



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/48/876
23 février 1994
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-huitième session
Point 121 de l'ordre du jour

EXAMEN DE L'EFFICACITÉ DU FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF
ET FINANCIER DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale une lettre datée du 17 février 1994, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Président du Groupe de vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique et Président du Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies, dans laquelle celui-ci expose les vues du Groupe et du Comité conformément à la demande formulée au paragraphe 8 de la section II de la résolution 48/218 de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 1993.

ANNEXE

Lettre datée du 17 février 1994, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Président du Groupe de vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique et Président du Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies, dans laquelle celui-ci présente les vues du Groupe et du Comité conformément à la demande formulée dans la résolution 48/218 de l'Assemblée générale

Dans sa résolution 48/218 du 23 décembre 1993, l'Assemblée générale a prié le Groupe de vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique ainsi que le Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies de lui présenter leurs vues sur la façon d'améliorer les fonctions de contrôle, selon les procédures actuelles d'établissement de rapports. C'est comme suite à cette demande que je vous adresse la présente en ma qualité de Président aussi bien du Groupe de vérificateurs externes des comptes que du Comité des commissaires aux comptes. Les vues exprimées ci-après reflètent les entretiens approfondis tenus entre les membres et représentent donc la position des deux organes. Toute référence, ci-après, aux vues du Groupe doit être interprétée comme comprenant celles du Comité. Une liste des membres du Groupe des vérificateurs externes des comptes et du Comité des commissaires aux comptes figure à l'appendice à la présente lettre.

* * *

Mécanismes de contrôle externe

1. Le Groupe constate avec satisfaction que l'Assemblée générale a réaffirmé le rôle qui incombe au Comité des commissaires aux comptes en tant que mécanisme de contrôle externe pour ce qui est de la supervision, du suivi et du contrôle par l'Assemblée générale du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies. À notre avis, un mécanisme dynamique et indépendant de vérification externe des comptes doit être la pièce maîtresse des dispositions prises à l'Organisation des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle.

2. En présentant nos vues sur la façon dont les fonctions de contrôle à l'Organisation des Nations Unies pourraient être améliorées, nous tenons à souligner que le rôle et les fonctions du Comité des commissaires aux comptes devraient, dans l'ensemble, demeurer inchangés. Nos observations portent donc essentiellement sur le rôle et les fonctions des mécanismes de vérification, de suivi et d'évaluation internes de l'Organisation des Nations Unies et sur les propositions avancées par les États-Unis concernant l'institution de la fonction d'inspecteur général à l'Organisation des Nations Unies.

/...

3. Toutefois, le Groupe et le Comité ne sont pas entièrement satisfaits des dispositions actuelles en matière de vérification externe des comptes et estiment que, dans plusieurs domaines, il est possible d'améliorer encore la situation. À sa dernière réunion, tenue en novembre 1993, le Groupe a manifesté son intention de participer plus activement à l'examen, par l'Assemblée générale, des dispositions en vigueur à l'Organisation des Nations Unies en matière de contrôle externe, comme l'Assemblée l'a décidé dans sa décision 47/454 du 23 décembre 1992. Le Groupe présentera ses vues sur les possibilités d'améliorer les dispositions en matière de vérification externe des comptes dans un autre document qui sera présenté suffisamment à temps pour que l'Assemblée puisse l'examiner à sa prochaine session. Le Groupe compte notamment présenter ses observations sur l'étendue des attributions du Comité des commissaires aux comptes, sur les ressources disponibles aux fins de vérification externe des comptes, sur l'utilisation qui est faite des rapports du Comité des commissaires aux comptes en tant que moyen d'amener l'Organisation à s'acquitter de son obligation redditionnelle vis-à-vis des États Membres et sur les dispositions prises ou à prendre pour appliquer les recommandations des vérificateurs. En outre, le Comité des commissaires aux comptes présentera, séparément, ses vues sur les modifications qu'il est proposé d'apporter au mandat de ses membres, comme l'Assemblée générale le lui a demandé dans sa résolution 48/216 D du 23 décembre 1993.

Mécanismes de contrôle externe

Rôle des opérations de vérification externe et interne des comptes

4. Le Groupe est convaincu que les opérations de vérification externe et interne des comptes doivent demeurer indépendantes parce qu'elles jouent des rôles différents. Il importe qu'il n'y ait pas de confusion entre les deux fonctions. La vérification interne des comptes est un examen systématique et indépendant de toutes les opérations de l'Organisation et a pour but de conseiller l'Administration sur l'efficacité et l'utilité des pratiques et mécanismes internes de contrôle et de gestion. En se fondant sur cette définition, on peut dire que les ressources disponibles en matière de vérification interne des comptes relèvent nécessairement du chef de l'organisation dans laquelle elles ont été établies, et, en tant que telles, elles font donc partie intégrante du système général de contrôle interne mis en place par l'Administration. En revanche, la vérification externe des comptes a pour but de donner des informations objectives, des avis et des assurances à l'Assemblée générale grâce à des audits et examens financiers entièrement indépendants de l'efficacité de l'administration et de la gestion de l'Organisation. En principe, la nature des travaux à mener à bien par les deux entités variera, parce que les besoins de l'Assemblée générale et ceux du Secrétaire général diffèrent; s'agissant des opérations de vérification interne des comptes, celles-ci seront généralement plus détaillées.

