

**MODIFICATIONS A APPORTER A L'ARTICLE 14.2
DU REGLEMENT FINANCIER CONCERNANT LA
RECONDUCTION DU MANDAT
DU COMMISSAIRE AUX COMPTES**



Consultation

11 janvier 2007

**Programme alimentaire mondial
Rome, Italie**

I. INTRODUCTION

1. Le Bureau du Conseil d'administration a demandé au Secrétariat du Conseil de présenter un document de travail sur les diverses pratiques suivies au sein du système des Nations Unies en ce qui concerne la nomination et la reconduction des Commissaires aux comptes afin de décider à sa réunion du 5 septembre 2006 de (des) option(s) à soumettre au Conseil pour examen.
2. La Division des services juridiques a été chargée d'établir ce document de travail qui expose la pratique actuelle du PAM et celles des autres organisations des Nations Unies et, comme le Bureau l'a demandé, analyse les tendances générales au sein du système des Nations Unies et les options que pourrait envisager le PAM en indiquant les avantages et les inconvénients que présente chacune d'entre elles.

II. PRATIQUE DU PAM

3. Le Commissaire aux comptes est nommé par le Conseil pour un mandat de quatre ans couvrant deux exercices financiers¹ qui peut être reconduit une fois pour une période de quatre ans. Le mandat du Commissaire aux comptes atteint donc huit ans au maximum et couvre ainsi quatre exercices financiers (articles 14.1 et 14.2 du Règlement financier).
4. Le National Audit Office (NAO) du Royaume-Uni, Commissaire aux comptes en exercice du PAM, a été nommé à l'origine par processus de sélection après mise au concours² pour la période 2002–2005 à la troisième session ordinaire du Conseil de 2001³. À sa deuxième session ordinaire de 2005, le Conseil a reconduit le mandat du NAO pour une deuxième et dernière période⁴.
5. Le Commissaire aux comptes précédent du PAM était la Cour des Comptes française, qui a été nommée pour deux mandats de quatre ans courant le premier du 1er juillet 1994 au 30 juin 1998 et le deuxième du 1er juillet 1998 au 30 juin 2002 (WFP/EB.3/97/13, page 9). Le PAM n'avait pas de Commissaire aux comptes propre à ce moment et la Cour des Comptes a été nommée conformément aux règles et procédures pertinentes de la FAO. Le mandat de la Cour des Comptes a été reconduit sans mise au concours.

¹ Aux fins du présent document, on entend par période financière un exercice de deux années civiles conformément au Règlement financier en vigueur du PAM. Il est toutefois entendu que le PAM établira des états financiers annuels à partir de 2006.

² Le Conseil a prescrit l'application d'un processus de sélection après mise au concours pour la nomination du Commissaire aux comptes du PAM à sa troisième session ordinaire de 1997 (WFP/EB.3/97/13, page 9). Toutefois, cette décision n'a pas été formalisée par une modification de l'article 14.2 du Règlement financier.

³ WFP/EB.3/2001/14, décision 2001/EB.3/6.

⁴ WFP/EB.2/2005/15, paragraphes 47-49.

6. Le Bureau a alors été invité à mettre au point des procédures et des critères pour la sélection et la nomination du Commissaire aux comptes; en attendant, le Conseil a reconduit le mandat du Commissaire aux comptes désigné par la FAO. Dans sa décision 1997/EB.3/7, le Conseil a ajouté que "les honoraires du contrôle des comptes ne devraient pas être augmentés et devraient, si possible, être réduits".
7. Sur la base de ce précédent et d'une interprétation stricte des règles et règlements applicables du PAM, la Division des services juridiques a estimé qu'une sélection après mise au concours comportant une procédure formelle d'appel d'offres ne paraissait pas applicable en cas de reconduction de mandat⁵. Le Commissaire aux comptes actuellement en fonction a été nommé pour un second mandat sans mise au concours.

