

**Une plus grande cohérence pour un contrôle renforcé  
dans le système des Nations Unies**

*Rédigé par*

**Andrzej T. Abraszewski  
John D. Fox  
Sumihiro Kuyama  
Khalil Issa Othman**

**Corps commun d'inspection**



Genève  
1998

---

## Table des matières

	<i>Paragraphs</i>	<i>Page</i>
Sigles .....		iii
Résumé analytique : objectif, conclusions et recommandations .....		iv
I. Introduction .....	1-9	1
II. La notion de responsabilité partagée pour le contrôle .....	10-30	2
Le besoin d'une responsabilité partagée .....	13-16	3
Les mécanismes de contrôle ne sont pas une panacée .....	17-18	3
Les responsabilités partagées.....	19-27	4
Contrôle interne et contrôle externe.....	28-30	5
III. Infrastructure actuelle des mécanismes de contrôle .....	31-69	5
Mécanismes de contrôle interne.....	32-53	6
Mécanismes de contrôle externe.....	54-56	11
Coordination .....	57-69	12
IV. Mesures à prendre en vue de donner plus de cohérence aux mécanismes de contrôle .....	70-110	13
Pourquoi une plus grande cohérence est souhaitable .....	70-75	13
Mesures recommandées en vue d'assurer une plus grande cohérence : multiplier les points communs sans tout uniformiser .....	76-107	14
Conclusion .....	108-110	19
Notes.....		20
Annexe		
Brève description du fonctionnement du contrôle interne dans les organisations du système des Nations Unies.....		22

---

## Sigles

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
CAC	Comité administratif de coordination
CCI	Centre du commerce international
CCI	Corps commun d'inspection
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CPC	Comité du programme et de la coordination
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUCID	Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UNU	Université des Nations Unies
UPU	Union postale universelle

---

## Résumé analytique : objectif, conclusions et recommandations

**Objectif :** Renforcer l'efficacité du contrôle dans le système des Nations Unies, pour les différentes organisations et pour l'ensemble du système.

### Conclusions

**A.** Le contrôle est important pour le processus continu de changement et de réforme en cours dans le système des Nations Unies.

**B.** Le contrôle est une tâche dont la responsabilité est partagée entre les États Membres, les secrétariats et les mécanismes de contrôle externe. Dans ce partage de la responsabilité, les États Membres exercent le principal rôle d'initiative.

**C.** L'action menée au coup par coup et par addition ici et là, au cours des dernières années, pour renforcer le contrôle dans le système des Nations Unies a eu un effet pour certaines organisations mais, loin d'avoir remédié au manque de cohérence préexistant dans l'appareil de contrôle du système des Nations Unies, a même aggravé parfois la situation.

**D.** Trois constatations générales peuvent résumer aujourd'hui la situation du contrôle dans le système des Nations Unies :

- 1) Un rôle excessif est donné aux mécanismes de contrôle pour tenter de remédier aux insuffisances dans le fonctionnement des organisations du système des Nations Unies;
- 2) Les États Membres sont inquiets ou mécontents des résultats actuels du contrôle dans le système en général et comme «saturés de contrôle»;
- 3) La répartition traditionnelle des rôles entre le contrôle interne et le contrôle externe semble s'estomper dangereusement.

**E.** Si les mécanismes de contrôle interne et externe ont bien pour raison d'être de veiller au bon fonctionnement des organisations du système des Nations Unies et utilisent en effet des méthodes similaires pour rassembler et analyser l'information, ils diffèrent néanmoins par leur nature et par leur composition, et il importe de préserver la distinction entre eux.

- 1) Le contrôle interne est avant tout un outil à la disposition des chefs de secrétariat, chargé de donner des avis sur les pratiques de contrôle interne et de gestion à partir d'un examen systématique et indépendant de l'ensemble des activités d'une organisation;

le contrôle externe, quant à lui, est un outil à la disposition des États Membres, auxquels il fournit directement des renseignements et des avis objectifs sur la gestion de l'organisation.

- 2) Il faut, certes, améliorer la transparence au sujet du contrôle interne mais la fonction elle-même doit être préservée car elle est un instrument essentiel pour permettre aux chefs de secrétariat d'exercer leurs responsabilités de gestion.

**F.** Le système des Nations Unies présente une grande diversité dans la structure et le fonctionnement du contrôle interne.

**G.** Trop souvent, les structures en place dans les organisations pour exercer le contrôle interne n'assurent pas une coordination fonctionnelle des différents volets du contrôle interne, à savoir l'audit, l'investigation, l'inspection, l'évaluation et le suivi.

**H.** Pour pouvoir jouer leur rôle d'initiative essentiel dans l'exercice de la responsabilité partagée du contrôle, les États Membres doivent recevoir, sous une forme permettant la comparaison, davantage de renseignements des secrétariats des différentes organisations, suffisants pour :

- 1) Comprendre comment les différentes organisations traitent chaque composante du contrôle interne;
- 2) Déterminer dans quelle mesure les chefs de secrétariat utilisent effectivement le contrôle interne pour exercer leurs responsabilités de gestion;
- 3) Se tenir informés de l'état des recommandations, notamment des mesures prises (ou non encore prises) à leur sujet par les organes responsables;
- 4) Déceler les aspects et les problèmes qui appellent des mesures de la part des chefs de secrétariat et/ou des organes délibérants.

**I.** Une conception commune du contrôle dans l'ensemble du système aiderait les États Membres dans l'accomplissement des tâches suivantes :

- 1) Examiner les problèmes du contrôle et les recommandations dans la perspective du système tout entier, ce qui rendrait le contrôle plus efficace pour les différentes organisations et pour l'ensemble du système;

2) Examiner les problèmes soulevés et les résultats obtenus par les différents mécanismes de contrôle, individuellement et collectivement;

3) Apprécier la structure des mécanismes de contrôle et le niveau des ressources qui leur sont affectées dans les différentes organisations et dans l'ensemble du système;

4) Apprécier la cohérence et l'efficacité générales de l'appareil de contrôle, dans chaque organisation et dans l'ensemble du système.

**J.** Ni un mécanisme de contrôle unifié, unique pour l'ensemble du système des Nations Unies, ni un modèle de contrôle interne identique pour toutes les organisations ne serait praticable ou souhaitable.

**K.** Le vaste champ couvert par les activités du système des Nations Unies, de par leur objet et leur emplacement géographique, offre aux organisations des possibilités considérables d'apprendre les unes des autres à condition de recenser plus activement les bonnes pratiques; ces occasions sont manquées si les rapports issus du contrôle ne sont pas utilisés concrètement comme autant de moyens de diffuser l'information sur les bonnes pratiques à travers tout le système des Nations Unies.

## **Recommandations**

### **1. Plans concertés pour la conduite des activités de contrôle interne**

Les organes délibérants devraient prier le chef de secrétariat de chaque organisation de soumettre à leur approbation un plan optimal de conduite et de coordination de toutes les composantes du contrôle interne, conforme aux caractéristiques de son organisation, avec l'indication des besoins correspondants de ressources humaines et financières (voir par. 79 à 82).