5. Le Groupe considère que la vérification interne des comptes fait partie intégrante du système de contrôles internes de l'Organisation et est un outil essentiel qui aide le Secrétaire général à s'acquitter de ses responsabilités en tant qu'administrateur de l'Organisation des Nations Unies. Il appartient aux vérificateurs externes des comptes, c'est-à-dire au Comité des commissaires aux

comptes, de fournir un appui indépendant à l'Assemblée générale dans sa tâche qui consiste à amener le Secrétaire général à lui rendre des comptes sur la façon dont il s'acquitte de ces responsabilités.

6. Ces principes se fondent sur les normes et directives adoptées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Tous les membres du Groupe sont également membres de l'INTOSAI et adhèrent à ses principes directeurs et préceptes.

7. Le Groupe estime que toute réorganisation aboutissant à la création d'un seul organe ou service chargé à la fois de fonctions et de vérification externe et de vérification interne des comptes serait un pas en arrière. En effet, en pareil cas, l'attribution, aux vérificateurs, des rôles différents et d'attributions différentes en matière d'établissement de rapports risquerait de les amener à fixer des priorités contradictoires et de créer chez eux un conflit d'allégeance, ce qui, loin d'améliorer les services fournis aussi bien à l'Assemblée générale qu'au Secrétaire général, en diminuerait la qualité.

8. Le Groupe est également d'avis qu'il importe qu'il n'y ait qu'une seule fonction indépendante de vérification externe des comptes. Si, comme cela a été proposé, on crée un deuxième organe externe également chargé de faire rapport à l'Assemblée générale, qui s'acquitterait des tâches maintenant menées par la Division de vérification interne des comptes et des autres services centraux d'évaluation, un certain nombre de problèmes risquent de se poser. Tout d'abord, il serait difficile de définir les rôles respectifs des deux organes et il y aurait un risque de concurrence malsaine plutôt qu'une coordination efficace. Ensuite, l'utilité du service de vérification des comptes mis à la disposition du Secrétaire général serait considérablement réduite et l'accent serait mis davantage sur les rapports devant être adressés à l'Assemblée générale que sur l'appui direct devant être fourni au Secrétaire général, ce qui compromettrait l'aptitude de ce dernier à s'acquitter de ses responsabilités en tant que plus haut fonctionnaire de l'Organisation. Pour pouvoir mettre en place un tel système, il faudrait sans doute disposer de ressources supplémentaires considérables, notamment si le Secrétaire général devait recréer son propre service de vérification interne des comptes, ce que le Groupe jugerait essentiel.

9. Nonobstant les observations qui précèdent et les différentes fonctions de vérification externe et interne des comptes, les normes de l'INTOSAI stipulent qu'il doit exister une coordination très étroite entre les deux fonctions si l'on veut que toutes les ressources en matière de vérification soient utilisées de façon efficace. La coordination voulue peut être assurée en organisant des réunions périodiques pour examiner des questions d'intérêt mutuel, en assurant l'accès aux programmes de vérification et à la documentation permanente, ainsi qu'aux rapports de vérification et aux lettres de recommandation des uns et des autres, et en faisant en sorte qu'il y ait une interprétation commune des techniques, des méthodes et de la terminologie en matière de vérification. Les vérificateurs externes des comptes devraient également être en mesure, en examinant le programme de travail des vérificateurs internes des comptes et un échantillon représentatif de leurs travaux, documents et rapports, de faire des observations sur l'adéquation des opérations de vérification interne des comptes et leur couverture. S'il relevait des insuffisances en la matière, le Comité

des commissaires aux comptes pourrait faire rapport à l'Assemblée générale, comme il l'a d'ailleurs fait, dans le passé, en un certain nombre d'occasions. En revanche, lorsque les opérations de vérification interne des comptes et leur couverture sont satisfaisantes, les vérificateurs externes des comptes ont l'assurance que les contrôles internes dans l'Organisation sont généralement de bonne qualité et peuvent, partant, réduire le volume de leur propre travail.

