



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des Nations Unies
pour la population**

Distr. générale
26 juin 2008
Français
Original : anglais

Deuxième session ordinaire de 2008

8-12 septembre 2008, New York

Point 2 de l'ordre du jour provisoire

Questions financières, budgétaires et administratives

**Rapport du Comité consultatif pour les questions
administratives et budgétaires**

**Amendements au Règlement financier du PNUD
concernant l'appui budgétaire direct, la mise en commun
des ressources et les paiements *ex gratia***

Introduction

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné le document sur la participation du PNUD à l'appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources (DP/2008/36) et deux lettres du PNUD sur les amendements à apporter à son règlement financier en ce qui concerne les paiements *ex gratia*. Pour l'examen de ces documents, le Comité consultatif s'est entretenu avec le Contrôleur du PNUD et d'autres représentants, qui lui ont apporté un complément d'information et des éclaircissements.

2. Le PNUD a demandé au Conseil d'administration d'approuver sa participation à l'appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources, et de lever la limite financière de 50 000 dollars sur les paiements *ex gratia*. Des amendements au Règlement financier du PNUD sont proposés à cet effet.

**I. Appui budgétaire direct et mise en commun
des ressources**

3. On trouvera ce qu'il faut savoir sur l'appui budgétaire direct aux paragraphes 1 à 5 du document DP/2008/36. Le Comité consultatif note dans ce document que cet appui peut être un mécanisme de financement du développement de nature à promouvoir l'appropriation nationale, la transparence et l'harmonisation de l'aide. Bien qu'il ne relève pas des attributions essentielles du PNUD, l'appui budgétaire direct traduit les principes d'appropriation nationale que le Programme défend depuis longtemps. Le Comité note également qu'aujourd'hui, un certain nombre de



gouvernements bénéficiaires et de donateurs s'y intéressent davantage pour le transfert, le suivi et la gestion directs du financement du développement par l'intermédiaire des budgets nationaux. Il rappelle à ce sujet les méthodes proposées à l'échelle du système pour le renforcement des capacités nationales, y compris celles recommandées par le Groupe des Nations Unies pour le développement en 2005 et mentionnées dans l'Examen triennal complet de 2007.

4. On trouvera une définition de l'appui budgétaire direct et des fonds communs aux paragraphes 6 à 10 du même document. *L'appui budgétaire direct* est défini comme étant une méthode de financement du budget d'un pays partenaire au moyen d'un transfert de ressources d'un organisme extérieur de financement au Trésor public de ce pays. Il peut s'agir a) d'un appui budgétaire général, c'est-à-dire d'une contribution non affectée à des fins spécifiques, servant à couvrir la mise en œuvre des politiques et les dépenses gouvernementales; ou b) d'un appui budgétaire sectoriel, c'est-à-dire d'une contribution au budget national spécifiquement affectée à un secteur ou à des programmes thématiques déterminés. Le Comité note que le PNUD entend se limiter aux contributions financières affectées à un secteur et n'envisage pas de participer à un appui budgétaire général.

5. Un *fonds commun* permet de financer les dépenses engagées dans un secteur ou au profit d'un programme donné grâce à la mise en commun de ressources financières par les partenaires participants. Ce terme s'emploie pour établir une distinction avec l'appui budgétaire sectoriel, qui se compose de fonds gérés par l'intermédiaire du compte national. La gestion d'un fonds commun est normalement confiée par le gouvernement à une entité convenue. Comme il est indiqué dans le document, qu'elles soient transférées dans le budget national, par l'intermédiaire d'un appui sectoriel, ou dans un fonds commun, les contributions du PNUD sont combinées à celles provenant de sources de financement autres que le PNUD. Le Comité note que le PNUD ne transférera pas de ressources à un fonds commun qui ne serait pas géré par une institution spécialisée, un fonds ou un programme des Nations Unies.

