue de la vérification des comptes de tous les organismes et programmes des Nations Unies. Seulement deux d'entre elles figuraient dans le rapport de vérification des comptes de l'UNICEF pour l'exercice biennal 1990-1991.

7. Les mesures prises pour donner suite aux deux recommandations qui figuraient expressément dans le rapport du Comité des commissaires aux comptes relatif à l'UNICEF sont exposées dans cette section. En ce qui concerne les trois autres recommandations, cette section présente les politiques et les procédures actuellement en vigueur à l'UNICEF.

Recommandation No 1

8. Renforcer le contrôle budgétaire pour éviter que les dépenses ne dépassent les budgets ou les attributions de fonds qui ont été approuvés.

Mesures prises par l'UNICEF

9. La question du dépassement des budgets de programmes et d'administration reste au premier rang des préoccupations de l'Administration, qui a pris à cet égard les mesures suivantes :

a) Le secrétariat fait périodiquement le point des crédits budgétaires alloués à chaque bureau et tient régulièrement les bureaux extérieurs au courant de leur situation;

b) De plus, les bureaux extérieurs reçoivent tous les mois un état spécial des dépassements de crédits apparus dans l'exécution des budgets de programmes, grâce auquel il leur est plus facile de passer en revue les opérations qui sont à l'origine des dépassements, de rapprocher l'information contenue dans leurs dossiers et celle fournie par le siège, et de commencer immédiatement à rectifier le tir;

c) L'importance capitale du contrôle budgétaire est également rappelée régulièrement aux bureaux extérieurs, à l'occasion de réunions de travail régionales et de stages de formation, ainsi que dans la correspondance.

10. Un dispositif de "blocage" automatique a été incorporé à la version 1.5 du Système mondial d'appui aux bureaux extérieurs, qui a été distribuée aux bureaux extérieurs en décembre 1992 et qui permet de vérifier la disponibilité de crédits à différents niveaux : crédits alloués, engagements et règlements. Le dispositif en question préviendra toute opération financière qui entraînerait, à n'importe lequel de ces niveaux, un dépassement des montants autorisés. L'Administration examinera en 1993 l'efficacité des mécanismes de contrôle mis en place.

11. Enfin, l'examen de la répartition des responsabilités financières dans l'organisation, qui s'achèvera en 1993, conduira notamment à apporter des précisions sur la délégation de pouvoir en matière financière et les responsabilités qui en découlent.

Recommandation No 2

12. Améliorer la politique d'achat de biens et de services du point de vue de la rentabilité et de la transparence, notamment en réduisant le nombre des dérogations à la procédure d'adjudication et en veillant à ce que les raisons de ces dérogations soient consignées par écrit.

Mesures prises par l'UNICEF

13. Le rapport de vérification des comptes de l'exercice biennal 1990-1991 ne comportait pas d'observation sur ce point.

14. L'Administration a fixé les principes et les règles qui régissent la procédure d'adjudication et définissent les circonstances dans lesquelles il est permis de ne pas y recourir, à savoir :

a) Lorsque la fixation des prix ou des tarifs est régie par une législation nationale ou lorsque les prix sont établis par des organismes de réglementation;

b) Lorsque le Comité de révision des contrats a préconisé l'uniformisation des fournitures, du matériel ou des pièces de rechange;

c) Lorsque l'urgence de la situation ou les exigences du service ne laissent pas le temps de lancer un appel d'offres ou de demander des soumissions, voire de recommencer l'opération après avoir obtenu des résultats non satisfaisants;

d) Lorsque le marché porte sur des biens périssables ou pour lesquels il n'existe qu'un fournisseur;

e) Lorsqu'on sait que l'on n'obtiendra pas de bons résultats en lançant un appel d'offres ou en demandant des soumissions, ou dans les cas particuliers où l'on considère que le recours à une telle procédure ne servirait pas au mieux les intérêts de l'UNICEF.