Bureau des inspections et investigations

10. Dans ce contexte, le Groupe est très favorable à toute démarche tendant à renforcer les fonctions et la capacité des services de vérification et d'évaluation internes de l'Organisation des Nations Unies. Les membres du Groupe ont été unanimes à appuyer sans réserve les réformes internes auxquelles le Secrétaire général a procédé, en particulier la création du Bureau des inspections et investigations. Ce faisant, le Groupe fait entièrement siennes l'analyse et les conclusions, qui figurent dans le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Procédures appliquées par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en matière d'obligations redditionnelles et de contrôle" (A/48/420, annexe).

11. Le regroupement de principaux services de contrôle interne (Division de vérification interne des comptes, Groupe central d'évaluation, Groupe central de contrôle et Service consultatif de gestion) en un Bureau des inspections et investigations permettra de mieux cerner les problèmes dans les domaines prioritaires, d'assurer une meilleure coordination et de faire un usage plus efficace des ressources disponibles. La nomination d'un fonctionnaire ayant rang de Sous-Secrétaire général pour diriger le Bureau, rendant compte directement au Secrétaire général, souligne tout d'abord l'importance que l'Organisation attache à ces fonctions et, ensuite, renforce l'indépendance de la fonction de contrôle interne quotidien dans l'Organisation tout en la maintenant dans le domaine de responsabilité du Secrétaire général.

Améliorations supplémentaires

12. La création du Bureau des inspections et investigations est un premier pas dans la bonne direction, mais il reste encore beaucoup à faire pour consolider ce cadre. Le Groupe estime qu'il existe trois domaines clefs où d'autres améliorations s'imposent si l'on veut que le système de contrôle interne fonctionne efficacement. Il s'agit :

- a) De l'appui devant être fourni par les cadres supérieurs;
- b) De la qualité et du professionnalisme du personnel;
- c) Du rôle que le Bureau des inspections et des investigations est appelé à jouer.

13. Il ressort clairement et sans ambiguïté d'un certain nombre d'études nationales réalisées dans les secteurs aussi bien public que privé que l'appui des cadres supérieurs est absolument indispensable si l'on veut que la vérification interne des comptes soit une fonction efficace et dynamique de l'Organisation. Il est manifeste que, dans une large mesure, la vérification

interne des comptes n'est que ce que les cadres supérieurs veulent qu'elle soit. Ce sont, en grande partie, les rapports qu'entretiennent les vérificateurs internes des comptes et les cadres supérieurs qui déterminent le respect et le concours dont les premiers bénéficient des seconds. En substance, les cadres supérieurs doivent ouvertement appuyer le vérificateur interne des comptes si l'on veut que la fonction de vérification interne soit efficace.

14. La décision prise par le Secrétaire général de créer un Bureau des inspections et investigations est une manifestation claire et nette de cet appui. Néanmoins, s'il est vrai que certains cadres supérieurs appuient ouvertement et utilisent effectivement les services de vérification interne des comptes, le Comité des commissaires aux comptes a constaté que l'adhésion à la fonction de vérification interne des comptes est loin d'être unanime au sein de l'Organisation des Nations Unies. Trop nombreux sont ceux qui la subissent plutôt que de la considérer comme un élément dynamique susceptible d'améliorer l'efficacité de la gestion. Par exemple, rien ne permet de croire qu'il y a un véritable dialogue permanent qui permette aux vérificateurs internes des comptes de s'entretenir de questions et de problèmes essentiels avec les cadres supérieurs ou à ces derniers de s'entretenir de leurs préoccupations avec les vérificateurs internes des comptes.

15. L'absence manifeste de soutien ressort par ailleurs clairement du fait que l'Organisation n'a pas appliqué nombre de recommandations des vérificateurs internes des comptes et n'a manifesté aucun empressement à donner suite à leurs rapports. Le Groupe est convaincu que cette absence de réaction tient à la "culture d'entreprise" de l'Organisation des Nations Unies et que la faute n'en incombe pas aux services de vérification interne qui n'exercent aucun pouvoir décisionnel mais se sont acquittés de leur tâche chaque fois que des insuffisances et des problèmes avaient été identifiés.

16. Le Groupe estime donc qu'un appui plus ferme et plus visible de la part des cadres supérieurs contribuerait à rendre les contrôles internes plus efficaces. Cela dit, les vérificateurs internes doivent mériter ce soutien. Ils doivent, par leurs observations et recommandations, contribuer concrètement au bon fonctionnement de l'Organisation tout entière, en livrant un produit qui justifie l'appui et la reconnaissance des cadres supérieurs.