6. Les règles applicables à la participation du PNUD à l'appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources sont exposées dans les paragraphes 12 à 25 du document. La participation du Programme peut se matérialiser par a) un projet ordinaire du PNUD, b) une contribution financière à un fonds d'appui budgétaire sectoriel ou à un fonds commun, ou encore une combinaison des deux. Elle est soumise aux dispositions normalement applicables aux programmes et projets du PNUD. Le Comité note que, selon le PNUD, les contributions financières de ce nouveau type ne devraient pas dépasser 10 % du plafond annuel des dépenses de ressources de base autorisé (les conditions applicables aux contributions financières directes sont récapitulées dans l'encadré 1 du document DP/2008/36).

7. Comme il est indiqué au paragraphe 27 du document DP/2008/36, les amendements qu'il est proposé d'apporter au Règlement financier concernent les articles 18.05 (présentation de rapports sur l'utilisation des ressources combinées), 16.04 (audit de la gestion du fonds) et 27.01 (définitions). Dans le même document, le PNUD a suggéré au Conseil d'administration des éléments de décision, notamment ce qui suit :

- a) Considérer la période 2008-2011 comme une période pilote;
- b) Approuver les amendements au Règlement financier proposés;

c) Demander qu'on lui communique des résultats à la fin de la période pilote et qu'un rapport financier sur les contributions destinées à un appui budgétaire direct ou à des fonds communs soit incorporé à l'examen annuel de la situation financière.

8. S'agissant de la nécessité de modifier le Règlement financier avant que le PNUD participe à l'appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources, le Comité s'est renseigné et a appris que le Règlement prévoyait une comptabilité séparée des contributions du PNUD de façon à pouvoir établir des rapports distincts et réaliser des audits distincts. En ce qui concerne les contributions destinées à l'appui budgétaire sectoriel ou à un fonds commun, que l'on combine à celles des autres partenaires et qui font l'objet d'une vérification globale, il ne serait toutefois pas possible d'effectuer une gestion et une vérification distinctes, ce qui constituerait une infraction au Règlement existant. Le PNUD considère ainsi que les amendements proposés sont justifiés.

9. S'agissant de la période pilote, prévue de 2008 à 2011, le Comité s'est renseigné et a appris que le PNUD avait l'intention de tirer des enseignements en vue d'adapter ses règles. Le Comité note que les activités du PNUD ont évolué au fil des ans afin de répondre aux besoins du développement et d'étudier de nouveaux types de programme. À sa demande, le Comité a été informé que la participation à l'appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources n'aurait pas d'incidence sur l'engagement du PNUD au titre des programmes régionaux et sous-régionaux.

10. Sur sa demande, le Comité a été informé qu'on procédait actuellement à des révisions ayant pour but de renforcer les fonctions de suivi et d'évaluation des programmes du PNUD, et qu'une évaluation et un suivi conjoints par les partenaires participants seraient indispensables dans la nouvelle méthode. Le Comité note par ailleurs qu'une variante révisée de la démarche commune des membres du Groupe des Nations Unies pour le développement pourrait être distribuée lors de la session annuelle du Conseil d'administration en 2008, si l'on en fait la demande (DP/2008/36, par. 30). Le Comité encourage le PNUD à la fournir. Enfin, il souligne l'importance du suivi et de l'évaluation des activités proposées, et du rôle que pourraient jouer les institutions nationales de contrôle financier.

11. Le Comité consultatif estime que l'amendement proposé pour l'article 18.05 [par. b)] comporte des ambiguïtés :

a) « L'Administrateur définit les politiques et les procédures applicables à la participation du PNUD à un appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources. » À sa demande, le Comité a été informé que le Conseil d'administration approuvait les programmes tandis que l'Administrateur était généralement habilité à établir les modalités de mise en œuvre. Aussi souligne-t-il que les décisions relatives aux politiques et procédures devraient être prises par le Conseil d'administration;

b) « Lesdites politiques et procédures définissent notamment les rapports que le PNUD doit présenter au sujet de l'utilisation faite des ressources [...] ». Le Comité recommande qu'il soit précisé que le PNUD rendra compte au Conseil d'administration;

c) « Les dépenses imputables aux ressources dont le PNUD a fait l'apport à l'appui budgétaire sectoriel ou au fonds commun sont comptabilisées au prorata. »

À sa demande, le Comité a été informé que le prorata serait établi en tenant compte des contributions de tous les partenaires participants. Il suggère donc d'ajouter à la fin du texte de l'amendement proposé les mots « en tenant compte des contributions de tous les partenaires participants ».

