



**Conseil d'administration  
du Programme des Nations Unies  
pour le développement, du Fonds  
des Nations Unies pour la population  
et du Bureau des Nations Unies  
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale  
12 juillet 2011  
Français  
Original : anglais

---

**Deuxième session ordinaire de 2011**

6-9 septembre 2011, New York

Point 2 de l'ordre du jour provisoire

**Questions financières, budgétaires et administratives**

**Révision du Règlement financier et des règles  
de gestion financière du PNUD**

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

**I. Introduction**

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné le projet de rapport de l'Administratrice du PNUD sur les amendements qu'il est proposé d'apporter au Règlement financier et aux règles de gestion financière du PNUD. Au cours de l'examen de ces propositions, le Comité a rencontré des représentants de l'Administratrice, qui lui ont fourni des informations complémentaires et des précisions.

**II. Généralités**

2. Le Comité consultatif a été informé que le PNUD comptait présenter des amendements à son Règlement financier, pour approbation, et à ses règles de gestion financière, pour information, à son Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire, en septembre 2011. Les amendements proposés sont résumés dans le document DP/2011/36. Les principaux facteurs motivant les modifications proposées sont expliquées dans les paragraphes ci-après.

3. *Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS)*. Par sa résolution 60/283 de juillet 2006, l'Assemblée générale a approuvé l'adoption des normes IPSAS en remplacement des Normes comptables du système des Nations Unies (UNSAS). Le Conseil d'administration du PNUD a entériné la résolution dans sa décision 2007/10. Le texte actuel du Règlement financier et des règles de gestion financière du PNUD repose sur les normes UNSAS, et les amendements proposés ont pour objet de le mettre en conformité avec les normes IPSAS. Suivant les normes IPSAS, le PNUD passera d'une comptabilité d'exercice modifiée à une



comptabilité d'exercice intégrale, dont on attend qu'elle favorise davantage de transparence, une meilleure application du principe de responsabilité et une comparabilité accrue des états financiers.

4. *Classification des coûts et budgétisation axée sur les résultats.* Dans leurs décisions 2009/22, 2009/26 et 2009/20, respectivement, les Conseils d'administration du PNUD, du FNUAP et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ont prié les trois organisations d'unir leurs efforts pour renforcer l'harmonisation et améliorer la présentation du budget d'appui biennal 2012-2013, et jeter les bases d'un budget intégré unique pour chaque organisation à compter de 2014. Le Comité consultatif rappelle que, aux fins de recenser les pratiques optimales, les trois organisations ont examiné les définitions de coûts et les catégories d'activités et de coûts connexes existant actuellement; ainsi que les modèles et méthodes de budgétisation axée sur les résultats utilisés par un certain nombre d'organismes des Nations Unies et de donateurs bilatéraux. Cet exercice a débouché sur des propositions communes qui ont été présentées aux conseils d'administration dans un rapport intitulé « Feuille de route pour l'établissement d'un budget intégré : classification des coûts et budgétisation axée sur les résultats ». Ce rapport a été approuvé par le conseil d'administration de chaque organisation dans les décisions 2010/32 (PNUD et FNUAP) et 2010/20 (UNICEF). Il y est indiqué que les modifications en résultant nécessiteront une mise à jour de la terminologie employée dans les articles correspondants du Règlement financier et des règles de gestion financière.

5. *Révision de l'annexe relative au Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU).* L'annexe au Règlement financier et aux règles de gestion financière du PNUD consacrée au Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) a été mise à jour en fonction des normes IPSAS et des modifications induites par la nouvelle classification des coûts, et a également été alignée sur le texte actuel du Règlement financier et des règles de gestion financière du PNUD.

6. D'après les représentants de l'Administratrice, d'autres changements s'imposent aussi pour mettre à jour le Règlement financier et les règles de gestion financière du PNUD. Ceux-ci contiennent en effet des termes devant être actualisés pour tenir compte des décisions du Conseil d'administration, des articles et règles actualisés concernant l'audit interne, et des organigrammes et méthodes de travail ayant cours aujourd'hui au PNUD. En outre, des changements rédactionnels ont été apportés, lorsqu'il y avait lieu, pour plus de clarté et de cohérence.