15. Les règles en vigueur exigent en outre que le Comité de révision des contrats soit consulté avant la passation de tout marché dont le montant dépasse un certain plafond. Il est expressément stipulé que le dossier des marchés soumis au Comité doit comporter, le cas échéant, l'énoncé des raisons pour lesquelles la procédure d'adjudication n'a pas été utilisée.

Recommandation No 3

16. S'attacher, à titre prioritaire, à appliquer les recommandations du Comité des commissaires aux comptes concernant le recrutement, la rémunération et l'appréciation du comportement professionnel des experts, des consultants et du personnel engagé pour des périodes de courte durée.

Mesures prises par l'UNICEF

17. Le rapport de vérification des comptes de l'exercice biennal 1990-1991 de l'UNICEF ne comportait pas d'observation sur ce point.

18. L'Administration fait observer que la politique suivie et les règles qui régissent le recours aux contrats de louage de services de consultants ont été actualisées par une instruction administrative en date du 23 décembre 1991. Cette instruction comporte un exposé détaillé de la politique et des procédures, notamment en ce qui concerne le recrutement, la fixation des honoraires et l'établissement de l'appréciation du comportement professionnel en fin de contrat. Elle attribue expressément aux chefs de bureau la responsabilité de s'assurer que le solde des contrats ne soit pas réglé tant que n'a pas été établie une appréciation précisant que le travail commandé a été accompli de manière complète et satisfaisante.

Recommandation No 4

19. Mettre en place un système plus efficace de gestion et de contrôle de l'octroi des indemnités et prestations aux fonctionnaires.

Mesures prises par l'UNICEF

20. Le rapport de vérification des comptes de l'exercice biennal 1990-1991 de l'UNICEF ne comportait pas d'observation sur ce point.

21. La procédure en vigueur dans l'organisation subordonne la délivrance du document (formule P5) autorisant le versement d'une indemnité ou prestation à l'examen préalable de la situation du fonctionnaire par rapport aux critères d'octroi des indemnités et prestations.

Recommandation No 5

22. Resserrer le contrôle du stock des biens durables dans tous les lieux d'affectation, s'agissant notamment des opérations de maintien de la paix.

Mesures prises par l'UNICEF

23. En 1992, l'Administration a établi des instructions fixant les procédures à respecter en matière de comptabilisation des biens durables, de tenue des fichiers correspondants et de relevés d'inventaire annuels. L'application de ces instructions sera contrôlée en 1993 et les mesures utiles seront prises.

II. ETAT DES PROGRES ACCOMPLIS DANS L'APPLICATION DES
MESURES PRISES POUR DONNER SUITE AUX RECOMMANDATIONS
ANTERIEURES DU COMITE DES COMMISSAIRES AUX COMPTES

24. Cette section reprend certaines recommandations du Comité des commissaires aux comptes issues de la vérification des comptes de l'exercice biennal 1990-1991 de l'UNICEF¹ et décrit les mesures concrètes qui ont été prises jusqu'à présent afin d'appliquer ces recommandations. Les mesures en question ont également été inspirées en partie par certaines recommandations du CCQAB. Celles qui font suite aux recommandations du rapport de vérification des comptes de 1990-1991 mais qui relèvent aussi d'un des cinq points cités au paragraphe 1 ci-dessus - et ont donc été traitées plus haut - ne sont pas reprises dans le présent chapitre.

Recommandation No 1

25. Pour que les services d'achat puissent s'autofinancer, il faudrait prendre les mesures suivantes :

a) Les dépenses de personnel imputées au compte des services d'achat devraient être revues et les réductions voulues devraient être effectuées. A l'avenir, le nombre des postes devrait être en rapport avec le volume d'activité prévu des services d'achat;

b) Les dépenses devraient être contrôlées de plus près afin de limiter les frais de fonctionnement;

c) La commission actuellement prélevée au titre des frais de manutention devrait être revue pour tenir compte des autres frais de fonctionnement.