12. Si le Conseil d'administration décide d'approuver la participation du PNUD à l'appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources, il doit savoir que le Comité consultatif ne voit aucune objection en ce qui concerne les amendements au Règlement financier qui ont été proposés, sous réserve des observations ci-dessus.

II. Paiements *ex gratia*

13. Le Comité consultatif a reçu du PNUD deux lettres relatives aux paiements *ex gratia*, datées respectivement du 15 février 2008 et du 25 avril 2008. Il est indiqué dans celles-ci que, conformément à l'article 23.01 du Règlement financier, l'Administrateur peut procéder à des paiements *ex gratia* jusqu'à concurrence de 50 000 dollars lorsqu'il l'estime nécessaire dans l'intérêt du PNUD. Ce montant, qui a été porté de 40 000 à 50 000 dollars par rapport à 2000, est censé couvrir toutes les demandes approuvées sur une période de 12 mois. Le Comité a été informé qu'au total, 42 480 dollars avaient été versés à trois fonctionnaires au cours de la période 2001-2007.

14. Néanmoins, à la suite de l'attentat à l'explosif contre le bureau des Nations Unies à Alger, le PNUD s'est aperçu que dans certaines circonstances il pouvait être nécessaire de dépasser la limite prévue par le Règlement financier. Le PNUD a informé le Comité consultatif qu'il avait été dans l'obligation de rejeter les demandes de paiement *ex gratia* déposées par des fonctionnaires victimes de l'attentat en raison du seuil imposé. Le PNUD estime qu'à l'avenir il serait important de mieux réagir à ce type de crise. Le Comité a également été informé qu'il n'existait pas de limite semblable dans le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'ONU (ST/SGB/2003/7, art. 5.11 et règle 105.12), de l'UNICEF et du Programme alimentaire mondial.

15. Le PNUD a ainsi proposé de modifier l'article 23.01 du Règlement financier en supprimant la limite financière fixée à 50 000 dollars. Il ne pense pas que cet amendement ait pour lui des conséquences financières majeures compte tenu du faible nombre de paiements effectués au cours de la période 2001-2007.

16. Le PNUD a en outre proposé de modifier la règle de gestion financière 123.01 a) en vue de remplacer le « Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'ONU » par le « Bureau d'appui juridique du Programme des Nations Unies pour le développement », de façon à tenir compte de l'établissement de ce dernier en 2000. À sa demande, le Comité consultatif a été informé que le Bureau d'appui juridique du PNUD consultait au besoin le Bureau des affaires juridiques. Le Comité ne voit aucune objection à cette proposition, qui répond à une évolution, mais il souligne que le Bureau des affaires juridiques est le service juridique central de l'ONU.

17. Le Comité a également été informé que les amendements proposés pour l'article 23.01 du Règlement financier et la règle de gestion financière 123.01 a) avaient été soumis aux vérificateurs internes et externes, qui n'y avaient vu aucune objection.

18. Le Comité consultatif note que, conformément à l'article 23.01 du Règlement financier du PNUD, un état des paiements doit être soumis à l'Assemblée générale et au Conseil d'administration en même temps que les comptes. Après s'être renseigné, le Comité a constaté que les paiements *ex gratia* étaient bien comptabilisés dans les états financiers.

19. Le Comité consultatif recommande l'approbation des amendements proposés pour l'article 23.01 du Règlement financier et la règle de gestion financière 123.01 a) concernant les paiements *ex gratia*, sous réserve des observations ci-dessus.