III. PRATIQUES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DE SES INSTITUTIONS

A) Organisation des Nations Unies et programmes et fonds des Nations Unies

8. Le Comité des Commissaires aux comptes des Nations Unies se compose des Commissaires aux comptes de trois États membres nommés pour un mandat non renouvelable immédiatement d'une durée de six ans qui débute le 1er juillet de l'année considérée⁶. Un candidat peut être de nouveau nommé après un intervalle correspondant à un mandat (soit six ans).

B) Organisation mondiale de la santé (OMS)

9. La durée du mandat est fixée librement par l'Assemblée. Celle-ci a pour pratique de nommer le Commissaire aux comptes pour deux exercices financiers de deux ans chacun. Le Commissaire est donc nommé initialement pour un mandat de quatre ans. Une proposition d'honoraires doit être soumise pour chaque exercice financier.
10. Le renouvellement du mandat de quatre ans comporte une "élection" après mise au concours, élection à laquelle le Commissaire aux comptes en fonction peut présenter sa candidature en même temps que d'autres candidats. Lorsqu'un Commissaire en fonction est nommé pour un deuxième ou un troisième mandat, les honoraires sont fixés pour un seul mandat; en d'autres termes, le Commissaire aux comptes en fonction doit présenter à l'Assemblée de l'OMS une demande de reconduction comportant une proposition d'honoraires. Si plus d'une candidature est présentée, l'Assemblée procède à un vote. Un candidat qui sollicite un deuxième ou un troisième mandat peut donc demander des honoraires plus élevés que ceux qui avaient été proposés initialement pour le premier ou le second mandat, selon le cas.

⁵ Voir l'avis juridique du 18 mai 2005 adressé au Secrétaire du Conseil d'administration. Les textes actuels ne traitent pas de la question de la reconduction du mandat.

⁶ Résolution de l'Assemblée générale A/RES/55/248 du 31 janvier 2005.

C) Organisation panaméricaine de la santé (OPS)

11. La durée du mandat du Commissaire aux comptes est fixée librement par l'organe directeur et peut varier. À l'heure actuelle, la pratique consiste, comme à l'OMS, à nommer le Commissaire aux comptes pour un exercice financier de deux ans. Si le Commissaire aux comptes est reconduit pour un nouvel exercice financier de deux ans, il n'y a pas d'appel à la concurrence mais les honoraires sont renégociés. La renégociation des honoraires fait l'objet d'une décision de la direction de l'Organisation.

D) Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

12. Le Commissaire aux comptes est nommé pour un mandat initial de deux exercices biennaux avec possibilité de reconduction pour un exercice supplémentaire. Aucune politique officielle n'a été adoptée en ce qui concerne la renégociation des honoraires en cas de reconduction du mandat. Au terme de cette période de quatre ou six ans, le contrat doit faire l'objet d'un nouvel appel d'offres; les candidats de tous les États membres sont invités à soumettre des offres⁷. Aucune limite n'est donc imposée à l'heure actuelle au nombre de mandats pour lesquels le Commissaire aux comptes peut être reconduit; cependant, la question fait l'objet de débats depuis 1998⁸.

E) Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)

13. Le Commissaire aux comptes est nommé initialement pour un mandat de trois exercices financiers, c'est-à-dire trois périodes de deux années civiles ou six ans. Aucune limite au renouvellement du mandat n'est prévue. Les honoraires ne peuvent être renégociés au cours d'un mandat. Un Commissaire aux comptes en fonction qui désire solliciter un second mandat doit présenter une offre en même temps que les autres candidats potentiels, offre qui doit comporter des informations relatives aux honoraires. Il n'est pas exclu qu'un Commissaire aux comptes en fonction demande des honoraires plus élevés pour un deuxième mandat. Il appartient alors à la Conférence générale d'évaluer les offres et de nommer le Commissaire. L'UNESCO nous a informé qu'un Commissaire aux comptes déjà en fonction qui souhaite obtenir un nouveau mandat propose généralement des honoraires plus élevés car l'évolution des opérations peut exiger des modifications des compétences des Commissaires susceptibles d'entraîner une augmentation des honoraires. La Conférence générale décide en dernier ressort si l'augmentation des honoraires est justifiée et peut donc être acceptée par elle.