### **2. Rapports sur les activités de contrôle interne**

a) Les organes délibérants devraient prier le chef de secrétariat de chaque organisation de soumettre un rapport analytique consolidé sur les activités de contrôle interne, présentant de manière concise : i) une description générale des problèmes constatés et des réalisations accomplies; ii) un état des recommandations faites et des mesures prises à leur suite; iii) l'indication des questions ou recommandations appelant une action de la part des chefs de secrétariat ou des organes délibérants (voir par. 83 à 86).

b) Les organes délibérants devraient décider si les chefs de secrétariat : i) assument la responsabilité des rapports sur les activités de contrôle interne ou ii) transmettent ces

rapports aux organes délibérants tels qu'ils ont été rédigés par les mécanismes de contrôle interne, en les accompagnant de toutes observations séparées que les chefs de secrétariat peuvent juger appropriées (voir par. 87 à 93).

c) Tout rapport d'un mécanisme de contrôle interne à un organe délibérant devrait indiquer quelles recommandations ont, de l'avis du chef de secrétariat, valeur d'information exclusivement et lesquelles nécessitent, selon le chef de secrétariat, que des mesures soient prises par l'organe délibérant compétent (voir par. 94).

### **3. Mise en évidence des bonnes pratiques**

Les mécanismes de contrôle interne et externe du système des Nations Unies devraient inclure dans leurs rapports aux organes délibérants une description des bonnes pratiques rencontrées au cours de leurs travaux que les autres services de la même organisation ou des autres organisations pourraient juger profitables (voir par. 95 à 97).

### **4. Analyse par le CCI des rapports récapitulatifs annuels consolidés sur les activités de contrôle interne**

En vertu de son mandat qui couvre l'ensemble du système, le Corps commun d'inspection (CCI) devrait inscrire périodiquement à son programme de travail une analyse générale des rapports analytiques annuels consolidés sur les activités de contrôle interne visés dans la Recommandation 2, afin de dégager les questions et les problèmes intéressant l'ensemble du système et les bonnes pratiques que les autres organisations du système pourraient trouver profitables (voir par. 98 à 100).

### **5. Favoriser le renforcement du corps professionnel des spécialistes du contrôle**

Les mécanismes de contrôle du système des Nations Unies devraient chercher à créer, à partir des associations qui existent déjà, un milieu professionnel qui encourage plus activement le renforcement du réseautage, du partage de l'information et des activités de perfectionnement des compétences (voir par. 101 à 104).

### **6. Intensifier le dialogue entre les partenaires du contrôle**

Dans le contexte de la responsabilité partagée du contrôle, les mécanismes de contrôle devraient chercher à intensifier le dialogue avec les représentants des États Membres et des secrétariats, selon les besoins, pour se mettre davantage à l'écoute des préoccupations au sujet du contrôle, pour développer le rôle du contrôle dans le processus de changement et de réforme, et pour faire mieux comprendre les rôles respectifs des différents mécanismes de contrôle (voir par. 105 à 107).



---

## I. Introduction

Le Secrétaire général a rappelé aux États Membres que le changement et la réforme sont des processus évolutifs et non pas des aboutissements. De l'avis du CCQAB, il faut donc que ces processus soient gérés. La bonne gestion du changement et de la réforme suppose confiance et assurance dans les rapports entre le Secrétariat et les États Membres, chacun devant remplir le rôle exécutif et législatif qui lui revient.

Le Président du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires devant la Cinquième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies le 22 octobre 1997

1. Avec une insistance croissante, les États Membres demandent un renforcement du contrôle dans les organisations du système des Nations Unies. La place primordiale donnée actuellement au changement et à la réforme dans le système, ajoutée à la nécessité de renforcer la confiance et l'assurance dans les relations entre les États Membres et les secrétariats, rend d'autant plus important un resserrement du contrôle. Le rapport ici présenté recommande vivement que les mesures prises à cette fin tiennent mieux compte du besoin de cohérence dans l'exercice de la fonction de contrôle.

2. L'usage du mot «cohérence» dans ce rapport appelle une explication. L'insistance sur la nécessité d'une plus grande cohérence dans l'exercice du contrôle à l'intérieur du système des Nations Unies répond au souci que le contrôle s'applique d'une manière qui le rende plus logique et plus homogène, c'est-à-dire plus facile à suivre. Comme on l'explique au chapitre III, à cause des conditions dans lesquelles ils se sont mis en place, les divers éléments et mécanismes de la fonction de contrôle dans le système ne sont pas toujours ceux qui conviendraient le mieux et ne s'articulent pas toujours logiquement, le fonctionnement d'ensemble des mécanismes de contrôle étant, de ce fait, anormalement difficile à suivre et à comprendre. Une conception commune ou partagée du contrôle et de la manière dont il s'applique dans tout le système aiderait à agir concrètement et efficacement dans le sens d'une amélioration de cette fonction.

3. Il faut, de toute évidence, renforcer la clarté et l'homogénéité, en tant que caractéristiques communes, dans l'exercice du contrôle dans les organisations du système des Nations Unies, ce qui ne veut pas dire qu'il faudrait rechercher l'uniformité dans l'application de tous les aspects du contrôle à travers l'ensemble du système. Les recommandations faites dans le présent rapport ont d'ailleurs été soigneusement pesées pour éviter d'empiéter sur l'autonomie et l'indépendance des différents organismes qui, au total, répondent à l'intérêt bien compris des États Membres.

D'autre part, la recherche d'une plus grande cohérence n'implique pas que les mécanismes et procédures de contrôle actuels seraient en rien déficients : dans de nombreux cas, les mécanismes de contrôle interne et externe ont cherché activement à améliorer leur fonctionnement mais le moment est venu d'introduire une plus grande «cohérence» à cet égard dans l'ensemble du système.

4. Le rapport examine d'abord la notion de contrôle. Il traite, à cette occasion, du problème créé par le recours excessif aux mécanismes de contrôle vus comme une panacée pour remédier aux éventuelles difficultés de fonctionnement des organisations du système des Nations Unies. Il décrit et analyse ensuite l'appareil de contrôle actuel dans les organisations du système des Nations Unies. Il examine enfin le besoin d'une plus grande cohérence dans la fonction de contrôle du système des Nations Unies, expliquant les recommandations faites à cet effet dans le résumé analytique.

5. Toute une série de comités ou commissions sont qualifiés de mécanismes de «contrôle». Le rapport ici présenté borne toutefois son analyse à ceux et celles qui peuvent être considérés comme «opérationnels» dans le sens où ils tendent à fonder leurs analyses et leurs rapports sur des données originales et n'utilisent généralement les rapports d'autres organismes qu'à titre d'information générale. Dans ce sens, les organes «opérationnels» comprennent les divers mécanismes de contrôle interne des différentes organisations (chargés de l'audit, de l'évaluation, des inspections, du suivi et de l'investigation) et les mécanismes de contrôle externe suivants : le Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies, les vérificateurs des comptes externes des institutions spécialisées et de l'AIEA et le Corps commun d'inspection (CCI). Par contraste, les autres mécanismes de contrôle, dont notamment le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) et le Comité du programme et de la coordination (CPC), peuvent être considérés comme des organes de contrôle chargés d'une fonction «d'examen»,

attendu qu'ils utilisent en grande partie des renseignements recueillis, analysés et mis en forme par d'autres organes, auxquels ils ajoutent leurs propres examen et analyse.

6. Un autre élément important pour distinguer entre mécanismes «opérationnels» et mécanismes «d'examen» est le moment auquel ils interviennent dans le processus de décision final. Les mécanismes de contrôle «opérationnels» interviennent normalement au début du processus puisqu'ils fournissent les renseignements, les conclusions et les recommandations initiaux à partir desquels les décisions seront prises. Au contraire, les mécanismes «d'examen» entrent en jeu à l'autre extrémité du processus puisqu'ils ont pour rôle d'aider les États Membres à analyser l'information initiale afin de prendre une décision définitive. Plutôt que d'ouvrir un débat sur les questions politiques soulevées par la prise de décisions finale, il a semblé plus indiqué et plus utile de n'examiner dans le présent rapport que les mécanismes chargés de procurer aux décideurs l'information objective initiale.

7. Le présent rapport porte sur l'ensemble du système. Il se fonde sur : a) une analyse systématique des mandats officiels des mécanismes de contrôle du système des Nations Unies; b) des entretiens avec les hauts fonctionnaires des bureaux/services chargés des fonctions de contrôle et avec les cadres des services administratifs, budgétaires et de programme qui sont soumis au contrôle; c) des données recueillies auprès des organisations du système des Nations Unies sur l'ensemble des cinq composantes du contrôle interne, y compris les niveaux de ressources, les mécanismes de rapport, les mécanismes de coordination et les relations structurelles. Nous avons travaillé de près, et eu des entretiens détaillés, avec les fonctionnaires du Secrétariat et les responsables du contrôle à New York à l'Organisation des Nations Unies, au programme des Nations Unies pour le développement, au Fonds des Nations Unies pour la population et au Fonds des Nations Unies pour l'enfance; à Genève, au Bureau international du Travail, à l'Organisation mondiale de la santé, à l'Organisation météorologique mondiale et à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle; à Rome, à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et au Programme alimentaire mondial; enfin, à Montréal, à l'Organisation internationale de l'aviation civile. Ce rapport rend compte d'une inspection et non pas d'une évaluation : nous avons cherché à montrer comment les mécanismes sont structurés et s'articulent entre eux, et non pas à apprécier leur fonctionnement.

8. Le présent document a été établi pour répondre à l'intérêt croissant que les États Membres manifestent pour un renforcement du contrôle dans le système des Nations Unies. Il répond également à des suggestions précises

émanant des secrétariats de l'Organisation des Nations Unies, de l'Organisation internationale de l'aviation civile et de l'Organisation mondiale de la santé au sujet d'un examen par le CCI des questions soulevées par le fonctionnement des mécanismes de contrôle dans le système des Nations Unies. Il fait suite aussi à deux rapports publiés par le CCI depuis 1993 qui ont recommandé un renforcement et un perfectionnement des mécanismes de contrôle du système des Nations Unies<sup>1</sup>. Un rapport sur le contrôle interne dans les fonds et programmes opérationnels de l'ONU a été publié l'an dernier par le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU<sup>2</sup>.

9. Nous remercions vivement les nombreuses personnes qui ont aimablement pris le temps et fait si efficacement l'effort de partager avec nous idées, connaissances et informations pour servir au présent rapport.

## II. La notion de responsabilité partagée pour le contrôle

10. L'action engagée pour renforcer le contrôle dans le système des Nations Unies se fonde sur l'acceptation de la notion de responsabilité partagée pour le contrôle. Par nature, un contrôle efficace dans le système des Nations Unies suppose un partenariat entre : a) les États Membres; b) les cadres supérieurs des secrétariats, y compris les responsables du contrôle interne; et c) les mécanismes de contrôle externe. La fonction de contrôle ne peut atteindre son but que si les trois partenaires jouent tous le rôle qui leur incombe dans l'exercice de cette responsabilité partagée.

11. La notion de responsabilité partagée pour le contrôle a été reconnue officiellement, à propos du CCI, dans la résolution 50/233 adoptée par l'Assemblée générale le 7 juin 1996. L'Assemblée générale a notamment déclaré à cette occasion :

... les États Membres, le Corps commun et les secrétariats des organisations participantes sont conjointement responsables de faire en sorte que les travaux du Corps commun aient un impact sur le rapport coût-efficacité des activités du système des Nations Unies.

12. Dans la mise à jour de sa position au sujet du renforcement des mécanismes de contrôle externe, soumise à l'Assemblée générale des Nations Unies à sa cinquante et unième session<sup>3</sup>, le CCI a suggéré d'appliquer la notion aux mécanismes de contrôle externe en général. Depuis lors, l'application de la notion de responsabilité partagée à l'ensemble du contrôle a gagné en acceptation<sup>4</sup>.



## Le besoin d'une responsabilité partagée

13. L'application d'un contrôle efficace est de plus en plus associée à la diffusion des bonnes pratiques de gestion mais le fonctionnement du mécanisme repose toujours sur quatre éléments de base :

a) La découverte des cas d'inefficacité et des manquements aux règles pertinentes dans la conduite des programmes et des activités du système des Nations Unies entrepris pour exécuter les mandats établis par les États Membres;

b) La recommandation des mesures de redressement appropriées en cas de découverte d'inefficacités ou de violations des règles pertinentes;

c) L'approbation des mesures de redressement recommandées; et

d) L'application des recommandations approuvées.

14. Les deux derniers éléments, c'est-à-dire l'approbation des mesures de redressement recommandées et l'application des recommandations approuvées, sont décisifs pour l'utilité et l'impact du contrôle. Ce sont eux également qui nécessitent le plus un partage de la responsabilité. Seuls les secrétariats ont la responsabilité exécutive de mettre en application les mesures de redressement, et seuls les États Membres ont le pouvoir de faire en sorte que les secrétariats agissent effectivement dans ce sens.

15. Il incombe aux mécanismes de contrôle de déceler les problèmes et les carences, d'indiquer les possibilités d'améliorer la gestion et de recommander des mesures de redressement. Cependant, ces mécanismes n'exercent pas, et ne peuvent pas exercer, de responsabilités opérationnelles. S'ils étaient investis de telles responsabilités à l'égard des activités soumises à leur contrôle, ils perdraient leur objectivité et leur indépendance, qualités essentielles pour l'exercice de leurs fonctions de base. En outre, l'attribution d'une telle prérogative serait contraire à la gestion efficace des organisations et empiéterait sur la responsabilité des chefs de secrétariat à l'égard de la gestion et de l'administration générale des organisations qu'ils dirigent.

16. L'idée que les mécanismes de contrôle ne doivent pas exercer de responsabilités opérationnelles est exprimée clairement et à plusieurs reprises au sujet des vérificateurs des comptes dans les normes d'audit publiées par le Comité des normes d'audit de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques<sup>5</sup>. Les mêmes restrictions doivent s'appliquer pareillement aux autres spécialistes du contrôle tenus d'un devoir d'objectivité et d'indépendance. Les exemples ci-après

illustrent les limitations applicables aux vérificateurs des comptes :

Dans tout pays, quel que soit le système politique adopté, en matière d'audit, l'indépendance et l'objectivité sont d'une importance capitale (par. 54).

... les rapports de l'ISC ont donc pour fonction d'attirer l'attention des services publics sur les défaillances éventuellement constatées et de formuler des recommandations. Il faut veiller à ce que l'ISC ne soit jamais associée aux fonctions de l'exécutif d'une manière qui puisse être considérée comme une preuve du manque d'indépendance et d'objectivité de cette institution dans l'exercice de son mandat (par. 64).

L'ISC ne doit pas participer à la gestion des activités d'une unité contrôlée (par. 78).

... le personnel de l'ISC ne doit participer à aucun processus de décision ou d'approbation relevant de la responsabilité de gestion de l'unité contrôlée (par. 80).

## Les mécanismes de contrôle ne sont pas une panacée

17. La nécessité d'un partage de la responsabilité pour assurer l'efficacité du contrôle est parfois perdue de vue et le renforcement des mécanismes de contrôle passe alors pour une panacée capable de corriger les problèmes de gestion dans l'activité des organisations du système des Nations Unies. Or, les paragraphes qui précèdent montrent clairement que le contrôle ne peut pas être efficace, c'est-à-dire avoir un effet sur les activités des organisations du système des Nations Unies, par la seule vertu des mécanismes de contrôle. Les secrétariats et les États Membres, qui ont le pouvoir de prendre des mesures et d'apporter des changements fondés sur des décisions de portée générale au sujet des carences mises en évidence, doivent, les uns et les autres, prendre en charge leur part de responsabilité en matière de contrôle.