7. Le Comité consultatif a été informé que, pour harmoniser davantage les pratiques avec les autres organismes, fonds et programmes des Nations Unies, ces modifications ont été débattues et des principes ont été arrêtés avec le Secrétariat de l'ONU, le FNUAP et l'UNICEF. Des consultations ont aussi été menées avec le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, le Comité consultatif pour les questions d'audit du PNUD, le Bureau des affaires juridiques de l'ONU et le Bureau de l'audit et des investigations du PNUD. Les observations du Bureau des affaires juridiques sont examinées dans les paragraphes 8 à 10 du présent rapport. Le Comité consultatif félicite le PNUD d'avoir mené de larges consultations avec les entités concernées tout au long de sa démarche.

8. S'étant renseigné à ce sujet, le Comité a appris que le Bureau des affaires juridiques avait fait des observations d'ordre à la fois général et particulier sur les amendements qu'il est proposé d'apporter au Règlement financier et aux règles de

gestion financière du PNUD. Dans ses observations générales, le Bureau fait remarquer que le terme « encumbrance » en anglais (traduit par « prévision de charges ») est normalement appliqué à des dettes ou droits fermes, plutôt qu'à des engagements prévus ou conditionnels, comme c'est le cas dans l'article 27.02 des amendements qu'il est proposé d'apporter au Règlement financier et aux règles de gestion financière. Dans sa réponse, l'Administratrice a expliqué que ce terme était défini dans le contexte particulier du Règlement financier et des règles de gestion financière du PNUD et n'était pas utilisé dans son acception juridique générale.

9. En ce qui concerne l'emploi du terme personnel en anglais, le Bureau suggère que celui-ci soit remplacé par « staff members » (membres du personnel) ou « officials » (fonctionnaires), comme convenu au cours des réunions tenues par les groupes de contrôleurs sur l'harmonisation des règlements financiers et des règles de gestion financière. Dans sa réponse, l'Administratrice a expliqué que ce terme serait néanmoins maintenu pour l'instant dans le Règlement financier et les règles de gestion financière du PNUD, afin de préserver et de mettre en exergue la source et les bases de l'application du principe de responsabilité au personnel n'ayant pas la qualité de fonctionnaire. Ayant demandé des précisions, le Comité a été informé par les représentants de l'Administratrice que le Bureau des affaires juridiques avait exprimé ses remerciements pour les réponses de l'Administratrice et n'avait pas d'autre observation à formuler.

10. Le Comité souligne combien il importe de consulter le Bureau des affaires juridiques pour assurer la cohérence d'ensemble de l'interprétation des termes et des définitions figurant dans les amendements. Le Comité ne doute pas que les observations et suggestions du Bureau continueront d'être prises en compte dans toute proposition d'amendement future.

### **III. Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS)**

11. Comme il est expliqué dans le rapport de l'Administratrice, les normes IPSAS reposent sur la comptabilité d'exercice intégrale, une convention comptable en fonction de laquelle les résultats et la situation financière d'une entité sont mesurés en comptabilisant les opérations dans la période à laquelle elles se rapportent, quelle que soit la date des transferts monétaires correspondants. Le texte actuel du Règlement financier et des règles de gestion financière du PNUD est fondé sur les normes UNSAS, qui reposent sur la convention de la comptabilité d'exercice modifiée et comprennent des éléments de comptabilité de caisse. Le Comité a reçu des informations indiquant les principales catégories touchées par les amendements proposés et les raisons ayant modifié les changements. L'article 26.01 amendé exige que toute l'information financière repose désormais sur les normes IPSAS, d'où le remplacement de tous les termes et de toutes les références se rapportant aux normes UNSAS par des termes compatibles avec les normes IPSAS. Ainsi, le terme « fonds » a été remplacé par « ressources financières », sauf lorsqu'il est question de liquidités. La notion d'exercice a été modifiée, et toutes les occurrences de ce terme ont été passées en revue et remplacées par « exercice budgétaire », « exercice financier » ou « exercice de programme », selon le cas. Les mots « biennal » et « exercice biennal » ont été supprimés et, conformément aux normes IPSAS, le terme « exercice financier » ne désigne qu'une année civile dans le Règlement

financier et les règles de gestion financière (art. 26.05). Le terme « recettes » (income), qui dans les normes UNSAS désigne les fonds encaissés au cours de l'exercice et les contributions acquises, a été abandonné au profit de « produits » (revenue), qui dans les normes IPSAS désigne un droit opposable de recevoir un actif. La notion de dépenses (expenditure), définie dans les normes UNSAS comme étant la somme des décaissements et des engagements non réglés, est remplacée par la notion de charges (expense) qui, conformément aux normes IPSAS, comprend les décaissements et les charges à payer pour des biens et services reçus, ainsi que l'utilisation ou la dépréciation d'actifs. La notion d'engagement utilisée sous UNSAS est désormais englobée dans le terme IPSAS « obligations ».