Mesures prises par l'UNICEF

26. L'Administration a pris les mesures suivantes pour s'assurer que les services d'achat s'autofinancent et pour renforcer le contrôle des dépenses :

a) L'effectif imputé au compte des services d'achat dans le budget d'administration de l'exercice biennal 1994-1995 sera réduit afin de garantir que les dépenses de personnel et les dépenses connexes ne dépassent pas les recettes prévues. Cet élément du budget sera soumis à l'approbation du Conseil d'administration;

b) En 1993, un bureau unique assurera le suivi de toutes les recettes et de toutes les dépenses. Le contrôle sera ainsi amélioré par rapport à la situation antérieure, où deux bureaux se partageaient cette responsabilité;

c) Une étude du montant raisonnable de la commission perçue a conduit à relever de 4 % à 6 % le taux appliqué aux commandes de vaccins et d'articles stockés en entrepôt et de 6 % à 8 % celui qui est appliqué aux articles qui ne sont pas tenus en stock, à compter du 1er juillet 1992.

27. En outre, des mesures ont été prises pour qu'à compter de 1993 les opérations relevant des services d'achat qui passent par l'entrepôt de l'UNICEF à Copenhague apparaissent comme il convient dans le compte des services d'achat.

Recommandation No 2

28. En ce qui concerne les avances en espèces consenties aux gouvernements :

a) L'UNICEF devrait veiller de nouveau à ce que ses bureaux extérieurs respectent scrupuleusement le principe qui consiste à n'accorder de nouvelles avances (maintenant désignées sous le nom d'"aide à la trésorerie") qu'une fois régularisées les avances antérieures;

b) Les bureaux extérieurs devraient présenter des estimations annuelles des avances en espèces qu'ils comptent devoir verser aux gouvernements dans le courant de l'exercice;

c) Un numéro de compte distinct devrait être affecté aux avances versées, de façon que l'Administration puisse connaître le montant global de ces avances aux fins du suivi et du contrôle.

Mesures prises par l'UNICEF

29. Dans un mémorandum en date du 22 octobre 1992, l'Administration a de nouveau signalé aux bureaux extérieurs qu'il fallait respecter les dispositions citées par les commissaires aux comptes. Elle y soulignait avec insistance qu'aucune aide à la trésorerie ne devait être accordée tant que le ministère intéressé n'avait pas rendu compte par écrit de l'utilisation des sommes précédemment avancées.

30. En 1993, l'Administration étudiera s'il est pratiquement envisageable d'améliorer la qualité des prévisions annuelles du montant de l'aide à la trésorerie qui pourra être accordée à des ministères dans le courant de l'exercice.

31. Un projet d'instruction comptable a été établi pour redéfinir les procédures comptables et les écritures concernant l'aide à la trésorerie des gouvernements et pour créer un code spécial pour ces opérations. Ce projet, qui doit encore être analysé plus à fond par le secrétariat et les bureaux extérieurs avant de prendre sa forme définitive, devrait entrer en vigueur le 30 juin 1993 au plus tard.

Recommandation No 3

32. Il conviendrait de cesser de verser des compléments de traitement et autres primes aux fonctionnaires nationaux associés à l'exécution de programmes bénéficiant d'une aide de l'UNICEF en attendant qu'une politique appropriée applicable à l'échelle mondiale soit élaborée.

Mesures prises par l'UNICEF

33. Le Groupe consultatif mixte des politiques a créé un groupe de travail, auquel participe l'UNICEF, qui doit lui recommander une politique commune relative à l'emploi de fonctionnaires nationaux et au versement direct de compléments de traitement. Cette étude aura également pour but de définir une solution commune qui permette de faire en sorte que le gouvernement soit partie prenante à toute formule qui renforce la fonction publique nationale, éventuellement par le biais de ressources extrabudgétaires fournies par des donateurs. Elle devrait en outre permettre au Groupe consultatif mixte d'adopter une position cohérente sur les mesures à prendre pour s'assurer la coopération des donateurs en la matière et de définir une méthode de mise en oeuvre commune aux donateurs et aux gouvernements en ce qui concerne l'intervention de fonctionnaires nationaux et le renforcement de la fonction publique.

