



Conseil économique et social

Distr. limitée
30 mai 2002
Français
Original: anglais

Pour information

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Deuxième session ordinaire de 2002

16-20 septembre 2002

Point 6 de l'ordre du jour provisoire*

Assistance en espèces aux gouvernements dans le cadre des modalités de coopération prévues au titre des programmes de l'UNICEF

Résumé

Le présent rapport définit la modalité d'assistance en espèces aux gouvernements dans le cadre global des modalités de coopération avec les gouvernements prévues au titre des programmes de l'UNICEF.

* E/ICEF/2002/11.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Abréviations.....		2
I. Introduction.....	1–2	3
II. Aperçu des modalités d'exécution des programmes de coopération de l'UNICEF	3–27	3
A. Approche fondée sur le programme de pays.....	3–5	3
B. Responsabilités de l'UNICEF.....	6–9	4
C. Accord de base de coopération.....	10–12	5
D. Élaboration des programmes de pays.....	13–20	5
E. Exécution des programmes de pays.....	21–23	6
F. Suivi, examens et établissement de rapports.....	24–27	7
III. Modalités de transfert de ressources.....	28–54	8
A. Introduction.....	28–29	8
B. Assistance technique et appui au programme.....	30–31	8
C. Livraison de matériel et de fournitures.....	32–38	9
D. Assistance en espèces consentie aux gouvernements.....	39–42	10
E. La comptabilisation de l'assistance en espèces en tant que dépenses.....	43–49	12
F. Le suivi et le contrôle de l'assistance en espèces aux gouvernements : un effort continu.....	50–54	14
IV. Conclusion.....	55–56	16
Annexe		
I. Diagramme des modalités du programme de coopération de l'UNICEF.....		17
II. Aperçu du processus de l'assistance en espèces aux gouvernements.....		18

Abréviations

CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ProMS	Système de gestion des programmes
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la décision 2001/6 (E/ICEF/2001/6/Rev.1) adoptée par le Conseil d'administration de l'UNICEF à sa première session ordinaire de 2001 pour revenir à la question de l'assistance financière aux gouvernements¹ sur la base d'un rapport sur sa pratique actuelle et du Règlement financier et des règles de gestion financière. La modalité d'assistance en espèces aux gouvernements trouve sa meilleure illustration dans le cadre global du programme de coopération de l'UNICEF et de ses modalités d'exécution (ci-après dénommés « modalités de l'UNICEF »). En remplaçant la question dans son vaste contexte, le présent rapport tente également de contribuer au dialogue entre l'UNICEF, son conseil d'administration et le Groupe des Nations Unies pour le développement et des organes de supervision tels que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) et le Comité des commissaires aux comptes sur les incidences de la résolution 56/201 de l'Assemblée générale en date du 21 décembre 2001 relative à l'Examen triennal des activités opérationnelles de développement, qui préconise notamment la simplification et l'harmonisation des programmes de coopération et de leurs modalités d'exécution et la décentralisation des pouvoirs de décision.

2. Le contenu des programmes de coopération et leurs modalités d'exécution sont déterminés par la situation des enfants et des femmes, les priorités nationales de développement national, les priorités de l'UNICEF, l'expérience acquise et les capacités des pays bénéficiaires. Le contrôle des programmes de coopération par les pays est prévu dans l'approche décentralisée des activités opérationnelles de développement de l'UNICEF et dans l'adaptation de leurs modalités d'exécution à la situation du pays. Cela étant, l'UNICEF doit continuer à rendre régulièrement compte au Conseil d'administration et aux donateurs de l'usage qui est fait de l'assistance qu'il fournit aux pays et de son suivi.

II. Aperçu des modalités d'exécution des programmes de coopération de l'UNICEF

A. Approche fondée sur le programme de pays

3. Le programme de pays repose sur une analyse détaillée de la manière dont le rôle dynamisant et opérationnel de l'UNICEF dans le pays, les choix stratégiques, les objectifs fixés au titre du programme et les stratégies et principes fondamentaux concourent à la réalisation d'un objectif global.

4. Dans le cadre de l'approche fondée sur le programme de pays, l'UNICEF collabore avec le gouvernement, les organisations de la société civile et d'autres partenaires nationaux pour mettre au point et appuyer un programme de coopération à même de contribuer à la réalisation des droits de l'enfant et de la femme. Le programme de coopération tient compte des problèmes prioritaires auxquels se heurtent ces deux groupes au niveau national; des objectifs et priorités du pays qui

¹ « Gouvernement » s'applique en l'occurrence aux institutions, aux organisations non gouvernementales et aux organismes avec lesquels l'UNICEF pourrait coopérer au titre de l'assistance aux programmes.

seront axés sur ceux du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement; des priorités de l'UNICEF approuvées par son conseil d'administration; des objectifs internationaux et des contributions d'autres partenaires, notamment les rapports sur les stratégies de réduction de la pauvreté et les modes de programmation sectorielle; des atouts et des ressources du bureau de pays de l'UNICEF; et de l'expérience acquise.

5. C'est au pays même qu'il incombe d'assurer le contrôle de son programme. Dans le cadre de l'exécution nationale, les autorités et les partenaires nationaux sont entièrement responsables de la gestion du programme de développement et de la réalisation des résultats escomptés. L'UNICEF aide les partenaires nationaux et locaux à mener les activités prévues au titre du programme de pays et à renforcer leurs capacités. Il rend compte au Conseil d'administration de la nature, de la qualité et de la durée de son assistance, des apports qu'il fournit à cet égard et des mesures qu'il a prises pour mieux aider le pays à exécuter son programme. Cette approche diffère d'autres modes d'assistance en vertu desquels, par exemple, les organismes de développement exécutent des programmes de développement pour le compte du gouvernement en utilisant leurs ressources et leur personnel propres.