18. L'idée que les mécanismes de contrôle sont une panacée pour redresser les défauts des organisations du système des Nations Unies a peut-être son origine dans le rôle plus actif pris par les mécanismes de contrôle. Ceux-ci ont, en effet, recentré aujourd'hui leur attention sur leur fonction d'apôtres de la bonne gestion à travers leur interaction continue avec l'encadrement et les organes directeurs du système et par l'émission de recommandations spécifiques sur l'amélioration de la gestion des programmes. Aussi louable que cette aspiration puisse être, il faut néanmoins respecter les limites qui s'imposent aux mécanismes de

---

contrôle et protéger ainsi leur indépendance, gage essentiel de leur capacité de remplir leur fonction première.

## **Les responsabilités partagées**

### **États Membres**

19. Les États Membres jouent un rôle déterminant en matière de contrôle. En effet, l'ultime raison d'être du contrôle est de vérifier que les programmes et les activités du système des Nations Unies répondent bien aux objectifs fixés par les États Membres, c'est-à-dire par les bénéficiaires désignés.

20. À cause de ce rôle majeur qui incombe aux États Membres, il appartient aux organes délibérants de donner l'impulsion, de définir l'orientation et d'opérer le ciblage nécessaires dans l'exercice du contrôle. La mission des mécanismes de contrôle externe est bien de déceler les problèmes sur lesquels ils jugent nécessaire d'attirer l'attention des États Membres, mais l'efficacité du partenariat pour le contrôle veut que les organes intergouvernementaux réagissent aux suggestions provenant de ces mécanismes et orientent et ciblent l'action des mécanismes de contrôle externe sur les problèmes que les États Membres eux-mêmes jugent spécialement préoccupants. Ils doivent en outre consacrer suffisamment de temps et d'attention aux rapports des mécanismes de contrôle externe, et agir résolument à partir de leurs recommandations. Là gît l'ultime principe actif capable d'assurer la prise des mesures de redressement nécessaires pour remédier aux difficultés révélées par le contrôle.

21. Enfin, il faut que les États Membres manifestent clairement aux secrétariats qu'ils appuient fermement les mécanismes de contrôle externe. C'est à ce prix que les secrétariats seront incités davantage à prendre les mécanismes de contrôle au sérieux, à leur apporter la coopération dont ils ont besoin et à appliquer de bonne foi les recommandations de ces mécanismes une fois qu'elles ont été approuvées.

### **Secrétariats**

22. Comme les secrétariats sont chargés de gérer les ressources des organisations pour l'exécution des programmes et des activités conformément aux décisions des États Membres, leurs cadres supérieurs forment la première ligne de contrôle<sup>6</sup>. L'exercice du contrôle commence par l'application de bonnes pratiques de gestion et par le fonctionnement correct des contrôles internes.

23. Des mécanismes de contrôle interne sont nécessaires, en effet, pour veiller à ce que les pratiques de gestion soient correctes et que les contrôles internes fonctionnent comme il faut. Comme l'expliquent les paragraphes ci-dessous, la fonction primordiale du contrôle interne (comparé au contrôle externe) est d'aider les chefs de secrétariat à exercer leurs responsabilités de gestion. Pour cette raison, les responsables du contrôle interne jouent un rôle important, parmi l'encadrement au plus haut niveau, à l'égard de la responsabilité partagée en matière de contrôle. Il appartient aux chefs de secrétariat de décider quels mécanismes et quelles structures sont nécessaires dans leur organisation pour exercer le contrôle interne sous ses différents aspects : audit, évaluation, inspection, suivi et investigation<sup>7</sup>. Leur décision à cet égard dépend de la manière dont ils apprécient le besoin d'aide pour déceler les carences administratives et de gestion afin de prendre les mesures de redressement qui s'imposent et d'assurer que les activités et les programmes de leur organisation sont gérés dans des conditions d'efficacité satisfaisantes et dans le respect des règles pertinentes.

### **Mécanismes de contrôle externe**

24. Il incombe au premier chef au Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies, aux vérificateurs externes des comptes des institutions spécialisées et de l'AIEA et au CCI de fournir aux États Membres siégeant dans les organes délibérants compétents des informations, des avis et des recommandations objectifs au sujet de l'administration et de la gestion des organisations du système des Nations Unies. Ces organes exécutent à cette fin des études et des examens des programmes et activités des organisations, en toute indépendance par rapport aux secrétariats. Ils sont ainsi en mesure de donner l'assurance raisonnable, le cas échéant, que les contrôles internes et les pratiques de gestion fonctionnent correctement, et de recommander sinon des mesures de redressement. En rassemblant et en évaluant objectivement les éléments de preuve pertinents, ils peuvent, selon qu'il convient, se porter garants des renseignements contenus dans les rapports des responsables. Leur but est de procurer un appui indépendant aux organes délibérants dans l'exercice de leurs prérogatives de contrôle, lesquelles consistent notamment à mettre en oeuvre la responsabilité des chefs de secrétariat au sujet de l'administration et de la gestion de leurs organisations.

25. Dans la mesure où les cadres supérieurs des secrétariats forment la première ligne de contrôle, il est naturel que les commissaires aux comptes, les auditeurs externes et le CCI soient aussi directement en rapport avec les chefs de secrétariat des organisations. Il est ainsi fréquent que le

Comité et les autres auditeurs externes adressent aux chefs de secrétariat des notes sur des sujets qui retiennent leur attention au cours de l'exécution des audits sans pour autant mériter de figurer dans leurs rapports. Le statut du CCI (art. 11.5) prévoit en outre que les inspecteurs soumettent aux chefs de secrétariat des notes et des lettres confidentielles sur les sujets qui retiennent leur attention à l'occasion de leurs travaux. Ces notes et lettres confidentielles ont généralement trait à des aspects dont les inspecteurs estiment qu'ils peuvent être réglés par les chefs de secrétariat sans intervention des organes délibérants.

26. Le Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies, les autres auditeurs externes et le CCI ont la responsabilité d'attirer l'attention sur les carences qu'ils constatent et de recommander des mesures de redressement, mais il ne faut pas oublier qu'ils n'ont expressément qu'une fonction consultative et n'exercent aucun pouvoir exécutif<sup>8</sup>. La responsabilité d'agir à partir des recommandations incombe, et doit incomber, aux cadres supérieurs des secrétariats et, en dernier ressort, aux États Membres siégeant dans les organes délibérants, chargés d'assurer que les mesures voulues sont prises.

### **Un partenariat tronqué**

27. Un effort est nécessaire de la part des trois partenaires pour rendre pleinement efficace le contrôle des organisations du système des Nations Unies. Les États Membres n'accordent pas toujours une attention suffisante aux rapports des mécanismes de contrôle externe et se bornent trop souvent à en prendre note sans adopter de décision définitive sur les différentes recommandations. Les secrétariats mettent parfois longtemps à fournir les renseignements nécessaires pour la rédaction des rapports et tardent à soumettre leurs observations sur les rapports achevés, avec pour conséquence que les rapports ne sont pas toujours soumis aux États Membres en temps voulu. En outre, les secrétariats n'appliquent pas toujours pleinement les recommandations approuvées. Quant aux mécanismes de contrôle, ils ne traitent pas nécessairement des problèmes qui intéressent le plus les États Membres et leurs recommandations ne sont pas toujours soumises à temps ni suffisamment réalistes, concrètes, économiques et applicables.

### **Contrôle interne et contrôle externe**

28. La différence entre les mécanismes de contrôle interne et les mécanismes de contrôle externe mérite d'être analysée plus précisément pour approfondir la notion de contrôle et la compréhension du partage de responsabilités qui

s'imposent dans ce domaine. Un certain effacement de la distinction entre mécanismes de contrôle interne et mécanismes de contrôle externe semble malheureusement exister dans le système des Nations Unies, alors que la différence entre eux a besoin d'être maintenue. La préoccupation à ce sujet s'est exprimée dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale, comme l'illustre l'alinéa ci-après du préambule de la résolution 48/218 B du 12 août 1994 :

*Réaffirmant sa résolution 48/218 A, dans laquelle elle a souligné la nécessité de respecter les rôles et fonctions respectifs et distincts des mécanismes de contrôle interne et externe, et aussi renforcer les mécanismes de contrôle externe.*

29. Il est important de préserver la distinction entre mécanismes de contrôle interne et mécanismes de contrôle externe car si, en effet, ils ont les uns et les autres la mission d'assurer le fonctionnement efficace des organisations du système des Nations Unies et appliquent des méthodes similaires de rassemblement et d'analyse des données, ils ont cependant une nature et une composition différentes et remplissent des rôles différents. Comme on l'a déjà dit, les mécanismes de contrôle interne sont essentiellement des outils qui aident les chefs de secrétariat à exercer leurs responsabilités de gestion. Ils rendent compte aux chefs de secrétariat à qui ils doivent fournir des avis sur les contrôles internes et sur les pratiques de gestion à partir d'un examen systématique et indépendant de l'ensemble des opérations d'une organisation.

30. Tout comme les mécanismes de contrôle interne sont des outils à la disposition des chefs de secrétariat, les mécanismes de contrôle externe sont des outils au service des États Membres siégeant dans les organes délibérants. Leur fonction est de procurer directement aux États Membres des renseignements et des avis objectifs sur la gestion des organisations. Alors qu'il incombe à l'encadrement des organisations d'établir des systèmes de contrôle interne appropriés, y compris des mécanismes de contrôle interne, il revient aux mécanismes de contrôle externe de veiller au bon fonctionnement de ces contrôles internes et de soumettre des recommandations pertinentes s'ils constatent que les contrôles internes sont insuffisants ou inexistant<sup>9</sup>.

## **III. Infrastructure actuelle des mécanismes de contrôle**

31. Si l'on veut renforcer le contrôle au sein du système des Nations Unies, il faudra tenir compte de l'infrastructure actuelle des mécanismes de contrôle dans les organismes qui

le composent. Le présent chapitre donne une vue d'ensemble des mécanismes de contrôle interne et de contrôle externe et indique comment ils sont articulés; il sert de base pour l'examen des mesures à prendre en vue d'assurer une plus grande cohérence, qui sont présentées dans le dernier chapitre.

## Mécanismes de contrôle interne

### Les éléments du contrôle interne

32. Comme indiqué dans le chapitre précédent, le mécanisme de contrôle interne d'une organisation a pour principal objectif d'aider le chef de secrétariat à s'acquitter de ses responsabilités en matière de gestion en lui permettant de porter un jugement sur les contrôles internes et les pratiques en matière de gestion grâce à un examen systématique et indépendant du fonctionnement de l'ensemble de l'organisation. Cela posé, les définitions généralement acceptées des éléments du contrôle interne au sein du système des Nations Unies sont les suivantes :

a) *Audit* : Examiner et évaluer l'utilisation des ressources d'une organisation afin de déterminer si celles-ci sont utilisées de façon économique et efficace et dans le respect des règles et règlements applicables de manière à assurer l'application des programmes approuvés et des décisions des organes délibérants, et, le cas échéant, suggérer des corrections et des améliorations;

b) *Évaluation* : Déterminer l'impact des programmes et activités et leur pertinence et leur efficacité par rapport aux objectifs fixés;

c) *Inspection* : Procéder sur place à un examen ad hoc d'une unité administrative lorsque certains signes donnent à penser qu'un programme ou une activité n'est pas efficacement géré ou que des ressources ne sont pas correctement utilisées<sup>10</sup>;

d) *Suivi* : Comparer les produits d'un programme ou d'une activité avec les engagements figurant dans le budget-programme approuvé, et repérer toute modification apportée au programme en cours d'exécution;

e) *Investigation* : Enquêter sur les allégations faisant état de violations des règles, directives et instructions administratives pertinentes, d'irrégularités de gestion, de fautes professionnelles, de gaspillages ou d'abus de pouvoir.

### Des situations très diverses

33. Malgré un accord général, sinon total, sur la définition des éléments du contrôle interne, la façon dont il est procédé

au contrôle interne varie considérablement d'une organisation à l'autre. Cela tient au fait que les éléments du contrôle interne dans les organismes des Nations Unies sont le résultat d'une évolution marquée ces dernières années par des efforts de plus en plus nombreux, et déployés au coup par coup, pour renforcer les contrôles au sein du système. Cette diversité résulte également de différences entre les organisations au niveau notamment a) du style de gestion des chefs de secrétariat; b) du mandat des organisations; c) de l'accent que les organes délibérants mettent sur le renforcement des contrôles; et d) de la taille des organisations.

34. Le tableau ci-après indique pour chacune des organisations faisant l'objet du présent rapport les unités administratives chargées des différents éléments du contrôle interne. Il ne rend pas compte des produits de ces unités et ne porte aucun jugement de valeur. Comme on le verra plus loin, il est possible qu'une organisation ait de bonnes raisons de n'avoir chargé aucune de ses unités administratives de tel ou tel élément. Afin de ne pas surcharger le tableau, on n'a pas indiqué, dans chaque cas, le titre exact des unités administratives concernées. L'annexe du présent rapport décrit brièvement comment chaque organisation procède au contrôle interne et donne, pour chacune d'elle, le nom des unités administratives qui s'acquittent des diverses fonctions de contrôle.

## Récapitulation des structures de contrôle interne

Éléments du contrôle interne						
Organisation des Nations Unies, institutions spécialisées et IAEA	Audit		Investigation	Inspection	Évaluation	Suivi
	ONU	Organe de contrôle interne (BSCI)				
	OIT	Organe de contrôle interne (Bureau de la programmation et de la gestion) <sup>1</sup>				
	FAO	Organe de contrôle interne (Bureau de l'Inspecteur général) <sup>2</sup>			Organe d'évaluation interne <sup>3</sup>	Diverses unités administratives
	UNESCO	Organe de contrôle interne (Inspection générale)			Organe d'évaluation interne	
	OACI	Organe de contrôle interne (Bureau de l'évaluation des programmes, de l'audit et du contrôle de gestion)	Aucune unité administrative indiquée par l'organisation	Aucune unité administrative indiquée par l'organisation	Organe de contrôle interne (Bureau de l'évaluation des programmes, de l'audit et du contrôle de gestion)	Directeurs de programme <sup>4</sup>
	OMS	Organe d'audit interne			Organe d'évaluation interne <sup>5</sup>	
	UPU	Organe d'audit interne		Aucune unité administrative indiquée par l'organisation	Groupe des finances	Aucune unité administrative indiquée par l'organisation
	UIT	Organe d'audit interne			Directeurs de programme/Directeurs généraux	
	OMM	Organe d'audit interne			Aucune unité administrative indiquée par l'organisation	Directeurs de programme
	OMI	Organe d'audit interne	Aucune unité administrative indiquée par l'organisation <sup>6</sup>	Aucune unité administrative indiquée par l'organisation	Organe d'évaluation interne	Directeurs de programme
	OMPI	Organe de contrôle interne (Bureau du contrôle interne et de la productivité)				
	ONUDI	Organe de contrôle interne (Bureau du contrôle interne)			Organe d'évaluation interne	Organe de suivi
	AIEA	Organe d'audit interne			Diverses unités administratives	Diverses unités administratives

Éléments du contrôle interne						
Fonds et programmes des Nations Unies	Audit		Investigation	Inspection	Évaluation	Suivi
	CCI	Bureau des services de contrôle interne			Bureau du Directeur	
	HCR	Bureau des services de contrôle interne	Groupe d'investigation interne	Bureau des services de contrôle interne	Groupe de l'évaluation interne	
	PNUCID	Bureau des services de contrôle interne	Service d'appui aux programmes	Service d'appui aux programmes et Bureaux des services de contrôle interne	Groupes de l'évaluation interne et des programmes	Diverses unités administratives
	PNUD	Groupe de contrôle interne			Groupe de l'évaluation interne	
	PNUE	Bureau des services de contrôle interne			Groupe de l'évaluation interne	Diverses unités administratives
	FNUAP	Groupe de l'audit interne (PNUD)			Groupe de l'évaluation interne	Directeurs de programme
	HCR	Bureau des services de contrôle interne	Groupe d'inspection interne/évaluation			Directeurs de programme
	UNICEF	Groupe de l'audit interne			Groupe de l'évaluation interne	Diverses unités administratives
	UNITAR	Bureau des services de contrôle interne			Aucune unité administrative indiquée par l'organisation <sup>7</sup>	Aucune unité administrative indiquée par l'organisation
	UNOPS	Audit interne (PNUD)			Décentralisée <sup>8</sup>	Diverses unités administratives
	UNRWA	Groupe de l'audit interne (et Comité d'enquête pour les investigations)			Directeurs de programme	
	UNU	Bureau des services de contrôle interne			Experts externes	Aucune unité administrative indiquée par l'organisation
	PAM	Groupe de l'audit interne	Groupe de l'inspection et des investigations internes		Groupe de l'évaluation interne	Directeurs de programme

Source : Organisations du système des Nations Unies

<sup>1</sup> Le Vérificateur interne en chef fait partie du Bureau à des fins administratives, mais il a directement accès au Directeur général et est totalement indépendant.

<sup>2</sup> Des inspections sont également réalisées par des inspecteurs du Service des inspections dépêchés sur le terrain.

<sup>3</sup> Le bureau central de la FAO établit des directives et coordonne toutes les activités d'évaluation menées par les divisions.

<sup>4</sup> L'organe de contrôle établit des directives pour le suivi, lequel est confié aux directeurs de programme.

<sup>5</sup> Le Bureau central de l'évaluation de l'OMS établit des normes et fixe des politiques pour les évaluations et les activités de suivi menées par les divisions chargées des divers programmes.

<sup>6</sup> Des comités d'enquête ad hoc sont créés par le Secrétaire général en fonction des besoins.

<sup>7</sup> Les donateurs bilatéraux procèdent périodiquement à des évaluations. L'UNITAR ne dispose pas de capacités internes d'évaluation.

<sup>8</sup> Ce sont les organisations qui financent les programmes et les projets qui procèdent à l'évaluation.

35. **Audit.** L'Organisation des Nations Unies et toutes les institutions spécialisées ainsi que l'AIEA ont des vérificateurs internes qui relèvent directement du chef de secrétariat de l'organisation concernée. Il en va de même pour la plupart des grands fonds et programmes opérationnels des Nations Unies qui avaient des services d'audit interne avant la création du Bureau des services de contrôle interne en 1994. Toutefois, le Bureau se charge de l'audit interne pour les fonds et programmes (environ la moitié) qui n'avaient pas leur propre service d'audit interne avant sa création.

36. Le Bureau des services de contrôle interne soumet à l'Assemblée générale un rapport récapitulatif rendant compte notamment des activités d'audit menées pour l'Organisation des Nations Unies et pour la plupart des fonds et programmes opérationnels. Le service d'audit interne de l'UNICEF soumet au Conseil d'administration de l'UNICEF un rapport récapitulatif sur ses activités d'audit; le service d'audit interne du PNUD fait de même pour le PNUD, le FNUAP et l'UNOPS. Environ la moitié des institutions spécialisées soumettent à leurs organes délibérants respectifs un rapport récapitulatif sur les activités d'audit, généralement dans le cadre du rapport annuel du chef de secrétariat. Cela représente un changement considérable depuis le rapport du CCI publié en 1995 dans lequel il était indiqué qu'aucun service de vérification interne des comptes ne faisait rapport aux organes directeurs, à l'exception du Bureau des services de contrôle interne, qui venait alors d'être créé, à l'Organisation des Nations Unies<sup>11</sup>. Il convient de noter que les vérificateurs internes communiquent généralement leurs rapports aux vérificateurs externes qui font directement rapport aux organes délibérants.

37. **Évaluation.** Pour ce qui est de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'AIEA, les trois quarts indiquent avoir un organe d'évaluation interne. Certains d'entre eux procèdent eux-mêmes aux évaluations, tandis que d'autres établissent les politiques et procédures en la matière et coordonnent les résultats des évaluations réalisées par les directeurs de programme. S'agissant des fonds et programmes opérationnels des Nations Unies, la plupart indiquent avoir leur propre organe d'évaluation interne qui existait avant la création du Bureau des services de contrôle interne. Toutefois, le Bureau a procédé à des évaluations approfondies au PNUCID, au PNUE et au HCR. Pour ce qui est des rapports aux organes délibérants, les organes d'évaluation interne avaient coutume de fournir des rapports récapitulatifs et des rapports individuels, généralement par l'entremise des chefs de secrétariat, et les deux tiers d'entre eux environ continuent à le faire.

38. **Suivi.** L'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'AIEA ont toutes indiqué, à l'exception

de l'une d'entre elles, qu'elles avaient mis en place, sous une forme ou sous une autre, un système de suivi et que, dans un tiers des cas, ce système fonctionnait sous la direction d'un organe de suivi interne centralisé<sup>12</sup>. La situation varie considérablement d'une organisation à l'autre en ce qui concerne les dispositions structurelles prises pour le suivi et les rapports adressés aux organes délibérants. Une institution spécialisée a indiqué qu'elle n'avait pas d'organe de suivi ni de système de suivi. Deux fonds et programmes opérationnels des Nations Unies ont donné les mêmes informations; quant aux autres, ils mènent des activités de suivi sous une forme ou sous une autre. Toutefois, deux d'entre eux seulement ont indiqué avoir un service distinct chargé d'élaborer les politiques et les procédures de suivi et de coordonner les résultats des activités de suivi menées par les directeurs de programme. Le Bureau des services de contrôle interne ne procède à des activités de suivi pour aucun des fonds et programmes opérationnels. Les activités de suivi dont il est rendu compte aux organes délibérants sont généralement menées dans le contexte de l'établissement des rapports du chef de secrétariat.

39. **Inspection.** L'Organisation des Nations Unies dispose au sein du Bureau des services de contrôle interne d'un service chargé tout particulièrement des inspections. Les trois quarts des institutions spécialisées et l'AIEA confient les inspections à leurs vérificateurs internes. Dans deux cas, les vérificateurs internes sont intégrés à des organes de contrôle qui s'occupent des cinq éléments du contrôle interne. Trois institutions spécialisées ont indiqué n'avoir aucune unité administrative chargée des inspections.