34. L'Administration suivra la politique préconisée par le Groupe consultatif mixte.

Recommandation No 4

35. Au stade de la planification, il faudrait définir clairement les éléments nécessaires à la mise en oeuvre des projets afin d'améliorer l'exécution des programmes. Il faut également faire preuve de prudence en réaffectant les fonds de projets qui progressent lentement à des projets qui progressent plus vite afin que des projets entrepris dans des zones "difficiles", où il se pose toujours des difficultés au niveau de l'exécution, ne soient pas par inadvertance négligés.

Mesures prises par l'UNICEF

36. Le but recherché en réaffectant les fonds de projets qui progressent lentement à des projets qui progressent plus vite est toujours d'utiliser au mieux les ressources disponibles. Toutes les précautions seront prises pour

éviter que les projets entrepris dans des zones "difficiles", où il se pose toujours des difficultés au niveau de l'exécution, ne soient pas négligés.

37. En 1992, l'Administration a continué à renforcer le contrôle de l'exécution des programmes de pays et à apporter aux bureaux extérieurs l'appui dont ils avaient besoin pour améliorer l'exécution des programmes. Elle a également analysé en permanence les causes des faibles taux d'exécution, afin de prendre les mesures qui convenaient. Son action dans ce domaine se poursuivra durant toute l'année 1993.

Recommandation No 5

38. Il faudrait réexaminer régulièrement les décisions prises en situation d'urgence afin de s'assurer qu'elles restent bien fondées, de manière que les services soient assurés de façon économique.

Mesures prises par l'UNICEF

39. Les bureaux concernés ont été incités à faire preuve de prudence lorsqu'ils prennent des décisions relatives à des opérations qui donnent lieu à des commandes ou à des marchés passés sur le plan local. Il a été souligné que ces décisions devaient tenir compte aussi bien de l'importance déterminante du délai de réaction face aux urgences que de la nécessité de comparer l'efficacité et la rentabilité des différentes options possibles afin d'utiliser au mieux les ressources. En outre, l'UNICEF a renforcé le mécanisme de coordination des opérations d'urgence afin d'offrir des services plus efficaces et plus rapides en la matière.

Recommandation No 6

40. Les disponibilités continuant d'être sensiblement supérieures aux besoins de trésorerie, l'UNICEF devrait revoir la justesse de sa politique actuelle en matière de trésorerie.

Mesures prises par l'UNICEF

41. Ce n'est pas la politique en matière de trésorerie qui a causé des excédents, mais le fait que les recettes dépassaient les prévisions et que les dépenses effectuées pour les programmes étaient inférieures aux prévisions.

42. L'Administration a réexaminé la politique de trésorerie de l'organisation et établi un projet de remaniement de cette politique qui pourra servir de base à l'examen de la question. Le Comité consultatif en matière de finances poursuivra son analyse en 1993 afin de définir la politique de trésorerie qui convient le mieux à l'organisation.

Recommandation No 7

43. Conformément à la pratique en vigueur à l'Organisation des Nations Unies, la valeur des biens durables dont l'UNICEF reste propriétaire devrait être divulguée dans les notes des états financiers.

Mesures prises par l'UNICEF

44. Afin d'assurer une interprétation uniforme de la nouvelle définition des biens durables aux termes du document ST/AI/374, une instruction comptable a été diffusée aux bureaux de l'UNICEF dans le monde entier, pour application en 1992. En 1993, l'Administration suivra et appréciera la manière dont les instructions sont respectées et prendra les mesures voulues. La valeur des biens durables déclarés par les bureaux de l'UNICEF figurera dans les notes des états financiers de l'exercice clos le 21 décembre 1992.

Recommandation No 8

45. En ce qui concerne l'opération Cartes de voeux et les activités connexes, il faudrait limiter au minimum les effets des fluctuations des taux de change en éliminant le décalage entre la date de comptabilisation des ventes (30 avril, date du bilan) et la date des versements effectués par les partenaires de vente (après le 31 août).