17. Dans son rapport sur l'exercice biennal 1990-1991¹, le Comité des commissaires aux comptes a critiqué un certain nombre d'aspects des travaux menés par la Division de vérification interne des comptes. Il a noté en particulier des lacunes au niveau de la planification des opérations de vérification et de la qualité des travaux de vérification ainsi que l'insuffisance des ressources professionnelles dont dispose la Division. Le Groupe estime que la qualité et la portée des travaux menés par les vérificateurs internes doivent être améliorées pour répondre aux normes professionnelles les plus élevées. Cela ne pourra se faire que si le nouveau Bureau des inspections et investigations est en mesure de recruter ou de former du personnel ayant les compétences requises pour s'acquitter de sa tâche. Bien que le premier bilan du Bureau soit positif dans ces domaines, le Bureau ne dispose ni de la souplesse ni des ressources nécessaires pour procéder suffisamment rapidement aux changements essentiels pour réaliser des progrès sensibles dans le court ou le moyen terme.

18. Comme l'a déjà fait observer le Corps commun d'inspection (A/48/420, annexe, par. 179), le regroupement des principales unités internes de contrôle ne permettra pas à lui seul d'améliorer la qualité du produit. Le Groupe estime que le Bureau devra disposer de ressources supplémentaires. Le problème ne se réduit pas uniquement au nombre de personnes employées; la question qui se pose est surtout celle des compétences et de l'expérience que possèdent ces personnes et celle de savoir si le Bureau dispose de la souplesse nécessaire pour pouvoir s'assurer les services de candidats compétents. Le Bureau doit également s'employer à améliorer ses méthodes de travail et relever la qualité de son produit. Le Groupe se félicite de l'adoption des normes de vérification de l'INTOSAI par le Bureau des inspections et investigations. Mais ces normes ont été formulées à des fins de vérification externe et, dans certains domaines, ne sont pas adaptées à la vérification interne ou ne s'appliquent pas à l'ensemble des activités de vérification interne. Pour que le Bureau dispose de directives détaillées en matière de vérification interne, le Groupe recommande qu'il adopte les normes et principes directeurs arrêtés par l'Institute of Internal Auditors. L'adoption de normes n'est pas, en soi, suffisante; encore faut-il s'employer à les appliquer dans la pratique.

19. Les mécanismes de contrôle interne ne peuvent se substituer à une bonne gestion. Le Groupe estime que le gros du débat consacré à cette question ont trop porté sur le rôle que jouent les mécanismes de contrôle interne pour déceler les gaspillages et les cas de fraude et de corruption, et pour vérifier si les règles et réglementations ont été respectées. Ces préoccupations se dégagent également clairement du mandat du nouveau Bureau des inspections et investigations. Le Groupe reconnaît que ces aspects sont un élément essentiel du contrôle interne mais estime que leur importance a été grandement exagérée.

20. Les mécanismes de contrôle interne devraient s'attacher davantage à leur rôle de mécanisme d'appui essentiel à l'Administration en formulant des recommandations constructives et novatrices pour améliorer la gestion générale des programmes. Ils devraient promouvoir une gestion efficace et non pas se contenter d'un simple rôle de surveillance. En effet, il vaut mieux prévenir les gaspillages, la fraude et les abus et empêcher qu'ils n'aient lieu que de les déceler après coup. Un bon système de prévention découle d'une saine gestion et d'un contrôle interne efficace.

21. Pour conclure, le Groupe estime que le cadre existant constitue un fondement solide pour les mécanismes de contrôle interne de l'Organisation des Nations Unies, mais qu'il faut les examiner de façon plus détaillée afin d'en améliorer l'efficacité.

22. Le Groupe est tout à fait disposé à développer ces vues au cas où les États Membres le jugeraient utile.

Le Président du Groupe de vérificateurs externes
des comptes de l'Organisation des Nations Unies,
des institutions spécialisées et de l'Agence
internationale de l'énergie atomique et
Président du Comité des commissaires aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies

(Signé) John BOURN

/...

Note

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 5 et rectificatif (A/47/5), vol. I et Corr.1, par. 288 à 310.

APPENDICE

Membres du Groupe de vérificateurs externes des comptes
de l'Organisation des Nations Unies, des institutions
spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie
atomique

*Sir John Bourn, KCB, <u>Président</u> Contrôleur et Vérificateur général des comptes du Royaume-Uni	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
*M. Osei T. Prempeh, <u>Vice-Président</u> Vérificateur général des comptes du Ghana	Ghana
M. Jérôme Van de Velde Premier Président de la Cour des comptes de Belgique	Belgique
M. François Faessler Directeur adjoint du Contrôle fédéral des finances	Suisse
M. L. Denis Desautels Vérificateur général du Canada	Canada
M. Frantz Fiedler Président de la Cour des comptes	Autriche
M. Pierre Joxe Premier Président de la Cour des comptes de France	France
*M. C. G. Somiah Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde	Inde

* Membre du Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies.