



Assemblée générale

Distr. générale
15 mars 2012
Français
Original : anglais

Soixante-sixième session

Point 131 de l'ordre du jour

**Rapports financiers et états financiers vérifiés
et rapports du Comité des commissaires aux comptes**

Rapport du Comité des commissaires aux comptes sur l'amélioration de l'application des principes de responsabilité et de transparence dans le système des Nations Unies : proposition de renforcement et de clarification du rôle du Comité des commissaires aux comptes dans la réalisation des audits de performance

Note du Secrétaire général

Comme l'Assemblée générale l'en a prié dans sa résolution 65/243 B, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale une lettre du Président du Comité des commissaires aux comptes en date du 15 mars 2012, à laquelle est joint le document intitulé « Rapport du Comité des commissaires aux comptes sur l'amélioration de l'application des principes de responsabilité et de transparence dans le système des Nations Unies : proposition de renforcement et de clarification du rôle du Comité des commissaires aux comptes dans la réalisation des audits de performance ».



Lettre de couverture

Le 15 mars 2012

Comme suite à la demande faite par l'Assemblée générale dans sa résolution 65/243 B, j'ai l'honneur de vous communiquer le document intitulé « Rapport du Comité des commissaires aux comptes sur l'amélioration de l'application des principes de responsabilité et de transparence dans le système des Nations Unies : proposition de renforcement et de clarification du rôle du Comité des commissaires aux comptes dans la réalisation des audits de performance ».

Le Vérificateur général des comptes de la Chine,
Président du Comité des commissaires aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) **Liu Jiayi**

Le Président de l'Assemblée générale des Nations Unies
New York

Rapport du Comité des commissaires aux comptes sur l'amélioration de l'application des principes de responsabilité et de transparence dans le système des Nations Unies : proposition de renforcement et de clarification du rôle du Comité des commissaires aux comptes dans la réalisation des audits de performance

Résumé

Dans sa résolution 65/243 B relative au rapport du Comité des commissaires aux comptes (CCC), l'Assemblée générale s'est félicitée que celui-ci accepte de réaliser des audits de performance et a prié le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires de lui demander de lui présenter à sa soixante-sixième session, en coordination avec le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) et l'Administration, un projet complet dans ce sens, avec indication de ses incidences sur le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'ONU.

Comme l'a demandé l'Assemblée générale, le CCC a consulté l'Administration et le BSCI à propos de son projet. Il a également consulté le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit et le Corps commun d'inspection, ainsi que, de manière informelle, quelques-uns des principaux services d'audit interne des fonds et programmes. Il a tenu compte des résultats de ces consultations lorsqu'il a établi la mouture finale du présent projet.

Les principes de la responsabilité des organismes publics, de la transparence et de l'efficacité de la gouvernance signifient que les administrations doivent répondre du caractère économique, efficace et efficient de la gestion des entités qu'elles administrent, et ne pas se contenter de présenter des états financiers réguliers. Il est largement admis qu'appliquer le principe de responsabilité aux administrations d'organismes publics entre dans le rôle des auditeurs externes et est même une de leurs principales fonctions, qu'il s'agisse du secteur public d'un pays ou de l'administration d'un organisme international.

Le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'ONU entérinent une conception élargie du rôle des auditeurs externes, en confiant au CCC un mandat discrétionnaire qui dépasse la réalisation de l'audit des états financiers. Très précisément, l'article 7.5 établit que « le CCC a la faculté de formuler des observations sur l'efficacité des procédures financières, sur le système comptable, sur les contrôles financiers internes et, en général, sur l'administration et la gestion de l'Organisation ». Cette large mission, dépassant les limites de l'audit des états financiers, s'étend à l'examen de la bonne utilisation des ressources des États Membres faite par les organismes des Nations Unies dans l'exécution de leurs mandats. L'Assemblée générale a même constaté l'importance du rôle joué par les institutions d'audit suprêmes dans la promotion de l'efficacité, de l'efficience et de la transparence de l'administration des organismes publics et de l'application du principe de responsabilité à leurs administrations (résolution 66/209).

Cependant, l'article 7.5 ne couvre pas exhaustivement et clairement tous les éléments de l'audit moderne des organismes du secteur public, particulièrement en ce

qui concerne le caractère économique et l'efficacité de leurs activités. Depuis des dizaines d'années, le CCC examine les questions relatives à la « gestion » en vertu de l'article 7.5, exerçant le mandat discrétionnaire dont il dispose pour choisir les questions qu'il examine et présentant les résultats dans des « rapports détaillés », tandis qu'à d'autres occasions le Comité consultatif invoque l'article 7.7 pour lui demander d'étudier tel ou tel sujet et de consacrer un rapport entier à la présentation des résultats obtenus.