Mesures prises par l'UNICEF

46. La plupart des accords existants avec les comités nationaux prévoient que les recettes soient versées à l'UNICEF le 31 août, une fois terminée la campagne annuelle. L'Administration élabore actuellement le texte définitif du nouvel accord de coopération que devront signer l'UNICEF et les comités nationaux, où la date de versement des recettes à l'UNICEF est avancée.

Recommandation No 9

47. Dans le cadre des activités d'appel de fonds, les donateurs potentiels devraient être encouragés à fournir des informations suffisantes au sujet de leurs contributions pour en faciliter la comptabilisation, l'encaissement et l'utilisation. Les donateurs pourraient, à cette fin, remplir une formule type fournissant les informations pertinentes.

48. Sauf avis contraire des donateurs, toutes les contributions pluriannuelles devraient être comptabilisées en recettes au titre des fonds supplémentaires sur la base des tableaux de décaissement présentés par les donateurs.

Mesures prises par l'UNICEF

49. L'Administration a approuvé ces recommandations et appliqué les mesures suivantes pour assurer le respect de la politique de comptabilisation des recettes :

a) La présentation de la formule utilisée à la conférence annuelle d'annonce de contributions à la masse commune des ressources a été modifiée pour y faire figurer un tableau de décaissement, la devise utilisée et la situation en ce qui concerne l'accord du parlement;

b) Il a été procédé à des échanges de vues entre divisions sur les tableaux de décaissement qui seront demandés aux donateurs pour tous les accords portant sur les fonds supplémentaires. L'Administration se tiendra à l'écoute des réactions des donateurs en 1993;

c) Les principes de comptabilisation des recettes sont à l'examen et le texte de la circulaire financière No 31 est en cours de refonte, le but étant de présenter les principes plus clairement afin qu'ils soient appliqués correctement. La circulaire révisée devrait paraître en 1993.

Recommandation No 10

50. L'assistance nécessaire devrait être fournie pour achever l'opération de régularisation des comptes de tiers ouverts au nom de fonctionnaires.

Mesures prises par l'UNICEF

51. L'Administration a engagé pour une période de courte durée des fonctionnaires chargés de participer à la régularisation des comptes de tiers ouverts au nom de fonctionnaires. L'état d'avancement de l'opération est communiqué périodiquement à la direction, qui l'examine et l'évalue. D'après le rapport sur l'état d'avancement du projet établi au 30 octobre 1992, l'opération était alors à moitié terminée. Elle devrait s'achever prochainement.

III. MESURES PRISES POUR RENFORCER LE SYSTEME DE VERIFICATION INTERNE DES COMPTES

52. Le Comité des commissaires aux comptes a recommandé non seulement que les postes demeurant vacants dans le Bureau de la vérification interne des comptes soient pourvus, mais aussi que des mesures efficaces soient prises rapidement pour remédier aux défaillances chroniques du système de contrôle interne signalées par les vérificateurs internes.

53. Tous les postes de vérificateur ont été pourvus, ce qui améliore l'étendue des vérifications par rapport aux années précédentes. La situation devrait encore s'améliorer à mesure que les trois nouveaux vérificateurs se familiarisent avec le fonctionnement de l'UNICEF, et aussi du fait qu'un vérificateur chevronné qui avait été détaché provisoirement dans une autre division doit réintégrer son poste à plein temps.

54. Une directive sur les pouvoirs et responsabilités du Bureau de la vérification interne des comptes a été publiée le 18 août 1992 pour préciser ses attributions. Une autre directive, portant sur les suites à donner aux recommandations des vérificateurs, avait déjà été publiée le 21 novembre 1991 pour réaffirmer avec la plus grande insistance la position de l'Administration quant à la manière dont les bureaux intéressés doivent donner suite aux recommandations en question.

Note

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 5B (A/47/5/Add.2).