⁷ Décision du Comité financier, 107e session, mai 2004.

⁸ Comité financier de la FAO, 90e session tenue du 21 au 25 octobre 1998, documents FC 89/7 et FC 90/12).

IV. ANALYSE

14. De toute évidence, aucune politique n'est appliquée dans l'ensemble du système des Nations Unies en ce qui concerne la nomination et le processus de reconduction des Commissaires aux comptes. Les différentes méthodes appliquées tendent à assurer un équilibre entre les avantages que présente la continuité et ceux qu'offrent le changement et un roulement raisonnable des Commissaires. C'est le cas même dans les organisations comme l'UNESCO où la reconduction des mandats n'est pas limitée.
15. En règle générale, lorsque la reconduction du mandat du Commissaire aux comptes n'est pas limitée, elle comporte dans la plupart des cas une mise au concours comportant elle-même la présentation d'une proposition d'honoraires.
16. Le Corps commun d'inspection (CCI) a recommandé aux diverses organisations auxquelles il adresse des rapports de fixer, si elles le jugent bon, des limites au nombre de mandats des Commissaires aux comptes⁹. En mai 2002, la Commission européenne (CE) a adressé à ses États membres une recommandation analogue qui comprenait une clause sur le renouvellement des "associés d'audit principaux" au bout de sept ans¹⁰ et affirmait que l'associé d'audit ne devrait pas être autorisé à effectuer une nouvelle mission chez ce client avant qu'un délai de deux ans au moins se soit écoulé à compter de la date de son remplacement.
17. La plupart des institutions des Nations Unies n'imposent aucune limite aux mandats des Commissaire aux comptes¹¹.
18. Le roulement des Commissaire aux comptes présente des avantages et des inconvénients entre lesquels il n'est pas facile de trouver un bon équilibre. Les avantages d'un roulement régulier qui sont le plus souvent évoqués sont les suivants:

⁹ Voir par exemple le rapport du CCI JIU/REP/2002/08 concernant l'examen de la gestion et de l'administration de la FAO; voir également le rapport JIU/REP/2001/5 concernant l'examen de la gestion et de l'administration de l'OMS dans lequel le CCI recommande que l'Organisation "envisage d'assigner à la fonction de Commissaire aux comptes un mandat non renouvelable couvrant plusieurs exercices financiers de manière à permettre un degré raisonnable de rotation tout en préservant le degré nécessaire de continuité".

¹⁰ Voir la recommandation de la CE du 16 mai 2002: "Indépendance du contrôleur légal des comptes dans l'UE: principes fondamentaux", 2002/590/EC, publiée dans la série L du Journal officiel 191/22. Voir en particulier le paragraphe 10.

¹¹ Il n'existe pas de limites de ce genre au Fonds international de développement agricole (FIDA), à l'Union internationale des télécommunications (UIT), à l'OMS, à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), à l'UNESCO et à l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) par exemple. À ce jour, seuls l'Organisation des Nations Unies, la FAO et le PAM ont fixé une limite au nombre de mandats de leur commissaire aux comptes.

- i) indépendance visible: les Commissaires aux comptes ne risquent pas de se laisser influencer par des liens d'amitié ou de s'identifier à la direction de l'organisation;
 - ii) efficacité et efficacité du contrôle des comptes: une optique nouvelle reposant sur les normes internationales de vérification est assurée, ce qui peut changer la qualité du contrôle;
 - iii) participation de services de contrôle des comptes plus nombreux: une organisation peut ainsi avoir recours à une gamme plus large de vérificateurs expérimentés.
19. Les inconvénients d'un roulement régulier qui sont le plus souvent évoqués sont les suivants:
- i) coûts supplémentaires de deux catégories pour le client et pour le commissaire aux comptes:
 - ♦ coûts de gestion du processus de sélection;
 - ♦ coûts entraînés par l'intégration, la formation et l'entrée en fonction des nouveaux vérificateurs;
 - ii) risque accru d'insuffisance des vérifications: un vérificateur a besoin de temps pour acquérir la connaissance requise d'un client; il semble bien que la plupart des cas de vérifications insuffisantes se produisent pendant la première et la deuxième années du mandat du commissaire aux comptes¹²;
 - iii) hésitation à investir: le commissaire aux comptes peut hésiter à investir du temps et des ressources dans sa tâche.

V. EXAMEN DES HONORAIRES PROPOSÉS AVANT LA RECONDUCTION

20. Parmi les organisations étudiées qui autorisent la reconduction immédiate du mandat du Commissaire aux comptes¹³, l'UNESCO et l'OMS soumettent les nouveaux honoraires proposés éventuellement par le Commissaire à l'examen de l'organe directeur qui détermine si les augmentations d'honoraires demandées sont raisonnables. À la FAO où la reconduction pour un mandat supplémentaire est possible, aucune politique officielle n'a été adoptée en ce qui concerne la renégociation des honoraires en cas de reconduction.

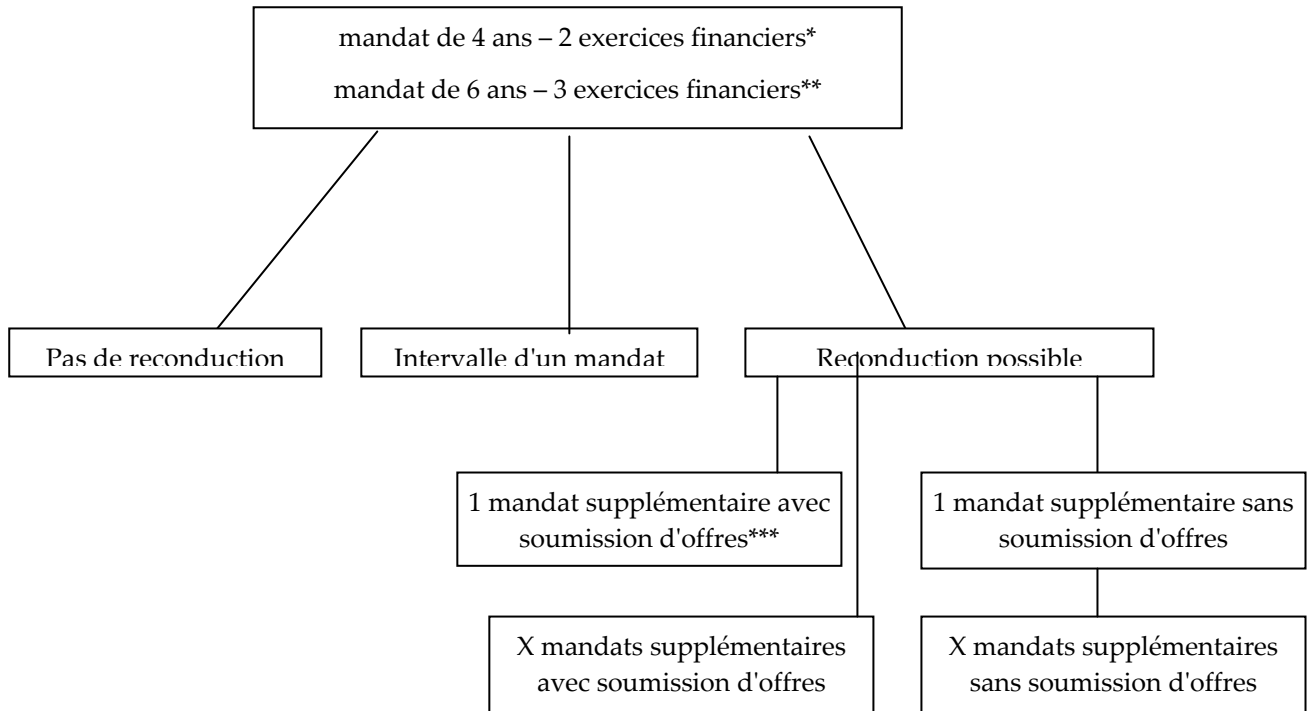
VI. OPTIONS

21. Le tableau ci-après présente les différentes options que le Conseil d'administration pourrait souhaiter examiner; est présentée ensuite une analyse des avantages et des inconvénients de chacune de ces options. Ainsi

¹² Voir le document du Comité financier de la FAO FC 107/11, 107e session du Comité financier, mai 2004.

¹³ FAO, UNESCO, OMS et OPS.

qu'il est indiqué dans la note 1, une recommandation tendant à adopter un exercice financier d'un an afin d'appliquer les Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) sera adressée au Conseil. Au cours de l'examen des options, le Bureau pourrait tenir compte de cette recommandation et étudier toutes les options prévoyant des mandats limités sur la base d'exercices financiers d'un an.



* Ou quatre périodes financières lorsque le PAM adoptera l'exercice financier d'un an.

** Ou six périodes financières lorsque le PAM adoptera l'exercice financier d'un an.

*** Lorsqu'un appel d'offres est lancé, les offres sont soumises en concurrence et comportent une proposition d'honoraires. Toutefois, la reconduction du mandat sans soumission d'offres ne signifie nullement que le Conseil n'a pas le droit d'examiner les modifications éventuelles par rapport aux honoraires d'origine et de les accepter ou non.

VII. OPTIONS POSSIBLES

22. **Option A:** Un mandat de quatre ans couvrant deux exercices financiers, non renouvelable.
23. Cette formule n'est adoptée par aucun organisme du système des Nations Unies: la plupart des organisations autorisent au moins une reconduction au terme d'un mandat de quatre ans. C'est seulement dans le cas des mandats de six ans que les organisations n'autorisent pas la reconduction. Cette option pourrait compromettre la continuité recherchée en permettant un roulement trop rapide des Commissaires aux comptes. Elle présenterait également l'inconvénient d'accroître les coûts.
24. **Option B:** Un mandat de quatre ans suivi d'un deuxième mandat de quatre ans avec mise au concours comportant une proposition d'honoraires.

25. Le Conseil d'administration pourrait examiner s'il convient de limiter les fonctions du Commissaires aux comptes à deux mandats de quatre ans chacun ou de permettre à un Commissaire en fonction de solliciter un troisième mandat et ainsi de suite. Le Conseil devrait examiner cette question lorsqu'il prendra une décision sur la nomination compte tenu des prestations fournies, des honoraires, de la continuité et de la nécessité du roulement. Lors de l'examen de cette option, le Conseil pourrait juger bon de prendre en considération le fait que tout processus de mise au concours entraîne des frais pour l'organisation et pour les candidats à la nomination. Tout processus de ce genre prend du temps et exige des ressources importantes de la part du Conseil et du PAM.
26. **Option C:** Conformément à la pratique actuelle, un mandat de quatre ans suivi d'un deuxième mandat sans mise au concours. Des conditions supplémentaires pourraient être posées: évaluation de la qualité des prestations fournies, renégociation des honoraires initiaux et approbation des modifications éventuelles avant la reconduction du mandat. Si le Conseil décidait de retenir cette option, il pourrait envisager de faire appel aux avis d'une ou plusieurs des sources suivantes: Directeur exécutif (qui pourrait à son tour avoir recours aux avis du Comité d'audit actuel), Bureau du Conseil ou Comité d'audit relevant du Conseil (s'il est créé).
27. **Option D:** Un mandat de six ans couvrant trois exercices financiers, sans possibilité de reconduction. C'est l'option choisie par l'Organisation des Nations Unies. Le Conseil d'administration devrait examiner s'il serait approprié de prévoir un mandat plus long.