B. Responsabilités de l'UNICEF

6. Les États membres ont réaffirmé, à chaque réunion d'examen triennal, les modalités d'exécution nationale qui consistent à prévoir les ressources à allouer aux programmes et à suivre les dépenses et les résultats grâce à un processus de programmation consultative continu. En 1998, le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations a défini des directives concernant l'application des résolutions compte tenu des différentes modalités d'exécution des organismes du système des Nations Unies. L'approche fondée sur le programme de pays de l'UNICEF cadre avec ces directives et les dispositions de la résolution 47/199 de l'Assemblée générale en date du 22 décembre 1992 relative à l'examen triennal des activités opérationnelles. Le Conseil d'administration de l'UNICEF a continué à réaffirmer cette orientation, notamment dans le dernier document sur les procédures d'examen et d'approbation des propositions relatives aux programmes de coopération avec les pays (E/ICEF/2002/P/L.16 et E/ICEF/2002/6 (Part I), décision 2002/4).

7. La planification du programme de coopération relève de la double responsabilité du gouvernement et de l'UNICEF. Ce dernier est tenu de veiller à l'application de procédures de planification efficaces en matière de programmes et à l'harmonisation des objectifs et des stratégies du programme de coopération avec les politiques et priorités approuvées par le Conseil d'administration et de lui en rendre compte.

8. Le programme de coopération est exécuté par le gouvernement et les homologues nationaux qui font débloquer par l'UNICEF les ressources nécessaires à la réalisation des projets et des activités prévus. Leurs actions sont régies par des considérations budgétaires nationales et des règles financières qui les rendent responsables de l'utilisation judicieuse des ressources allouées. L'UNICEF fait en sorte que les enfants puissent tirer le meilleur parti de ses apports conformément à la politique et aux procédures établies et en rend compte.

9. L'UNICEF et le gouvernement doivent veiller à l'utilisation rationnelle des ressources allouées et à la réalisation des résultats escomptés. L'UNICEF doit démontrer que le financement peut se poursuivre car la gestion des ressources par les homologues nationaux s'effectue de manière satisfaisante. On peut généralement s'en assurer en effectuant des visites conjointes sur le terrain, en procédant à des évaluations et à des examens communs, en dressant l'inventaire des fournitures et du matériel, et en vérifiant les comptes.

C. Accord de base de coopération

10. Le programme de coopération avec le pays requiert l'existence d'un accord de base de coopération, qui constitue le fondement juridique de la présence de l'UNICEF dans un pays et fournit un cadre favorable à l'exécution du programme de coopération. Le modèle de l'accord de base de coopération a été modifié au fil du temps en étroite collaboration avec le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et avec l'aval du Conseil d'administration.

11. L'accord de base de coopération précise que l'assistance de l'UNICEF doit se conformer aux résolutions, décisions, réglementations, règles et politiques pertinentes des organes compétents des Nations Unies et de son conseil d'administration.

12. Il stipule en outre que le gouvernement doit permettre aux responsables de l'UNICEF de suivre toutes les phases et tous les aspects des programmes de coopération. Il est en outre assorti de clauses reconnaissant à l'UNICEF le droit d'avoir accès aux rapports intérimaires et aux dossiers nécessaires au suivi et à l'évaluation de programmes auxquels il coopère et apporte un soutien. Il exige enfin des entités gouvernementales qu'elles fournissent au ministère chargé de la supervision du programme et à l'UNICEF les rapports intérimaires et les dossiers pertinents.

D. Élaboration des programmes de pays

13. Les programmes de coopération avec les pays s'insèrent dans le cadre général de l'Accord de base de coopération. Aux fins de l'approche fondée sur le programme de pays, il est essentiel de bien comprendre la situation des femmes et des enfants du pays hôte, et d'analyser les causes tant immédiates que sous-jacentes de cette situation. L'UNICEF aide les partenaires nationaux à suivre et à analyser la situation des femmes et des enfants selon une perspective axée sur les droits.

14. Les programmes de coopération sont négociés, convenus et signés par l'autorité nationale compétente et par l'UNICEF après l'élaboration du Plan-cadre pour l'aide au développement. La participation de la société civile, y compris les ONG, à l'élaboration et à l'exécution des programmes de coopération est encouragée. L'approbation du Conseil d'administration se fonde sur la présentation d'une note de pays, dont l'élaboration est le fruit d'une collaboration (réf. CF/EXD/2002-003) et qui résume la stratégie proposée pour le nouveau programme de pays ainsi que les raisons justifiant la sélection des objectifs, des stratégies et des résultats escomptés du programme de coopération. À ce titre, elle comporte une description des avantages comparatifs et des rôles complémentaires des partenaires. Pour les objectifs et le champ d'application du programme, il est

tenu compte des orientations données dans le plan stratégique à moyen terme de l'UNICEF et dans ses dotations budgétaires.

15. Les capacités techniques, administratives et de gestion du gouvernement dans les domaines du programme relatifs aux droits des enfants sont déterminées lors de l'élaboration du programme de pays. Le renforcement de ces capacités est un élément fondamental de l'aide fournie dans le cadre du programme, et l'élaboration d'un nouveau programme de pays proprement dit permet à l'UNICEF de promouvoir les questions relatives à l'enfance et de renforcer la capacité de planification nationale.

16. Pour que tout nouveau programme de pays soit présenté au Conseil d'administration de l'UNICEF, il faut que le gouvernement concerné en fasse la demande, ce qui garantit une prise en main du programme de coopération par les autorités nationales.

17. Le plan-cadre des opérations constitue l'accord officiel passé entre le gouvernement et l'UNICEF et définit les responsabilités des partenaires pendant la période visée par le programme de pays. Le plan-cadre des opérations est établi après examen du projet de note de pays par le Conseil d'administration et de ses observations à ce sujet. Il comporte des budgets détaillés, un résumé du plan intégré de suivi et d'évaluation, ainsi que des articles et des dispositions régissant les attributions et les responsabilités de chacun des partenaires dans la gestion du programme de pays bénéficiant de l'aide de l'UNICEF.