Le CCC estime qu'il faudrait réviser l'article 7.5 afin de le rendre plus clair et de moderniser le règlement, et il indique dans le présent rapport quel est le texte modifié qu'il propose. Jusqu'à ce que l'Assemblée générale soit prête à approuver cette révision, il continuera d'exercer ses fonctions selon les textes existants.

Néanmoins, le CCC fait ressortir, dans le présent rapport, les éléments du règlement actuel qui peuvent avoir une incidence sur ses activités et son mode de fonctionnement, ainsi que sur la présentation de ses rapports détaillés. En particulier, du fait qu'en application des normes IPSAS les audits deviennent annuels et non plus biennaux, il faut réexaminer comment le Comité effectuera le travail d'audit externe, comment l'Administration s'en accommodera et comment cela s'insérera dans le calendrier de l'Assemblée générale.

S'appuyant sur le texte actuel des articles 7.5 et 7.7, le CCC présente des propositions précises visant à améliorer : a) ses rapports avec le Comité consultatif, en lui présentant son programme au début de la période d'audit; et b) l'information qu'il présente à l'Assemblée générale, en allégeant ses rapports détaillés, ce qu'il compenserait en présentant, à chaque période d'audit, un nombre limité de rapports portant exclusivement sur des sujets particuliers – ce qui ne s'écarte pas de la pratique actuelle, selon laquelle il établit des rapports annuels sur le plan-cadre d'équipement et la mise en application des normes IPSAS et le Comité consultatif lui a demandé récemment d'établir tous les ans un rapport sur la mise en œuvre d'Umoja, le progiciel de gestion intégré.

Le CCC estime que la clarification et la modernisation de ses attributions en matière d'audit de performance et l'amélioration de l'information présentée à l'Assemblée générale rendraient lesdites attributions complémentaires de celles des services de contrôle interne consistant à examiner les questions d'économie, d'efficacité et d'efficacités. Sachant que les fonctions d'audit interne et externe sont distinctes et ne sont pas interchangeables, il continuera de se coordonner avec les organes de contrôle et de renforcer sa collaboration avec eux, ainsi qu'avec le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, surtout lorsqu'il examinera des sujets particuliers à aborder par le biais d'audits de performance ou la programmation de ces audits.

Le CCC ne pense pas que ses propositions entraîneront une augmentation des dépenses, vu qu'une partie des activités consacrées aux audits de performance concernant les problèmes de gestion qui figurent dans ses rapports détaillés se retrouveraient dans quelques rapports portant sur un thème particulier. Il estime, en revanche, que ce qu'il propose permettra d'améliorer le service d'audit interne qu'il fournit, et donc aussi l'application du principe de responsabilité, la transparence et l'efficacité-coût dans les organismes du système des Nations Unies.

Le Comité des commissaires aux comptes recommande à l'Assemblée générale de faire ce qui suit :

a) Convenir du caractère fondamental du rôle que remplissent les commissaires aux comptes, en tant qu'auditeurs externes indépendants des organismes, fonds et programmes des Nations Unies, dont les audits de performance contribuent au renforcement de l'application du principe de responsabilité, de la transparence, de la qualité de la gouvernance et de la productivité des sommes dépensées;

b) Modifier l'article 7.5, lors de la prochaine révision du Règlement financier et des règles de gestion financière, pour le faire correspondre à la pratique actuelle en matière d'audit externe et d'audit de performance d'organismes du secteur public;

c) Au lieu de cela ou en même temps, approuver les propositions du CCC concernant l'allègement, les règles étant ce qu'elles sont, de ses rapports détaillés, ainsi que l'augmentation, en contrepartie, du nombre de rapports d'audit consacrés à un thème particulier choisi avec le consentement préalable du Comité consultatif et en fonction de sa perception des risques pesant sur l'efficacité-coût des activités des organismes des Nations Unies et de l'utilisation de leurs ressources.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Rappel des faits	7
II. Audit de performance et audits externes	8
III. Ce que fait actuellement le Comité des commissaires aux comptes en matière d'audit de performance	10
IV. Propositions visant à préciser et renforcer le rôle du Comité des commissaires aux comptes dans la réalisation des audits de performance	11
V. Avantages des propositions du Comité des commissaires aux comptes	13
VI. Coordination du Comité des commissaires aux comptes avec les autres organes de contrôle	14
VII. Conclusion	16
VIII. Remerciements	16

I. Rappel des faits

1. Le Comité des commissaires aux comptes (CCC) jouit depuis toujours, et il s'en félicite, d'un appui vigoureux de la part de l'Assemblée générale, qui l'a toujours considéré comme un mécanisme de contrôle indépendant qui a une importance vitale pour les organismes, fonds et programmes des Nations Unies. Il remplit cette fonction, d'une part, en effectuant des audits financiers permettant de s'assurer que les états financiers donnent une idée exacte de la situation financière et des résultats des organisations, et, de l'autre, en examinant leur efficience et la façon dont ils sont gérés. Ce double rôle est explicitement consacré dans le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'ONU.

2. Le CCC ne se laisse pas aller à la facilité : il cherche sans cesse à améliorer le service d'audit externe qu'il offre à l'Assemblée générale. À cette fin, à sa trente-neuvième session extraordinaire, en décembre 2009, il a constaté la nécessité d'adapter les services qu'il assure à l'évolution des pratiques mondiales en matière d'audit externe d'organismes du secteur public, particulièrement en ce qui concerne l'audit de performance. Il savait que, depuis quelques années, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et la Cinquième Commission s'étaient tous deux déclarés très intéressés par l'idée de voir les commissaires aux comptes entreprendre plus d'analyses en profondeur dans le domaine de la gestion et dans le domaine opérationnel, comme l'y autorise l'article 7.5 du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU.

3. Début 2011, le CCC a fait comprendre à l'Administration, au Comité consultatif et à la Cinquième Commission qu'il souhaitait recevoir des attributions claires et modernisées en matière d'audit de performance. Il a également fait ressortir que l'adoption des normes IPSAS, qui imposent de présenter des rapports financiers annuels et de subir des audits tous les ans, obligerait à modifier la façon dont il fait rapport à l'Assemblée générale.

4. Dans sa résolution 65/243 B, l'Assemblée générale, se félicitant que le CCC accepte de procéder à des audits de performance, a prié le Comité consultatif de demander aux commissaires aux comptes de lui présenter à sa soixante-sixième session, en coordination avec le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) et l'Administration, un projet complet sur la question, en indiquant notamment quelle en serait l'incidence sur le Règlement financier et les règles de gestion financière.

5. Par lettre en date du 11 août 2011, le Comité consultatif a transmis la demande de l'Assemblée générale au CCC. Celui-ci s'est concerté avec l'Administration et le BSCI, ainsi qu'avec le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, le Corps commun d'inspection et les services d'audit interne des fonds et programmes. Les observations que ceux-ci ont formulées ont été prises en compte dans l'élaboration du présent projet.

6. Le CCC a étudié la question des audits de performance avec le Groupe de vérificateurs externes des comptes à sa cinquante-deuxième session, en décembre 2011. Le Groupe est convenu que, comme les commissaires aux comptes en font un élément essentiel de leur position, l'exécution d'audits de performance, y compris l'analyse de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience avec lesquelles les organismes sont gérés, était un des rôles fondamentaux des auditeurs externes du secteur public.

II. Audit de performance et audit externe

7. Les organismes des Nations Unies sont des organismes publics qui dépensent des fonds publics. Les principes de responsabilité, de transparence et d'efficacité de la gouvernance veulent que les administrations qui gèrent ces organismes soient tenues responsables, publiquement, de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience de leur gestion, et ne soient pas simplement tenues de produire des états financiers correctement présentés. L'examen de cet aspect qui est au cœur de la responsabilité des dirigeants est une fonction essentielle des auditeurs externes du secteur public, et le CCC et les institutions supérieures de contrôle des finances croient fermement que les mêmes principes s'appliquent directement aux organisations du secteur public international.

8. Le rôle élargi des auditeurs externes existe dans le Règlement financier et les règles de gestion financière, où le CCC se voit attribuer un mandat discrétionnaire qui s'étend au-delà de l'audit des états financiers. L'article 7.5 se lit comme suit :

Le Comité des commissaires aux comptes a la faculté de formuler des observations sur l'efficacité des procédures financières, sur le système comptable, sur les contrôles financiers internes et, en général, sur l'administration et la gestion de l'Organisation.

Ce vaste mandat déborde donc de l'audit des états financiers pour comprendre l'examen de la façon dont les organisations ont utilisé les fonds publics des États Membres pour s'acquitter de leur mandat.

9. L'Assemblée générale elle-même a considéré, dans sa résolution 66/209, que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques jouaient un rôle important pour ce qui est de rendre l'administration publique plus efficiente, plus transparente et plus respectueuse du principe de responsabilité et de créer ainsi des conditions propices à la réalisation des objectifs de développement arrêtés à l'échelon international, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement.

10. Cependant, tel qu'il est actuellement formulé, l'article 7.5 ne couvre pas exhaustivement et clairement tous les éléments de l'audit de performance sous la forme qu'ils ont acquise dans les activités d'audit du secteur public, particulièrement en ce qui concerne l'examen de l'économie et de l'efficacité avec lesquelles les activités sont menées. L'audit de performance est la discipline qu'exercent des auditeurs externes lorsqu'ils examinent dans quelle mesure une organisation a utilisé les ressources mises à sa disposition de façon économique, efficiente et efficace dans la poursuite de ses objectifs déclarés (voir la définition qui figure dans l'encadré ci-dessous). L'application des principes de responsabilité et de transparence présuppose un examen public des activités des organisations publiques; l'audit de performance est un moyen pour les organes législatifs et les citoyens de savoir ce qui se passe au niveau de la conduite des activités administratives et opérationnelles et des résultats obtenus. Il aide donc à asseoir la légitimité des organismes publics concernés et à renforcer la confiance. C'est même dans l'intérêt des organismes du système des Nations Unies eux-mêmes, qui doivent compter sur les dons des États Membres, de continuer à charger leurs auditeurs externes d'effectuer des audits de performance indépendants, surtout dans un monde incertain et complexe qui change rapidement et où les moyens sont limités.

Audit de performance : définition

L'audit de performance^a porte sur les éléments suivants :

- a) **Économie (maîtrise des coûts)** : audit de l'économie avec laquelle sont menées les activités administratives, dans le respect des bons principes, selon les pratiques optimales et en appliquant des politiques de gestion saines;
- b) **Efficiencia (tirer le maximum des ressources disponibles)** : audit de l'efficiencia de l'utilisation des ressources humaines, financières et autres, y compris l'examen des systèmes d'information, de la mesure des résultats, des dispositifs de contrôle et des procédures suivies par l'entité auditée pour corriger les lacunes signalées;
- c) **Efficacité (atteinte des buts et objectifs)** : audit de l'efficacité de la performance pour ce qui est d'atteindre les objectifs de l'entité, ainsi que des effets réels des activités, comparés à ce qui était prévu;

^a Les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances définissent l'audit de performance tel qu'il doit être effectué par les auditeurs externes du secteur public (ISSAI 3000). Ces normes sont publiées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Des renseignements supplémentaires sont disponibles sur le site www.issai.org.

11. L'Administration a été d'avis que la définition ci-dessus, ainsi que les objectifs, la définition du travail à effectuer, les méthodes et les niveaux d'analyse, gagneraient à être définis plus précisément. Le CCC estime pour sa part que la définition ci-dessus est suffisante et que c'est à lui de fixer pour chaque mission d'audit les objectifs précis, l'étendue du travail à effectuer, les méthodes et le niveau d'analyse.

12. L'intérêt de confier un audit de performance à des auditeurs externes est d'autant plus grand que ceux-ci sont totalement indépendants de l'administration soumise à l'audit. L'Assemblée générale adhère sans réserve au principe de l'indépendance de ses auditeurs externes, qui est consacré dans le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'ONU.

13. L'indépendance, telle que définie dans la Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques (1977) et la Déclaration de Mexico sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle publiée en 2007 par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, est le principe fondamental sur lequel repose l'audit externe de la comptabilité publique¹. D'autre part, l'Assemblée générale a aussi constaté que

¹ La Déclaration de Lima a énoncé les principes régissant l'indépendance dans le domaine des audits du secteur public. Au dix-neuvième congrès de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, tenu à Mexico en 2007, la définition de ces principes a été affinée et huit piliers de l'audit externe du secteur public ont été définis. Le Comité des commissaires aux comptes, dont les membres appartiennent à des institutions

c'était à l'audit externe du secteur public de donner des assurances en toute indépendance sur l'efficacité et l'efficience de l'utilisation des fonds publics (voir résolution 66/209). Afin de préserver cette indépendance, d'en prouver l'existence et de la protéger, il faut absolument que les auditeurs externes soient libres de fixer leur programme de travail (après consultations, le cas échéant), qu'elles exercent leurs responsabilités en toute liberté et qu'elles ne subissent aucune pression répréhensible de la part de l'administration qu'elles contrôlent.

14. L'audit de performance permet aussi aux auditeurs externes d'exploiter les atouts qu'eux seuls réunissent – leur position, leur accès à l'information et leurs compétences² – pour apporter une valeur ajoutée à une organisation en trouvant des moyens d'améliorer l'efficacité-coût de la conduite de ses activités et de son fonctionnement et faire de bonnes recommandations d'amélioration. En réalisant l'audit de performance de certains domaines d'activité d'une organisation et en en faisant rapport à l'Assemblée générale ou à un autre organe délibérant, les commissaires aux comptes peuvent aider les administrations qui s'efforcent d'améliorer leur fonctionnement en découvrant quels sont les problèmes sous-jacents ou systémiques, en veillant à ce que le rendement des sommes dépensées soit bon et, si possible, en trouvant des possibilités de faire des économies.

III. Ce que fait actuellement le Comité des commissaires aux comptes en matière d'audit de performance

15. Depuis sa création, le CCC suit l'évolution des méthodes appliquées au secteur public, y compris en ce qui concerne l'audit de performance, lorsqu'il se penche sur les « problèmes de gestion » en application de l'article 7.5, en faisant usage de son mandat discrétionnaire pour choisir des sujets à examiner et faire rapport sur ses constatations dans ses rapports détaillés. Dans presque tous les cas, ceux-ci portent sur une entité particulière du système des Nations Unies, donc les problèmes de gestion sont ceux qui concernent cette organisation.

16. Les rapports détaillés du CCC sont généralement publiés au moins six mois après la fin de l'exercice biennal ou annuel de l'organisation concernée, en même temps que les rapports plus concis dans lesquels les auditeurs externes donnent leur avis sur les états financiers. Exceptionnellement, lorsqu'on le leur a demandé, les commissaires aux comptes ont produit des rapports isolés sur un sujet unique : parmi les exemples récents, on peut citer les rapports sur les progrès accomplis dans l'exécution du plan-cadre d'équipement et sur la mise en œuvre des normes IPSAS.

17. Depuis longtemps déjà, la façon dont le CCC applique l'article 7.5 permet d'intégrer ses travaux avec ceux des organes délibérants et de présenter à l'Assemblée générale, aux États Membres et aux donateurs un rapport sur chacune des entités qui appellent de leur part des décisions d'ouverture de crédits et de

supérieures de contrôle des finances publiques membres de ladite organisation, s'efforce de respecter ces principes dans l'accomplissement de son travail dans les organisations, fonds et programmes des Nations Unies.

² Particulièrement dans des domaines tels que la gouvernance, le contrôle et la gestion des risques; de la gestion financière et de l'information financière; de l'exploitation de l'information aux fins de l'amélioration de la prise de décisions; de l'efficacité-coût de la prestation des services, de la réalisation des projets et de la transformation des organismes.

financement. Il s'est penché sur les questions qui ont actuellement une incidence sur ses activités et sur l'établissement de ses rapports, particulièrement en ce qui concerne les audits de performance, à savoir :

a) S'il est vrai que c'est une bonne chose que les normes IPSAS rendent les rapports annuels, cela va avoir pour effet de multiplier les rapports et d'accroître leur fréquence. Cela aura des répercussions importantes sur les travaux de l'Administration, des commissaires aux comptes, du Comité consultatif et de l'Assemblée générale. Dans ces conditions, il paraît nécessaire et opportun au CCC, qui est l'organe de contrôle dont l'activité sera affectée par l'application des nouvelles normes, de rationaliser dès maintenant les rapports d'audit détaillés, en ce qui concerne tant leur longueur que leur teneur. Il s'offre également une possibilité de plus grande souplesse dans l'établissement des rapports consacrés à un sujet particulier. Le CCC pense que l'Assemblée aimerait disposer au bon moment de rapports inventoriant les problèmes d'importance critique, les causes et les risques dont il faut s'occuper pour améliorer l'administration et les activités des Nations Unies;

b) Le moment où sont établis les rapports détaillés dépend largement du cycle de la comptabilité financière et des audits, ce qui pourrait, dans certains cas, empêcher l'Assemblée générale de recevoir en temps voulu des évaluations et des rapports d'audit externe sur les grandes questions et les sujets de préoccupation que le CCC relève à l'occasion de ses missions. Dans bien des cas, les commissaires aux comptes pourraient et voudraient bien présenter leur rapport à l'Assemblée dans des délais plus courts et mieux adaptés aux besoins;

c) Le CCC sait qu'il faut que l'Assemblée générale dispose d'études approfondies supplémentaires sur des sujets particuliers, afin de pouvoir examiner les questions d'importance stratégique tant au niveau d'un organisme des Nations Unies qu'à travers tout le système. Actuellement, il ne peut présenter ses conclusions que dans des rapports détaillés consacrés chacun à une entité, ou demander l'accord préalable du Comité consultatif pour établir un rapport à part;

d) Produire un rapport détaillé sur chaque entité, quels que soient sa taille et les risques auxquels elle est exposée, n'est peut-être pas la façon la plus économique d'utiliser les moyens limités alloués aux audits externes. Le CCC pense qu'il devrait être possible d'accroître la valeur de ces audits en se concentrant de manière plus approfondie sur les problèmes les plus vitaux pour l'équipe dirigeante.

IV. Propositions visant à préciser et renforcer le rôle du Comité des commissaires aux comptes dans la réalisation des audits de performance

Proposition 1

18. À la lumière de ce qui précède, l'Assemblée générale pourrait trouver utile de réviser l'article 7.5, qui se lit actuellement comme suit :

Le Comité des commissaires aux comptes a la faculté de formuler des observations sur l'efficacité des procédures financières, sur le système

comptable, sur les contrôles financiers internes et, en général, sur l'administration et la gestion de l'Organisation.

en adoptant le nouveau texte ci-après (les éléments nouveaux ou modifiés sont soulignés) :

Le Comité des commissaires aux comptes a la faculté de formuler des observations sur l'économie, l'efficacité et l'efficience des procédures financières, sur le système comptable, sur les contrôles financiers internes et, en général, sur l'administration et la gestion de l'Organisation, et de présenter ses rapports à l'Assemblée générale.

19. D'après l'Administration, la révision de l'article 7.5 pourrait nécessiter la modification de la résolution 74 (I), de 1946, par laquelle l'Assemblée générale a créé le CCC, ainsi que de l'annexe du Règlement financier et des règles de gestion financière. Le CCC pense, pour sa part, que de préciser le rôle qui est le sien en vertu de l'article 7.5 ne devrait pas nécessiter d'autre changement adopté par décision d'un organe délibérant.

Proposition 2

20. Tout en pensant qu'à terme il faudra changer l'article 7.5, le CCC est prêt, dans l'immédiat, à continuer de mener ses activités dans les conditions actuelles, c'est-à-dire en demandant l'assentiment du Comité consultatif avant de produire des rapports consacrés à une question particulière, qu'ils font figurer à cet effet dans leur programme de travail prévisionnel, en début de campagne d'audit. Il compte aussi alléger ses rapports détaillés et rééquilibrer son programme de travail en y limitant le nombre de rapports thématiques effectués dans une même période d'audit. Ledit programme de travail sera concentré sur les questions possibles relevées par les commissaires aux comptes, et les raisons de leur choix seront clairement exposées. Comme le veut l'article 7.5, le Comité consultatif pourra alors demander au CCC de l'exécuter et de présenter les résultats à l'Assemblée générale.

Mise en œuvre des propositions

21. Pour régler les questions soulevées plus haut, notamment celle de l'incidence de l'annualisation des rapports imposée par les normes IPSAS, le CCC estime qu'il lui faudra :

- a) Alléger ses rapports détaillés portant chacun sur une entité,
 - i) En les abrégant, c'est-à-dire en les concentrant sur les questions de finances, de contrôle interne et de déontologie et sur un nombre limité de questions de « gestion » particulièrement importantes pour l'entité concernée;
 - ii) Dans le cas des entités à faible risque, en produisant uniquement une opinion (rapport concis), tout problème exceptionnel étant abordé dans un rapport détaillé, comme le veut l'article 7.11;
- b) Compenser le fait que les questions de « gestion » sont moins abordées au niveau de l'entité, en produisant chaque année un nombre limité de rapports consacrés chacun à une question particulière, portant sur un choix de problèmes de gestion importants, par exemple un domaine, une fonction ou un mode d'exécution

des tâches, examinés chacun dans une organisation ou transversalement à travers plusieurs organisations : les achats, un grand programme informatique, un projet de construction, un programme opérationnel, ...

22. Pour le moment, le CCC pense continuer à produire les rapports consacrés aux normes IPSAS et au plan-cadre d'équipement, ainsi que le nouveau rapport annuel sur Umoja, et chercher quelques autres sujets à ajouter à son programme de travail. Grâce à l'allègement de ses rapports détaillés, il pense pouvoir produire jusqu'à trois monographies supplémentaires par an, de longueur comparable, dans les limites de ses ressources budgétaires actuelles. Il continuerait d'établir un rapport détaillé complet sur les entités importantes auxquelles il est connu que l'Assemblée générale s'intéresse.

23. Si l'Assemblée générale approuve les propositions du CCC, la prochaine étape consistera à définir un programme de travail reflétant le dosage et l'étalement dans le temps des rapports détaillés, des monographies et des rapports concis. En termes très généraux, les sujets à examiner seront choisis dans des domaines où les commissaires aux comptes estiment, d'après leurs travaux antérieurs, que l'analyse des risques et la tenue de consultations auraient les plus grandes chances de conduire à une amélioration de l'efficacité-coût et qu'ils présentent la plus grande importance stratégique pour les organismes, fonds et programmes des Nations Unies.

24. Le CCC pense que les dispositions énoncées ci-dessus pourraient prendre effet en 2013. Il exécuterait son programme de travail normal jusqu'au troisième trimestre 2012, ce qui lui laisserait suffisamment de temps pour se concentrer sur la mise en œuvre des normes IPSAS dans les neuf premières entités du système. Le premier programme complet de rapports à examiner avec le Comité consultatif serait présenté à partir de 2013, un programme prévisionnel couvrant au moins trois ans étant présenté et examiné au cours de l'automne 2012.

V. Avantages des propositions du Comité des commissaires aux comptes

25. Les avantages des propositions du CCC sont à ses yeux les suivants :

a) **Amélioration de la qualité des services d'audit externe.** Le CCC pense qu'en effectuant des études approfondies plus ciblées sur des sujets particuliers, ce qui permet de mieux exploiter les méthodes de l'audit de performance, il pourra présenter à l'Assemblée générale et aux organes directeurs des renseignements et des réflexions sur les résultats des entités et l'exécution des grands programmes et projets, et donc améliorer la transparence. De leur côté, les entités profiteront des idées et des conseils donnés sur les moyens de fonctionner de façon plus économique, ce qui renforcera l'amélioration de l'information financière et de la transparence résultant de l'adoption des normes IPSAS. Par exemple, les rapports des commissaires aux comptes sur lesdites normes et sur le plan-cadre d'équipement illustrent, à leur avis, la façon dont ils peuvent aider l'Assemblée générale et l'Administration à faire face aux risques qui pèsent sur la productivité des sommes dépensées;

b) **Des rapports qui tombent davantage au bon moment.** Le dispositif décrit ci-dessus permettrait au CCC de faire varier les dates de présentation de ses

rapports en choisissant, avec l'accord du Comité consultatif, le moment où un rapport donné est le plus utile, par exemple parce qu'on commence à se poser des questions sur un programme important ou parce qu'une importante décision de financement doit être prise. D'autre part, il serait plus facile d'étaler la publication des rapports sur toute l'année, au lieu de la concentrer sur l'automne comme c'est le cas actuellement;

c) **Absence d'incidence sur les frais d'audit.** L'Administration se demande avec préoccupation et à juste titre si les propositions du CCC ne risquent pas d'entraîner une hausse des frais d'audit, surtout du fait de l'intensification des activités consacrées à l'adoption des normes IPSAS. Les commissaires aux comptes pensent qu'il n'en sera rien, vu qu'une partie des activités consacrées aux audits de performance portant sur les problèmes de gestion traités dans leurs rapports détaillés sera redirigée vers un nombre limité de monographies. En d'autres termes, seule la répartition des ressources budgétaires actuelles du CCC changerait³. À plus long terme, au fur et à mesure que l'on se rendra compte de l'intérêt du nouveau système, il se peut que le Comité consultatif ou la Cinquième Commission lui demandent davantage d'études, auquel cas cela pourrait avoir une incidence sur les dépenses. Cependant, il n'y aura rien de changé par rapport à ce qui se passe actuellement lorsqu'un organe délibérant demande aux commissaires aux comptes d'effectuer une mission supplémentaire. Quant aux répercussions pour l'Administration, le CCC fait observer que, s'il peut arriver que celle-ci reçoive davantage de monographies sur des problèmes d'importance critique, le nombre et la longueur des rapports détaillés seront réduits;

d) **Renforcement de l'application du principe de responsabilité et la confiance du public.** L'ONU tirera avantage du renforcement de la confiance que lui font les États Membres et le public en général du fait de l'amélioration de l'information provenant des audits externes.

VI. Coordination du Comité des commissaires aux comptes avec les autres organes de contrôle

26. Le CCC et les autres organes de contrôle disposent de ressources limitées pour mener leurs activités, et il incombe à chacun d'en faire le meilleur usage sur le plan de l'économie et de les affecter au mieux. Les auditeurs externes doivent donc, et ils le font, mener de larges consultations pour bien saisir les risques et se coordonner, le cas échéant, avec les comités d'audit et les organes d'audit interne afin d'éviter les chevauchements inutiles et de saisir toutes les possibilités de donner la plus grande valeur possible aux activités de contrôle. À ce sujet, les commissaires aux comptes sont également favorables à l'assignation d'attributions en matière d'audit de performance aux services de contrôle interne, afin qu'eux aussi puissent faire rapport aux dirigeants et, le cas échéant, aux organes directeurs, sur les questions d'économie, d'efficacité et d'efficience. Au bout du compte, le CCC estime que la

³ Le CCC a déjà demandé un montant accru d'honoraires pour l'exercice biennal 2012-2013, afin de couvrir les dépenses supplémentaires entraînées par la nécessité de certifier les états financiers des entités dont il s'occupe tous les ans, conformément aux normes IPSAS, plutôt que tous les deux ans. Il s'est aussi efforcé de rééquilibrer son portefeuille d'entités en révisant la répartition entre ses membres des responsabilités de chef de file.

dimension et la complexité des problèmes auxquels le système des Nations Unies doit faire face font que les organes de contrôle internes et externes ont largement de quoi s'occuper et apporter chacun sa contribution.