VIII. DEBATS DU BUREAU

28. À sa réunion du 5 septembre 2006, le Bureau s'est prononcé en faveur de l'option C ci-dessus et a demandé qu'une recommandation soit formulée au sujet des modifications à apporter aux articles pertinents du Règlement financier. Au cours de la consultation informelle tenue à ce sujet le 9 octobre 2006, des précisions supplémentaires ont été demandées concernant les avantages et les inconvénients de l'option C.
29. Le principal avantage de l'option C est de permettre un roulement raisonnable des commissaires aux comptes tout en maintenant la continuité requise; elle paraît donc assurer un bon équilibre entre ces deux critères différents. Un commissaire aux comptes ne pourrait donc rester en fonction que pour deux mandats, soit pendant huit ans. Vu les pratiques appliquées dans d'autres institutions des Nations Unies, cette durée de huit ans n'est ni trop longue ni trop courte pour l'exercice des fonctions du commissaire: elle lui permet de disposer de suffisamment de temps pour investir des ressources et se familiariser avec les activités du PAM dans toute leur complexité, ce qui limite les risques d'insuffisance des contrôles et réduit les coûts associés au changement de commissaire. On peut soutenir

raisonnablement que la limitation de la durée des mandats assure en elle-même un certain degré d'indépendance, de certitude et de transparence¹⁴.

30. L'absence de sélection après mise au concours pour une reconduction unique de mandat pourrait présenter d'autres avantages justifiés et légitimes. En premier lieu, la gestion d'un processus de sélection du commissaire aux comptes entraîne pour le PAM des coûts non négligeables qui sont chiffrables en temps et en ressources humaines et financières. Après la fin du processus et dans les cas où le mandat du commissaire en fonction n'est pas reconduit, le PAM enregistrera probablement des coûts supplémentaires associés à l'entrée en fonction et à la formation du nouveau commissaire. La non application de la mise au concours en cas de reconduction unique de mandat se traduit par un avantage financier pour le PAM.
31. En ce qui concerne les prestations fournies et la qualité du service, la non application de la mise au concours en cas de reconduction unique de mandat peut être justifiée par la nécessité d'assurer la continuité, de renforcer la participation et l'engagement du commissaire aux comptes et de lui permettre de se familiariser avec les opérations du PAM.
32. Le recours obligatoire à la mise au concours à la fin de chaque mandat présente aussi des avantages importants. On peut soutenir que l'appel à la concurrence à la fin de chaque mandat assure davantage de transparence et rehausse l'image et la réputation du PAM. L'Organisation pourrait aussi tirer des avantages financiers d'un tel processus si elle réussissait à recruter un commissaire disposé à exercer cette fonction pour un coût moins élevé. Toutefois, ces avantages financiers immédiats pourraient être compromis ultérieurement par des facteurs comme ceux qui sont mentionnés plus haut. Il ressort de l'examen des pratiques et des tendances actuelles –notamment de la pratique de la Cour pénale internationale- que le recours obligatoire à la sélection par mise au concours à la fin de chaque mandat n'est pas nécessaire et qu'une renégociation raisonnable des honoraires est toujours possible.
33. Il est intéressant de noter que les arguments formulés au sein de divers organismes au sujet de la nomination des commissaires aux comptes ont tendance à porter sur la limitation des mandats ou, plus récemment, sur la