18. Le plan-cadre des opérations comporte des dispositions spécifiques relatives à la responsabilité du gouvernement et des autres partenaires dans l'élaboration des rapports de fond et des rapports financiers sur l'utilisation effective des sommes versées par l'UNICEF. En outre, le plan-cadre des opérations précise les responsabilités du gouvernement et des autres partenaires lorsqu'il s'agit de demander, d'assurer et de surveiller l'utilisation de fournitures et de matériel, ainsi que de les distribuer. Il indique également les procédures à suivre pour obtenir l'assistance en espèces consentie aux gouvernements et pour faire rapport à ce sujet.

19. Le rôle des organisations de la société civile, y compris les ONG, est précisé dans le plan-cadre des opérations. Aux dates pertinentes, l'UNICEF signe également des accords de coopération pour un projet, des accords de financement à échelle réduite ou des mémorandums d'accord avec chaque ONG participant à l'exécution, à condition que les activités proposées relèvent du programme de pays.

20. Le plan-cadre des opérations énonce également les procédures à suivre pour assurer le suivi de l'exécution du programme au moyen des processus de planification et d'examen communs annuels.

E. Exécution des programmes de pays

21. Une fois le programme de pays approuvé par le Conseil d'administration de l'UNICEF, les bureaux de pays, leurs partenaires gouvernementaux et, le cas échéant, leurs homologues des organisations de la société civile élaborent conjointement des plans d'action annuels pour l'exécution des projets. En règle générale, ces plans sont élaborés peu après l'examen annuel commun des programmes et projets en cours pendant l'année. Lors du processus, l'ONU et les organismes donateurs sont consultés. Les plans d'action annuels pour l'exécution

des projets décrivent les objectifs annuels, les activités à effectuer et les contributions que doivent y apporter l'UNICEF et les partenaires pour chaque projet relevant du programme de pays. Lorsque tous les partenaires se sont entendus sur les activités proposées, sur le calendrier, sur la dotation budgétaire proposée et sur la répartition des responsabilités, le plan d'action annuel pour l'exécution du projet est signé par les interlocuteurs nationaux chargés de la mise en oeuvre.

22. Le plan d'action annuel est l'instrument d'exécution fondamental utilisé par l'administrateur de programme de l'UNICEF compétent pour informer et aider les interlocuteurs gouvernementaux et les autres partenaires en vue de l'exécution des activités de projet convenues. Il sert à justifier toutes les réserves de fonds, les demandes de contributions et les décaissements.

23. Le Système de gestion des programmes (ProMS) est le système de gestion informatique des opérations menées sur le terrain par l'UNICEF qui est fondé sur l'existence de plans d'action approuvés pour l'exécution des projets. Le système ProMS est un système intégré de planification des activités menées au titre des programmes et des projets ainsi que des transactions financières. Il place toutes les demandes, obligations et décaissements en relation avec les budgets des plans d'action annuels pour l'exécution des projets et avec la structure du programme de pays telle qu'approuvée par le Conseil d'administration. Toute dépense peut être mise en parallèle avec les objectifs et les activités des projets qu'elle devait appuyer.

F. Suivi, examens et établissement de rapports

24. Un examen annuel du programme est organisé par le gouvernement; il inclut généralement la participation de toutes les organisations jouant un rôle significatif dans le programme de pays, telles que les organisations de la société civile, les organismes des Nations Unies et les bailleurs de fonds. En particulier, l'examen annuel vise à :

- a) Évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs annuels et des résultats escomptés pour l'année, tels que décrits dans le plan d'action annuel;
- b) Recenser les difficultés et les contraintes entravant la mise en oeuvre, et examiner les résultats des mesures prises pour y remédier;
- c) Définir les nouvelles possibilités d'accélérer l'obtention des résultats escomptés;
- d) Examiner l'état de l'assistance en espèces, en fournitures et technique consentie au gouvernement et aux autres partenaires;
- e) Vérifier la qualité et l'intégrité de l'utilisation finale des fournitures et autres apports de l'UNICEF;
- f) Examiner la mise en oeuvre des activités d'évaluation et de recherche;
- g) Déterminer s'il y a lieu de redistribuer les fonds disponibles ou les soldes à financer approuvés parmi ou dans les projets relevant des mêmes programmes;
- h) Contribuer à la conception des plans d'action de l'année suivante.

25. Sur la base des procès-verbaux de séance, des notes pour le dossier, des rapports de missions sur le terrain, des données statistiques à jour, des rapports

d'activité, des rapports des donateurs, des résumés d'examens et d'évaluations, ainsi que des fiches de suivi de l'utilisation de l'assistance en espèces et en fournitures, les examinateurs mettent en parallèle, d'une part, les réalisations et, d'autre part, les objectifs, les intrants et les résultats escomptés, tels qu'ils sont décrits dans le plan d'action annuel; ils analysent en outre les raisons des réussites et des échecs. Les examens annuels aident les bureaux de pays à élaborer leurs rapports annuels qui, à leur tour, servent de contribution au rapport que le Directeur général présente au Conseil d'administration.

26. Les principales modifications des modalités d'application ne sont généralement convenues qu'à l'issue d'un examen à mi-parcours du programme de pays. Cet examen permet de déterminer si la conception initiale du programme et le choix des stratégies et des objectifs sont toujours pertinents après les premières années de la mise en oeuvre du programme, ou s'il faut éventuellement les modifier au vu de l'évolution de la situation.

27. Ces examens communs permettent d'évaluer officiellement les modalités de la gestion des intrants des programmes et d'en tirer des enseignements pour l'avenir.

III. Modalités de transfert de ressources

A. Introduction

28. Les stratégies relatives aux programmes découlent de l'évaluation des besoins et des capacités institutionnelles d'un pays. Elles portent, entre autres, sur la fourniture de services de base, le renforcement des capacités, la sensibilisation et, au besoin, les secours. Le choix de la stratégie a des incidences sur la nature et le dosage des modalités de transfert de ressources. L'UNICEF prend également en considération l'existence de structures nationales de contrôle interne ainsi que leurs points forts et leurs faiblesses. L'UNICEF adapte ses modalités de transfert de ressources de manière à s'assurer, en coopération avec le gouvernement, que les ressources sont sauvegardées et que l'intégrité du processus d'exécution nationale est préservée à partir de la soumission de la demande de ressources jusqu'au contrôle de leur utilisation.

29. L'UNICEF apporte une contribution dans le cadre de trois catégories générales : assistance technique; fournitures et équipement; et transferts directs aux institutions recevant une assistance en espèces et aux organisations de la société civile. Avant la fourniture de tout élément, le gouvernement doit présenter une demande concrète qui doit être liée au plan d'action annuel d'exécution des projets élaborés en commun. Un diagramme décrivant ces étapes figure à l'annexe I.

B. Assistance technique et appui aux programmes

30. Les programmes de coopération prévoient le transfert de compétences cruciales et des mesures d'appui institutionnel en tant que principale contribution. Au titre de l'assistance technique, l'UNICEF peut financer les traitements et dépenses connexes du personnel qui fournit un soutien ou des services techniques contribuant directement à la réalisation des objectifs énoncés dans les plans d'action annuels. Ce personnel peut comprendre des administrateurs de projet de l'UNICEF,

ou du personnel engagé à court terme et des consultants n'ayant aucun rôle de gestion ou de planification, qui relèvent directement de l'UNICEF ou du gouvernement. Lorsque ce personnel relève directement du gouvernement, l'UNICEF est également associé au processus de sélection et au contrôle des résultats obtenus.

31. L'UNICEF finance également les traitements et dépenses connexes du personnel qui fournit un soutien technique et opérationnel à la planification, à la fourniture et au contrôle des éléments que l'UNICEF apporte au programme de pays. Ce soutien couvre des travaux relatifs à la planification du programme, à la gestion, à la représentation, au contrôle et à l'évaluation, ainsi qu'un appui opérationnel en matière de gestion administrative, financière, logistique et informationnelle. En plus du rôle de promotion joué par le bureau de pays, l'UNICEF participe ainsi effectivement à la mobilisation de ressources supplémentaires pour financer des activités de coopération qui soit font partie intégrante du programme de coopération, soit sont jugées très pertinentes à cet égard.

C. Livraison de matériel et de fournitures

32. L'UNICEF s'emploie à faciliter la disponibilité, à un coût abordable, des fournitures nécessaires à la satisfaction des besoins fondamentaux des enfants dans les pays bénéficiaires. Il s'agit notamment de vaccins, de médicaments essentiels, de fournitures médicales, de vitamines, de produits alimentaires de base, de livres de classe, de fournitures scolaires, et de matériel destiné aux installations d'eau potable et d'assainissement; de moustiquaires imprégnées d'insecticide; de combustible; de vêtements; de matériel de construction d'abris; et de prothèses. Le plan d'opérations définit de manière générale l'assistance fournie sous forme de fournitures au pays bénéficiaire sur la base des stratégies de programme convenues avec le gouvernement. Le plan stipule que ce dernier sera responsable du dédouanement, de la réception, de l'entreposage, de la distribution et de la comptabilisation des fournitures et du matériel apportés par l'UNICEF. Alors que l'UNICEF n'accepte pas généralement la responsabilité de la distribution des fournitures au-delà du point d'entrée dans le pays, il contrôle la distribution et l'utilisation par les bénéficiaires visés pour garantir que ces fournitures contribuent comme prévu à la réalisation des résultats escomptés.

33. Le plan d'action annuel décrit en détail la nature et le type des fournitures à apporter qui sont identifiés à la suite d'une évaluation des produits essentiels requis par le programme et des capacités pertinentes disponibles au sein du gouvernement et à l'intérieur du pays.

34. Les achats de fournitures destinées au programme de pays peuvent être organisés comme suit :

- a) Achats sur place par l'UNICEF;
- b) Achats à l'extérieur par l'UNICEF;
- c) Achats sur place par le gouvernement;
- d) Services d'achats offerts par l'UNICEF.

35. Les achats effectués sur place et à l'extérieur du pays par l'UNICEF sont régis par les dispositions du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'UNICEF.

36. Les achats sur place effectués par le gouvernement peuvent être autorisés lorsque la situation est de nature à garantir l'application de procédures et de mécanismes de contrôle qui sont l'équivalent de ceux applicables à l'UNICEF. Celui-ci a la responsabilité de contrôler que les fonds fournis au gouvernement ont été employés comme prévu en demandant la documentation pertinente et en contrôlant régulièrement l'utilisation finale.

37. Les services d'achats représentent un renforcement stratégique du programme de coopération. Les fonds nécessaires à l'achat de fournitures et de matériel par l'UNICEF sont fournis par les gouvernements, d'autres organismes des Nations Unies ou des organisations non gouvernementales. Bien que ces ressources ne figurent pas dans les chiffres de planification du programme de coopération, les plans d'opérations servent de cadre à la planification de ces interventions cruciales.

38. Comme cela a été signalé ci-dessus, le choix des modalités découle de l'évaluation des besoins concrets du programme et des conditions et capacités existant dans le pays.