40. Cinq des grands fonds et programmes opérationnels des Nations Unies confient les inspections à leur organe d'audit interne. Un fonds ou programme a une unité administrative spécialisée dans les inspections et les investigations et un autre une unité administrative spécialisée dans les inspections et les évaluations. Pour les autres, c'est le Bureau des services de contrôle interne qui s'acquitte des inspections. Il est rendu compte aux organes délibérants soit dans le cadre de rapports sur les activités d'audit interne soit dans le cadre du rapport annuel du Bureau des services de contrôle interne. Les deux fonds et programmes qui ont des unités administratives spécialisées dans les inspections ne présentent pas de rapport aux organes délibérants.

41. **Investigation.** L'Organisation des Nations Unies a une section des investigations qui fait partie du Bureau des services de contrôle interne. Plus des trois quarts des institutions spécialisées

et l'AIEA confient les investigations à leurs services d'audit interne, lesquels, dans deux cas, font partie de services de contrôle qui s'occupent des cinq éléments du contrôle interne. Deux institutions spécialisées n'ont pas indiqué avoir une unité administrative responsable des investigations.

42. Environ un tiers des fonds et programmes opérationnels des Nations Unies, y compris la plupart des plus importants d'entre eux, laissent à leur service d'audit interne le soin de procéder aux investigations. Un autre tiers a recours à divers services ou groupes spécialisés dans les investigations. Enfin, le dernier tiers s'adresse au Bureau des services de contrôle interne pour les investigations. Les fonds et programmes opérationnels qui disposent de services chargés des investigations consultent également la Section des investigations du Bureau des services de contrôle interne, en cas de besoin, tout comme certaines des institutions spécialisées.

43. La façon dont il est rendu compte des résultats des investigations aux organes délibérants varie également beaucoup. Lorsque les investigations sont du ressort du service d'audit interne, ces activités sont en général récapitulées dans le rapport annuel du service en question. Quant aux services spécialisés dans les investigations, leurs pratiques pour ce qui est des rapports aux organes directeurs ne sont nullement homogènes.

#### **Coordination fonctionnelle du contrôle interne au sein des organisations**

44. La mesure dans laquelle les rapports fonctionnels entre les mécanismes de contrôle interne des diverses organisations du système et les moyens mis en oeuvre sont coordonnés et harmonisés varie considérablement. Une telle coordination fonctionnelle est importante pour : a) renforcer les liens en vue de l'échange et de la communication, d'un mécanisme à l'autre, d'informations sur des questions d'intérêt commun; b) encourager les mécanismes, le cas échéant, à tirer profit de leurs travaux respectifs et à établir des analyses et des recommandations complémentaires; et c) réduire ou empêcher les doubles emplois et les chevauchements d'activités.

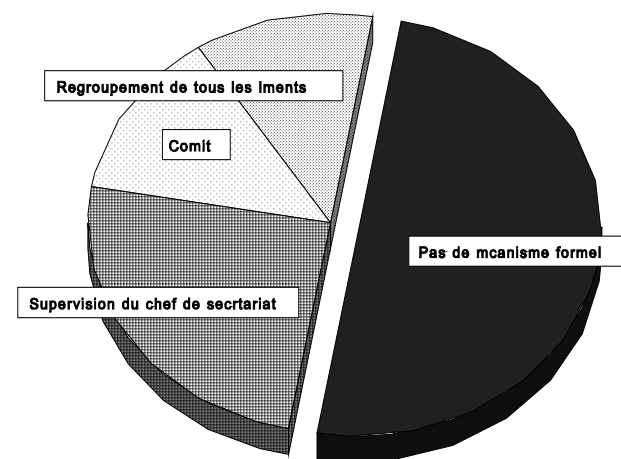
45. Près de la moitié des organisations sont dotées de moyens devant contribuer à assurer la coordination fonctionnelle. Ces moyens sont essentiellement les suivants : 1) le recours à un comité d'audit ou de contrôle au sein du secrétariat; 2) le regroupement de plusieurs éléments de contrôle au sein d'un même bureau; et 3) la supervision directe des éléments de contrôle à partir du bureau du chef de secrétariat de l'organisation. L'autre moitié ne dispose pas de mécanisme à cette fin, ce qui soulève des questions quant à l'étendue de la coordination fonctionnelle.

46. Le diagramme circulaire ci-après indique dans quelle proportion les différents moyens de coordination fonctionnelle sont utilisés par les organismes des Nations Unies.

47. **Organe de contrôle unique.** Les avantages d'un organe de contrôle unique ont été examinés en détail dans un rapport précédent du CCI. On peut citer notamment l'indépendance, la souplesse, une plus grande transparence, une application plus rigoureuse des décisions et recommandations, plus de professionnalisme, des économies d'échelle, la visibilité et l'impulsion nécessaires à l'amélioration de la gestion, et une plus grande responsabilisation<sup>13</sup>.

48. Actuellement, l'Organisation des Nations Unies, l'OIT et l'OMPI disposent d'organes de contrôle interne qui regroupent les cinq éléments de ce contrôle<sup>14</sup>.

#### **Coordination fonctionnelle : moyens mis en oeuvre dans les organismes des Nations Unies**



Toutefois, la majorité des organismes des Nations Unies n'ont regroupé que certaines fonctions – en général les fonctions d'audit, d'inspection et d'investigation – au sein d'un même organe.

49. Si les avantages que semble présenter le regroupement des éléments du contrôle interne au sein d'un même organe méritent d'être sérieusement examinés, l'expérience montre aussi qu'il y a d'autres moyens de parvenir à une coordination fonctionnelle efficace, comme on le verra dans les paragraphes suivants.

50. **Comité de contrôle.** Certains organismes, tels que l'UNICEF et le HCR, organisent avec succès, pour faciliter la coordination fonctionnelle, des réunions périodiques des personnels chargés de la mise en oeuvre des mécanismes de contrôle interne afin qu'ils échangent des informations, s'entretiennent de questions d'intérêt commun et se concertent pour mettre au point des programmes de travail. Dans



certains organismes, ces réunions de spécialistes du contrôle interne ont été institutionnalisées et ont lieu dans le cadre d'un «comité de contrôle» ou d'un «comité d'audit».

51. Pour tirer tout le profit voulu de la coordination fonctionnelle, et en particulier obtenir le partage de l'information, il importe que tous les éléments du contrôle interne soient représentés à ces réunions. Pour ce faire, il faudrait élargir le comité d'audit traditionnel, qui en règle générale ne comprend pas les personnels chargés des éléments «évaluation» et «suivi».

52. La création d'un comité de contrôle serait particulièrement utile dans les organismes qui disposent déjà de mécanismes regroupant certains des éléments du contrôle interne (par exemple, audit, inspection et investigation), ce qui permettrait aux autres éléments (par exemple, suivi et évaluation) de tirer profit de l'échange d'informations et de la coordination des questions d'intérêt commun.

53. **Supervision par le chef de secrétariat de l'organisation.** Dans plusieurs organisations, la coordination fonctionnelle se fait au sein du bureau du chef de secrétariat. Bien que les divers services de contrôle interne ne soient pas regroupés, leurs chefs font partie du bureau du chef de secrétariat ou relèvent directement de celui-ci.