¹⁴ Dans ce contexte il convient de noter que la Cour pénale internationale créée récemment a également décidé que son commissaire aux comptes serait nommé pour un mandat de quatre ans, avec possibilité de reconduction sans mise au concours, mais que les conditions et modalités de reconduction sont à l'étude. Les honoraires sont renégociés et, le cas échéant, le bien-fondé de toute augmentation d'honoraires demandée est évalué en fonction de facteurs comme l'accroissement de la charge de travail et des effectifs de la Cour. Le commissaire est incité à indiquer une limite pour l'augmentation annuelle des honoraires pendant le nouveau mandat. On prend ainsi en compte le caractère prévisible des coûts du contrôle des comptes et la possibilité d'ajouter de nouveaux éléments aux activités en cas de besoin.

possibilité d'adresser les invitations à soumettre des offres aux organismes de contrôle des comptes des États membres et aux bureaux de contrôle des comptes qualifiés du secteur privé. Il apparaît que les organisations jouissent d'une large marge de liberté pour agir en s'inspirant des pratiques antérieures.

34. Pour donner suite aux intentions du Conseil concernant l'option C, l'article 14.2 du Règlement financier en vigueur devrait être amendé de façon à prévoir l'évaluation de la qualité des prestations fournies, la renégociation des honoraires et l'examen et l'approbation des modifications à apporter éventuellement aux honoraires avant la reconduction du mandat. Aux termes de l'article XIV.4 du Règlement général, le Conseil peut adopter un tel amendement après avoir pris l'avis du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) et du Comité financier de la FAO.

IX. MODIFICATION DE L'ARTICLE 14.2 DU REGLEMENT FINANCIER PROPOSEE

35. À l'heure actuelle, l'article 14.2 du Règlement financier est rédigé comme suit:

"Le Commissaire aux comptes est nommé pour un mandat de quatre ans couvrant deux exercices financiers. Son mandat ne peut être reconduit qu'une seule fois pour une période de quatre ans."

36. Pour donner suite aux intentions du Conseil comme indiqué plus haut et formaliser la décision, prise par le Conseil en 1997, de procéder à la nomination du Commissaire aux comptes du PAM par sélection après mise au concours¹⁵, cet article doit être modifié comme suit:

"Le Commissaire aux comptes est nommé, par sélection après mise au concours, pour un mandat de quatre ans couvrant deux exercices financiers. Son mandat ne peut être reconduit qu'une seule fois pour une période de quatre ans. La reconduction du mandat ne requiert pas de processus de sélection après mise au concours mais est soumise aux conditions suivantes: i) l'évaluation des prestations fournies, ii) la renégociation des honoraires, et iii) l'approbation par le Conseil des modifications apportées éventuellement aux honoraires". (les passages ajoutés sont soulignés).

¹⁵ Voir la note 2.

X. RESUME

- a) La pratique actuelle du PAM correspond aux pratiques des autres institutions des Nations Unies et aux recommandations du CCI en la matière car elle prévoit la nomination du Commissaire aux comptes par sélection après mise au concours et limite le nombre de mandats possibles.
- b) La pratique du PAM présente l'avantage de procéder à une sélection après mise au concours pour la nomination tout en permettant la reconduction pour un nouveau mandat sans qu'il soit nécessaire de recourir à un tel processus de sélection; il est donc possible d'assurer la continuité si le Conseil le juge nécessaire et les tâches administratives et les coûts associés sont réduits.
- c) En cas de reconduction de mandat, le Conseil pourrait envisager d'établir comme conditions: i) l'évaluation des prestations fournies par le Commissaire aux comptes, ii) la renégociation des honoraires, et iii) l'approbation par le Conseil des modifications aux honoraires initiaux qui seraient proposées.
- d) Le Bureau s'est prononcé en faveur de l'option C qui, si elle est retenue par le Conseil, requiert la modification de l'article 14.2 du Règlement financier. Il serait également souhaitable de modifier cet article pour formaliser la décision prise par le Conseil de procéder à la nomination du Commissaire aux comptes par sélection après mise au concours.