12. L'Administratrice explique en outre que, suivant les normes UNSAS, l'expression « matériel durable » désigne des biens physiques, qui sont passés en charges au moment de l'achat. Suivant les normes IPSAS, les biens physiques sont appelés immobilisations corporelles, sont inscrits à l'actif du bilan et sont passés en charges sur l'ensemble de leur durée d'utilisation, à l'aide d'une formule d'amortissement appropriée.

13. Le Comité note que le Conseil des normes comptables internationales du secteur public continue de réviser les normes existantes et d'établir de nouvelles normes pour répondre à des besoins nouveaux, et qu'on peut donc s'attendre à ce que les ajouts et amendements soient une constante de l'environnement IPSAS. Le Comité ne doute pas que le PNUD se dotera des mécanismes nécessaires pour veiller à ce que son Règlement financier et ses règles de gestion financière restent conformes aux normes IPSAS, et restent harmonisés avec ceux des autres fonds et programmes des Nations Unies. Sachant que les Normes comptables internationales pour le secteur public sont fondées sur des principes et n'offrent pas de consignes d'interprétation et d'application détaillées, le Comité compte que les travaux d'harmonisation seront étendus à l'établissement de consignes opérationnelles détaillées dans des domaines tels que les méthodes d'amortissement et les règles de l'audit interne. Le Comité compte également que le PNUD mettra par écrit les enseignements qu'il tirera de l'expérience et les mettra à la disposition d'autres organisations.

#### **IV. Catégories et définitions relatives à la classification des coûts**

14. Le Comité consultatif a reçu des informations sur la classification des coûts approuvée par les Conseils d'administration du PNUD, du FNUAP et de l'UNICEF. Les catégories retenues sont les suivantes :

a) Activités de développement, comprenant à la fois les activités de programme et les activités visant à l'efficacité du développement, ces deux termes s'entendant comme suit :

i) Activités de programme : correspondent à des éléments ou projets spécifiques s'inscrivant dans des programmes et contribuent à l'obtention des résultats en matière de développement énoncés dans les descriptifs de programmes de pays et de programmes régionaux ou mondiaux, ou prévus dans le cadre d'autres arrangements en matière de programmation;

ii) Activités visant à l'efficacité du développement : activités de conseil en matière d'orientation générale, ou de conseil à caractère technique ou concernant l'exécution, qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs visés dans les programmes et projets relevant des domaines d'intervention de l'organisation;

b) Activités de coordination des initiatives de développement des Nations Unies : activités d'appui à la coordination de l'action du système des Nations Unies en faveur du développement;

c) Activités de gestion : activités qui ont principalement pour objet de promouvoir l'image, la direction et le bon fonctionnement d'une organisation, et coûts connexes. Elles comprennent la direction exécutive, la représentation, les relations extérieures et les partenariats, la communication institutionnelle, la fonction juridique, le contrôle, l'audit, l'évaluation institutionnelle, l'informatique, les finances, l'administration, la sécurité et la gestion des ressources humaines;

d) Activités entreprises à des fins spéciales : activités de nature transversale qui : impliquent un investissement matériel important; ou ne relèvent pas des activités de gestion de l'organisation. Le Comité consultatif note que, dans le rapport conjoint établi par le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF (DP-FPA/2010/1-E/ICEF/2010/AB/L.10), des activités prescrites par l'Assemblée générale avaient été classées dans cette catégorie. Ayant demandé des précisions, le Comité a été informé que, dans sa décision 2010/32, le Conseil d'administration du PNUD avait décidé de ne pas classer dans cette catégorie les activités prescrites par l'Assemblée générale, estimant que d'autres catégories conviendraient mieux.

15. Le Comité consultatif note que, si les catégories relatives à la classification des coûts ont été en grande partie harmonisées entre les organisations, certaines différences subsistent, principalement en raison des différences de mode de fonctionnement et de mandat entre les organisations. Le Comité compte que des examens et consultations se poursuivront à ce sujet.

16. Sous réserve des observations formulées dans les précédents paragraphes, le Comité consultatif ne soulève aucune objection à ce que le Conseil d'administration approuve les amendements qu'il est proposé d'apporter au Règlement financier et aux règles de gestion financière du PNUD.