D. Assistance en espèces consentie aux gouvernements

39. Dans le cadre de sa coopération, l'UNICEF met l'accent sur le renforcement des capacités nationales en matière de planification et d'exécution. L'assistance qu'il prête à ce titre peut consister à favoriser les échanges techniques, à participer à des réunions de planification, à organiser des ateliers de formation, à effectuer des missions d'inspection conjointes et à concevoir ou à appuyer des activités de plaidoyer ou de communication concernant les programmes. Une assistance financière peut être fournie soit en procédant à des décaissements en faveur des autorités nationales ou des organisations de la société civile, dans le cadre de l'appui à la mise en oeuvre des activités du programme, soit en effectuant le remboursement des dépenses encourues. Dans quelques cas, l'UNICEF effectue des paiements directs aux fournisseurs pour le compte des gouvernements (location de locaux pour la tenue d'ateliers, par exemple). Ces types d'assistance sont regroupés sous l'appellation d'assistance en espèces aux gouvernements. Les décaissements en faveur des autorités nationales et des organisations de la société civile en sont la forme la plus courante, en raison des contraintes financières auxquelles doivent faire face la plupart des pays bénéficiaires.

40. L'UNICEF réexamine périodiquement les procédures applicables en ce qui concerne a) le mode de comptabilisation de ces décaissements et b) le suivi et le contrôle de l'utilisation de ces ressources. C'est ainsi que, depuis 1980, il s'est employé à réactualiser ses procédures afin d'en garantir la conformité avec les règles comptables (la circulaire financière pertinente a fait l'objet de trois révisions afin de préciser les modalités de suivi et de contrôle de ce type d'assistance). La procédure suivie en ce qui concerne l'assistance en espèces aux gouvernements est la suivante :

a) Le plan-cadre d'opérations conclu entre l'UNICEF et le gouvernement précise les conditions d'octroi de l'assistance en espèces;

b) Le plan d'action annuel pour l'exécution des projets est élaboré en accord avec le gouvernement, en y indiquant les activités prévues, l'autorité de contrepartie chargée de l'exécution, les échéances et le montant estimatif des dépenses;

c) Une demande préalable du gouvernement est requise avant de pouvoir effectuer un décaissement au titre de l'assistance en espèces pour financer telle ou telle activité figurant dans le plan d'action;

d) Le montant versé au titre de l'assistance en espèces doit couvrir les dépenses prévues pour une période de trois mois au maximum;

e) Le décaissement est inscrit dans le compte de dépenses. On y joint un code de suivi indiquant l'objet précis des versements (appui à la formation, réunions et conférences, visites sur le terrain d'agents du gouvernement dans le cadre de la gestion de projets, etc.);

f) Le département concerné du gouvernement atteste officiellement avoir reçu les fonds versés;

g) Le destinataire de l'assistance en espèces présente à l'UNICEF un rapport financier et d'activité dans un délai de six mois, ou de neuf mois dans des cas exceptionnels, après que les fonds ont été versés;

h) L'administrateur de programme compétent de l'UNICEF examine ce rapport sur le fond et sur le plan de l'exactitude. Le fonctionnaire de l'UNICEF chargé des opérations vérifie et enregistre les montants pour lesquels des rapports ont été présentés dans le module de suivi du système opérationnel, à savoir le Système de gestion des programmes (ProMS);

i) L'administrateur de programme vérifie si les activités ont été menées à bien. Ce point est aussi normalement abordé lors de l'examen annuel réalisé avec les représentants du gouvernement;

j) Tout nouveau versement à un même bénéficiaire est subordonné à la présentation de rapports financiers et d'activité relatifs aux versements datant de plus de six mois;

k) Le bureau de pays de l'UNICEF est tenu de présenter chaque trimestre au Contrôleur de l'UNICEF un rapport d'activité comportant une note explicative sur l'assistance en espèces pour laquelle les documents de contrôle prescrits n'ont pas été reçus dans un délai de six mois après la remise des fonds.

Une présentation générale des modalités d'octroi de l'assistance en espèces aux gouvernements figure à l'annexe II.

41. Lorsque les dépenses effectuées par le gouvernement sont moins élevées que les montants décaissés, le solde inutilisé est généralement employé par l'entité gouvernementale de contrepartie pour financer des activités de la période suivante ou pour reprogrammer une autre activité prévue dans le plan d'action annuel conjointement établi. Concernant les décaissements en faveur des organisations de la société civile, si l'accord de projet ne prévoit pas d'autres activités auxquelles ils puissent être réaffectés, les fonds inutilisés peuvent être reversés au programme de coopération. Pour éviter autant que possible ces retours de fonds, l'UNICEF ne verse parfois qu'une partie du montant des coûts des activités, et rembourse le solde une fois celles-ci achevées.

42. Ces procédures de contrôle sont expliquées aux autorités de contrepartie, et l'UNICEF n'effectue de nouveaux versements qu'à condition qu'il ait reçu des rapports satisfaisants sur l'emploi de ses versements antérieurs. Les bureaux de l'UNICEF mènent par ailleurs des activités de formation pour permettre aux autorités de contrepartie de mieux s'acquitter de leurs obligations déclaratives. Ces procédures, complétées par le mécanisme de suivi intégré au Système de gestion des programmes, permettent à l'UNICEF de s'assurer que les dépenses comptabilisées correspondent bien aux activités prévues au titre du programme général de coopération.

E. La comptabilisation de l'assistance en espèces en tant que dépenses

43. L'UNICEF comptabilise l'assistance en espèces en tant que dépenses de programmes au moment où les fonds sont versés au gouvernement. Cette politique comptable est appliquée de manière continue depuis plus de 30 ans, à partir de 1969, conformément aux recommandations du Comité des commissaires aux comptes. Jusqu'en 1968, l'assistance fournie aux gouvernements sous une forme autre que des fournitures était enregistrée en tant que dépenses de programmes dans les états financiers seulement après soumission de la documentation pertinente. Dans l'audit des comptes de 1968, le Comité des commissaires aux comptes a déclaré que les états financiers de l'UNICEF pourraient montrer le résultat de ses opérations ou de sa position financière de manière plus transparente et plus utile, conformément aux principes de comptabilité généralement acceptables, si l'assistance en espèces était enregistrée en tant que dépenses de programmes. L'UNICEF a appliqué cette recommandation à partir des états financiers de 1969.

44. Avant 1988, l'UNICEF avait suivi le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'ONU. Toutefois, en appliquant ces règlements, l'UNICEF a dû opérer certaines modifications, car ses principales dépenses sont des dépenses portant sur des intrants de programmes. En utilisant les pouvoirs délégués à l'UNICEF pour l'exercice de ses fonctions, le Conseil d'administration et le Directeur général ont, au cours des années, mis en place des politiques et procédures adaptées aux besoins de l'UNICEF. Ces procédures, sans être contraires au Règlement financier de l'ONU, traitent de questions non couvertes par ce dernier. Il est important de rappeler que c'est l'accent mis essentiellement sur les procédures de programmation de l'UNICEF, ses relations avec les donateurs et les gouvernements bénéficiaires, et les méthodes connexes de planification et de contrôle des activités de programme et des fonds y relatifs qui a particulièrement encouragé l'adoption d'un règlement financier séparé pour l'UNICEF. En outre, en élaborant ce règlement, le Secrétariat a procédé à un examen vaste et approfondi des procédures existantes de l'UNICEF. Le nouveau règlement proposé a été examiné aussi bien par le Bureau des affaires juridiques de l'ONU que par le CCQAB. En le soumettant au Conseil d'administration en 1987, le Directeur général a signalé qu'il avait pour objet de codifier la pratique existante de l'UNICEF. À de légers changements près, le projet de règlement financier a été pleinement entériné par le CCQAB et approuvé par le Conseil d'administration de l'UNICEF. Les politiques et procédures du Fonds en matière d'utilisation de l'assistance en espèces, qui à ce moment-là existaient déjà depuis une vingtaine d'années, figuraient parmi les pratiques existantes codifiées dans ce règlement financier.

45. Dans le contexte de sa vérification des comptes de 1994-1995, le Comité des commissaires aux comptes s'est inquiété du fait que, conformément à la définition des dépenses de programmes figurant à l'article 1.1 m)² du Règlement financier de l'UNICEF, l'assistance en espèces ne devenait pas une dépense de programmes avant que la documentation appropriée, témoignant de l'utilisation des fonds, ait été reçue par les administrateurs de programme. Toutefois, comme l'UNICEF enregistrerait l'assistance en espèces au moment où les fonds étaient versés aux gouvernements, cela semblait incompatible avec la définition de dépenses de programmes énoncée dans le Règlement financier de l'UNICEF. Le Comité des commissaires aux comptes a donc recommandé que les principes de comptabilisation de l'assistance en espèces soient réexaminés en vue de les rendre conformes à la définition des dépenses de programmes dans le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'UNICEF, ainsi qu'aux procédures de gestion des programmes. Les rapports du Comité des commissaires aux comptes ainsi que du CCQAB sur les rapports financiers et états financiers vérifiés (A/51/533 d'octobre 1996 et A/53/513 d'octobre 1998), entérinés par l'Assemblée générale, ont demandé à l'UNICEF de réexaminer la question.

46. Dans cette optique, l'UNICEF a procédé à un examen des dispositions pertinentes de son Règlement financier et de ses règles de gestion financière. Conformément au mandat de l'UNICEF, fournir des intrants pour le programme de coopération représente une étape importante de l'accomplissement de ses obligations. Si l'assistance en espèces aux gouvernements n'était pas enregistrée en tant que dépense, cela entraînerait un retard dans la comptabilisation du transfert de ressources à un moment futur, alors qu'en réalité, la contribution au programme de coopération a déjà été effectuée. Il est également possible qu'à ce moment-là, l'autorisation de dépenses donnée par le Conseil d'administration, ainsi que par les donateurs, ait expiré. Pour régler le problème, l'UNICEF a soumis en 1999 au Conseil d'administration une proposition tendant à réviser et à préciser la définition de « dépenses de programmes » dans le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'UNICEF. À cette fin, on a aligné la règle 1.1 m) sur la pratique en vigueur et l'intention originale de 1988. Cette définition repose sur la reconnaissance du fait que les « programmes » sont des apports directs à la réalisation des objectifs d'un projet concret de coopération au développement adopté dans le cadre de l'exercice d'harmonisation budgétaire et que le mot « dépenses » est employé conformément à la définition découlant des normes de comptabilité de l'ONU.

47. Par conséquent, les dépenses de programmes pour un exercice s'entendent, conformément à l'article 8.6 du Règlement financier, comme « la somme des décaissements et des engagements non réglés valables imputés sur les fonds alloués pour l'exercice afin de financer les apports directs nécessaires à la réalisation des objectifs d'un projet ou d'un programme déterminé ». Il s'agit normalement des experts, du personnel d'appui, des fournitures et du matériel, des contrats de sous-traitance, des avances en espèces et de la formation individuelle ou en groupe. Ces propositions ont été approuvées par le Conseil d'administration de l'UNICEF en septembre 1999. La proposition ayant été approuvée, l'UNICEF est persuadé qu'il a

² Par « dépenses de programmes » on entend les dépenses encourues pour les fournitures et le matériel, le personnel de projet, les consultants et d'autres coûts locaux pris en charge par l'UNICEF pour des activités de formation, des ateliers, des études, des services consultatifs et les aspects logistiques de la distribution des fournitures.

suivi depuis 1969 la même politique, qui consiste à comptabiliser l'assistance en espèces en tant que dépense au moment où les fonds sont versés au gouvernement.

48. Il faut noter que le CCQAB, dans son rapport A/54/441 (du 6 octobre 1999), entériné par l'Assemblée générale, a déclaré ce qui suit :

« D'après l'UNICEF, le versement de ces fonds est enregistré comme dépense car, dès l'instant où les fonds sont transférés au gouvernement, ils deviennent sa propriété. Accepter cette vue des choses a des incidences bien plus grandes que l'administration de l'UNICEF ne semble le penser; on peut en effet interpréter cette déclaration comme laissant entendre que les fonds transférés aux gouvernements sont des dons dont ils peuvent disposer à leur guise. Le Comité fait valoir que, si les gouvernements ont gardé les fonds que l'UNICEF met à leur disposition, ils n'en sont pas les propriétaires et que, si ces fonds ne sont pas entièrement utilisés aux fins pour lesquelles ils ont été versés, ils doivent être remboursés. »

L'UNICEF a pris ces observations du CCQAB très au sérieux, a examiné les plans d'opérations et procédures de remboursement, et a établi le présent rapport à l'intention du Conseil d'administration de l'UNICEF par l'intermédiaire du CCQAB. L'UNICEF estime que les procédures décrites aux paragraphes 40 à 42 ci-dessus, dans le contexte de la coopération au programme et des plans d'opérations, tirent la question au clair.

49. En outre, dans le cadre des travaux du Groupe des Nations Unies pour le développement en matière d'harmonisation et de simplification, auxquels l'UNICEF participe activement, le traitement des versements en espèces en tant que dépenses de programmes a été examiné avec intérêt et considéré comme un domaine où les meilleures pratiques devraient servir de points de repère. Il s'agit d'étudier les meilleures pratiques dans ce domaine de manière à tenir compte de l'obligation redditionnelle principale des institutions membres du Groupe des Nations Unies pour le développement pour le transfert des ressources aux entités nationales et de la nécessité d'un suivi et d'un contrôle réguliers dans l'accomplissement de cette obligation envers les organes directeurs. Dans le présent cas, les institutions feront en sorte que la pratique dont l'harmonisation est envisagée non seulement respecte les normes de comptabilité de l'ONU et réduise au minimum le coût pour les pays clients, mais également garantisse l'intégrité, l'efficacité et l'efficacité dans l'utilisation des apports au programme.

F. Le suivi et le contrôle de l'assistance en espèces aux gouvernements : un effort continu

50. L'UNICEF continuera à améliorer les procédures de suivi et de contrôle de l'assistance en espèces aux gouvernements. Dans ce contexte, l'UNICEF doit nécessairement compter sur la participation active des gouvernements coopérants et leurs structures de contrôle interne. À cet égard, l'UNICEF souhaite partager avec le Conseil d'administration les considérations, orientations et mesures suivantes qui visent à aborder les problèmes soulevés par le Comité des commissaires aux comptes et le CCQAB concernant le suivi et le contrôle de l'assistance en espèces.

51. Pour donner une idée de l'ampleur de l'assistance en espèces aux gouvernements dans le cadre des programmes de pays, il convient de noter que, bien

que les montants globaux de cette assistance aient augmenté, cela tient à un accroissement du volume des programmes. Sur des dépenses totales de programmes de 1,9 milliard de dollars pour 2000-2001, l'assistance en espèces aux gouvernements fournie pendant neuf mois en attendant la réception des rapports exigés s'élevait à 13,2 millions de dollars ou 0,7 % du total. Au cours de ces dernières années, les gouvernements ont sensiblement progressé en ce qui concerne la présentation ponctuelle des rapports sur l'assistance en espèces.

52. Les structures de contrôle interne des pays bénéficiaires sont un facteur important pour la détermination de la modalité de contrôle la plus appropriée. Dans le contexte de l'approche décentralisée de l'UNICEF envers la coopération, les procédures opérationnelles actuelles donnent au chef du Bureau de l'UNICEF la possibilité d'adapter les exigences en matière de présentation des rapports compte tenu de la viabilité et de la fiabilité des structures de contrôle interne du partenaire. Si ces structures paraissent suffisamment fiables, les règles de l'UNICEF autorisent le remplacement des rapports de contrôle de l'assistance en espèces par un simple certificat de dépenses émis par le gouvernement, étayé par des rapports d'activité et d'autres documents en tant que de besoin. Les vérificateurs du gouvernement sont ensuite responsables de l'audit ordinaire de l'assistance financière fournie. Toutefois, la procédure simplifiée de certification est tributaire de certaines conditions qu'il est généralement difficile de réunir dans les pays bénéficiaires. Par conséquent, la plupart des bureaux de l'UNICEF demandent des rapports d'activité étayés de documents financiers.

53. L'UNICEF continuera à évaluer les structures de contrôle interne dans les pays bénéficiaires afin de rationaliser plus avant ses procédures dans ce domaine et énoncera, dans ce contexte, des directives à l'intention de ses bureaux extérieurs concernant l'utilisation de certificats pour le contrôle de l'assistance en espèces.

54. Il est également important de noter ce qui suit :

a) Tous les bureaux de pays ont pour instruction d'incorporer les procédures relatives à l'assistance en espèces aux gouvernements dans les plans d'opération conclus avec ces derniers. Les bureaux régionaux vérifient le respect de cette exigence en passant ces plans en revue. Les bureaux de pays continueront à former leurs homologues ou d'autres institutions pour garantir le respect des procédures;

b) Le Bureau de la vérification interne de l'UNICEF fait figurer depuis plusieurs années l'assistance en espèces aux gouvernements parmi les principaux aspects des programmes et de la gestion à vérifier dans les bureaux de pays. Le processus est vérifié depuis le stade de la planification jusqu'au contrôle de l'utilisation finale. Dans le cadre de leurs responsabilités, les bureaux régionaux suivent la mise en oeuvre des recommandations de vérification interne;

c) Les rapports de suivi sur l'assistance en espèces aux gouvernements sont établis chaque trimestre par le siège et communiqués aux bureaux régionaux. Le Contrôleur a été autorisé par le Directeur général à assurer un contrôle grâce à l'analyse périodique des cas d'assistance en espèces pour lesquels des rapports de contrôle financier et d'activité n'ont pas été reçus. L'UNICEF peut suspendre les pouvoirs des bureaux de pays à continuer à verser une assistance en espèces aux gouvernements en question.

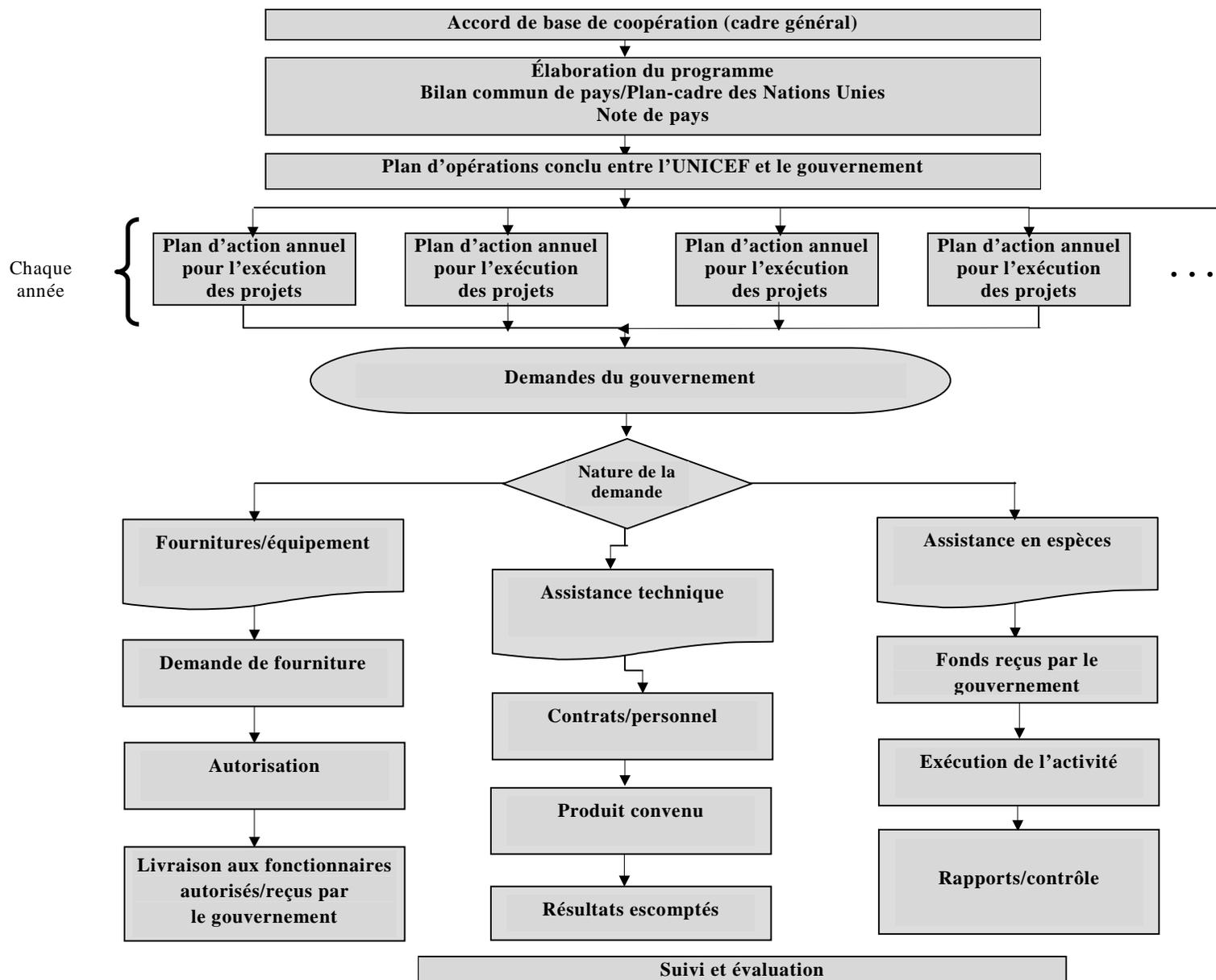
IV. Conclusion

55. Comme on vient de le signaler ci-dessus, l'UNICEF s'efforce sans cesse d'adapter ses modalités opérationnelles à l'impératif des programmes dont l'élaboration et l'exécution ont lieu en coopération étroite avec les pays bénéficiaires. Conformément à cette approche décentralisée, l'UNICEF aligne ses modalités opérationnelles relatives au transfert des ressources et au contrôle sur les réalités institutionnelles et la capacité des homologues nationaux, tout en respectant son obligation redditionnelle envers son organe directeur et ses donateurs conformément à sa mission et à son mandat. En outre, les modalités du programme de coopération permettent à l'UNICEF de respecter son obligation redditionnelle à l'égard du Conseil d'administration quant à la qualité, la ponctualité et la pertinence du soutien apporté par l'UNICEF, ainsi qu'à la nécessité de rendre dûment compte des transactions financières et du suivi et du contrôle de l'utilisation des intrants du programme. Les dispositions prises en vue d'une comptabilisation appropriée des transactions portant sur l'assistance en espèces aux gouvernements et du renforcement du suivi et du contrôle dans ce domaine témoignent de cet engagement.

56. Dans cette optique, et grâce aux orientations et à l'appui fournis par le Conseil d'administration de l'UNICEF, le CCQAB et le Comité des commissaires aux comptes, l'UNICEF continuera à appliquer attentivement les modalités actuelles de coopération et d'exécution, tout en collaborant activement avec ses partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement en vue d'étudier des domaines de simplification et d'harmonisation dans l'intérêt ultime des pays bénéficiaires.

Annexe I

Diagramme des modalités du programme de coopération de l'UNICEF



Aperçu du processus de l'assistance en espèces aux gouvernements