27. Il est important de noter que les auditeurs externes doivent aussi consulter les organes de tutelle (le Comité consultatif, dans le cas du CCC), surtout si les activités proposées risquent de dépasser les limites de leur mandat, de se heurter à des sensibilités politiques ou de provoquer une hausse des frais d'audit. Néanmoins, le principe essentiel doit rester que les auditeurs externes déterminent seuls le programme de travail à effectuer dans les limites des crédits qui leur ont été ouverts.

28. Lors de sa dernière consultation sur les propositions du CCC, le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit a de nouveau énoncé sa position, au paragraphe 56 de son rapport (A/66/299), comme suit :

Le Comité a été informé que, conformément à la norme 5000 de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, les commissaires aux comptes des institutions internationales financées au titre de fonds publics réalisaient à la fois des vérifications de la régularité des opérations (vérifications traditionnelles des états financiers et des audits de gestion). Le Comité des commissaires aux comptes souhaite que ce mandat soit élargi de manière à englober les trois E (économie, efficience et efficacité) et qu'il puisse publier des rapports autonomes sur les résultats de ses vérifications.

Le CCC se félicite que le Comité consultatif indépendant ait pris acte de l'élargissement du rôle des auditeurs externes dans les institutions internationales financées par des fonds publics.

29. Au même paragraphe, le Comité consultatif indépendant a aussi indiqué qu'à son avis, si l'Assemblée générale autorise le Comité des commissaires aux comptes à réaliser des audits de gestion supplémentaires, des mesures devront être adoptées pour s'assurer que ces audits ne font pas double emploi avec ceux que réalise le BSCI, ni ne créent des chevauchements inutiles ou inappropriés. Il a également indiqué que, pour éviter les chevauchements ou doubles emplois, le BSCI et le CCC devraient concerter leur action et le CCC devrait faire une plus large place au travail accompli par le BSCI.

30. De l'avis du CCC, ses propositions offrent une occasion de trouver des moyens de renforcer la coordination avec les organes de contrôle de toutes les entités dont il s'occupe, y compris avec le Corps commun d'inspection, le Bureau des services de contrôle interne et les autres services d'audit interne des fonds et programmes. Il tient à faire en sorte que l'efficacité de la coordination reste au premier rang des priorités de toutes les entités de contrôle et comités d'audit avec lesquels il collabore, en examinant ensemble les risques sur le plan de la productivité des sommes dépensées et les domaines dans lesquels il est proposé d'effectuer des audits de performance.

VII. Conclusion

31. Le Comité des commissaires aux comptes est d'avis que ses propositions auront pour effet d'améliorer la qualité des services d'audit externe qu'il assure, ainsi que, par voie de conséquence, l'application du principe de responsabilité, la transparence et l'efficacité-coût dans l'ensemble des organismes des Nations Unies. Il souhaiterait que l'Assemblée générale :

a) **Convienne du caractère fondamental du rôle que remplissent les commissaires aux comptes en tant qu'auditeurs externes indépendants des organismes, fonds et programmes des Nations Unies, dont les audits de performance contribuent au renforcement de l'application du principe de responsabilité, de la transparence, de la qualité de la gouvernance et de la productivité des sommes dépensées;**

b) **Modifie l'article 7.5 du Règlement financier et les règles de gestion financière de l'ONU, la prochaine fois que ceux-ci seront révisés, pour le faire correspondre à la pratique actuelle en matière d'audit externe et d'audit de performance d'organismes du secteur public;**

c) **Au lieu de ce qui précède ou en même temps, approuve les propositions du CCC concernant l'allègement de ses rapports détaillés dans le cadre du règlement actuel, ainsi que l'augmentation, en contrepartie, du nombre de ses rapports consacrés à un thème particulier choisi (avec l'accord préalable du Comité consultatif) en fonction de sa perception des risques pesant l'efficacité-coût des activités des organismes des Nations Unies et de l'utilisation de leurs ressources.**

VIII. Remerciements

32. Le CCC tient à remercier l'Administration, le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, le Bureau des services de contrôle interne, le Corps commun d'inspection et les autres services d'audit interne des précieux retours qu'ils lui ont fournis à propos du présent rapport.

Le Vérificateur général des comptes de la Chine,
Président du Comité des commissaires aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) **Liu Jiayi**

Le Vérificateur général des comptes
de l'Afrique du Sud
(Signé) Terence **Nombembe**

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes
du Royaume-Uni de Grande-Bretagne
et d'Irlande du Nord
(Signé) Amyas **Morse**