### Mécanismes de contrôle externe

54. Les éléments de contrôle accomplis par les mécanismes opérationnels de contrôle externe – audit, évaluation, inspection et investigation – se définissent comme ceux accomplis par les mécanismes de contrôle interne. En revanche, aucun des mécanismes opérationnels de contrôle externe n'est chargé du suivi qui est un élément spécifique du contrôle interne. Par rapport aux mécanismes de contrôle interne, les arrangements structurels pris pour procéder aux éléments du contrôle externe sont moins complexes car les mécanismes qui entrent en jeu sont relativement moins nombreux et chacun d'entre eux fait rapport de son côté aux États Membres par l'intermédiaire des organes délibérants compétents.

55. **Audit.** Dans le cas de l'Organisation des Nations Unies et de ses fonds et programmes opérationnels, c'est le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU qui se charge de l'audit externe. Il est composé de trois membres qui ont tous le titre de vérificateur général dans l'État Membre dont ils sont ressortissants ou un titre équivalent. Les membres actuels du Comité sont les vérificateurs généraux du Ghana, de l'Inde et du Royaume-Uni. Le mandat du Comité est double. Il consiste «en premier lieu,

à émettre une opinion sur les états financiers et, en second lieu, à formuler des observations sur l'efficacité des procédures financières, du système comptable, des dispositifs de contrôle interne et, d'une manière générale, de l'administration et de la gestion de l'Organisation.<sup>15</sup>» Les vérificateurs généraux des pays indiqués dans le tableau ci-après se partagent la responsabilité de l'audit externe pour les institutions spécialisées et l'AIEA :

<i>Pays dont le vérificateur général est ressortissant</i>	<i>Institution</i>
Royaume-Uni	OIT, OMI, AIEA
Canada	OACI, UNESCO
France	FAO, OMM
Allemagne	ONUDI
Afrique du Sud	OMS
Suisse	UIT, UPU, OMPI

56. **Évaluation, inspection et investigation.** Le CCI est le seul organisme de contrôle externe à l'échelle du système chargé des évaluations, inspections et investigations. Aux termes de l'article 5 de son statut, les inspecteurs «apportent un point de vue indépendant par le moyen d'inspections et d'évaluations visant à améliorer la gestion et les méthodes et à assurer une plus grande coordination entre les organisations<sup>16</sup>». Ils «ont les plus larges pouvoirs d'investigation dans tous les domaines qui intéressent l'efficacité des services et le bon emploi des fonds». Le CCI s'est attaché essentiellement à réaliser des inspections et des évaluations. S'il pourrait être utile dans certains cas particuliers qu'il procède à des enquêtes, il peut mieux s'acquitter de son mandat sur ce plan en donnant aux organes délibérants l'assurance que la fonction d'investigation interne marche correctement dans leurs organisations respectives et, si tel n'est pas le cas, en avisant les organes délibérants. À l'Organisation des Nations Unies, le Comité des commissaires aux comptes a pour mandat d'appeler l'attention de l'Assemblée générale sur les cas de fraude ou de présomption de fraude, ainsi que sur le gaspillage ou l'utilisation irrégulière de fonds ou d'autres avoirs de l'Organisation<sup>17</sup>; les autres vérificateurs externes ont le même mandat vis-à-vis de leurs organes délibérants respectifs.

---

## Coordination

### Coordination entre les mécanismes de contrôle interne et externe au sein de chaque organisation

57. Au sein de chaque organisation, la coordination entre mécanismes de contrôle externe et interne varie selon chaque élément de contrôle. Dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, le Comité des commissaires aux comptes, le CCI et le Bureau des services de contrôle interne ont récemment engagé des consultations périodiques pour assurer une coordination plus efficace.

58. **Audit.** Dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, le Comité des commissaires aux comptes et le Bureau des services de contrôle interne tiennent deux fois par mois des réunions de coordination en vue de réduire au minimum les chevauchements entre leurs programmes de travail respectifs et d'échanger des informations propres à les aider à déterminer la portée de certains projets. Ils échangent également des lettres de gestion et des rapports et s'informent mutuellement des visites qu'ils se proposent d'effectuer dans les unités administratives afin d'éviter les doubles emplois. Lorsqu'il établit son rapport, le Comité s'appuie, le cas échéant, sur les travaux réalisés par les vérificateurs du Bureau des services de contrôle interne et fait des observations sur les rapports de ce dernier. Il a également noué des relations de travail avec les organes d'audit interne de programmes et fonds des Nations Unies, tels que l'UNICEF et le PNUD, mais ce généralement au coup par coup.

59. Les institutions spécialisées et l'AIEA suivent en gros les mêmes pratiques. La mesure dans laquelle les vérificateurs externes s'appuient sur les travaux des vérificateurs internes varie d'une organisation à l'autre.

60. S'agissant de l'audit à proprement parler, il n'y a aucune raison pour que le CCI coordonne étroitement son action avec celle des organes d'audit interne des organismes des Nations Unies, puisque les audits ne font pas partie de son mandat. Néanmoins, les inspecteurs assistent à la réunion annuelle des représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies et des institutions financières multilatérales, et ils consultent souvent les organes de vérification interne compétents afin d'obtenir leur point de vue sur des questions dont ils vont traiter dans leurs rapports.

61. **Évaluation.** Le CCI est le mécanisme de contrôle externe qui est chargé de l'évaluation à l'échelle du système. Ses réunions périodiques avec le Bureau des services de contrôle interne et le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU sont l'occasion de consultations sur des questions

d'évaluation, puisque celle-ci entre dans le mandat à la fois du Bureau des services de contrôle interne et du CCI, et permettent d'assurer la coordination dans ce domaine. Il n'existe pas d'autres arrangements structurés de coordination pour telle ou telle question d'évaluation entre le CCI et les organes d'évaluation interne des divers organismes du système. Néanmoins, des représentants du CCI participent aux réunions annuelles du Groupe de travail interorganisations de l'évaluation, ce qui leur permet de procéder à des échanges de vues et de se tenir informés de l'actualité en matière d'évaluation au sein du système.

62. **Suivi.** Le suivi est spécifique au contrôle interne et n'a pas d'équivalent dans le contrôle externe, comme on l'a déjà indiqué au paragraphe 54.

63. **Inspection.** C'est également le CCI qui est le mécanisme de contrôle externe chargé des inspections à l'échelle du système. Comme on l'a mentionné plus haut, les réunions périodiques du CCI avec le Bureau des services de contrôle interne et le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU donnent aussi au CCI et au Bureau des services de contrôle interne l'occasion de se consulter au sujet des inspections, qui, dans un cas comme dans l'autre, entrent dans leur mandat, et de coordonner leur action dans ce domaine. Il n'existe actuellement pas d'autres arrangements structurés de coordination entre le CCI et les organes d'inspection interne.

64. **Investigation.** Le CCI est le mécanisme de contrôle externe chargé des investigations à l'échelle du système, mais il n'y a pas d'arrangements structurés de coordination entre le CCI et les organes chargés des investigations au sein de chacun des organismes du système. Cela est dû à la nécessité de préserver la confidentialité en cas d'investigation et au rôle limité qui, comme on l'a déjà noté, revient au CCI dans la conduite d'investigations données. Néanmoins, les réunions périodiques du CCI avec le Bureau des services de contrôle interne mentionnées ci-dessus fournissent l'occasion de consultations sur la question des investigations en général au sein du système des Nations Unies.

### Coordination entre les mécanismes de contrôle externe

65. Le Groupe de vérificateurs externes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique sert de mécanisme de coordination de l'action des vérificateurs externes du système des Nations Unies. Il se compose des membres du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU et de tous les vérificateurs externes des institutions

spécialisées et de l'AIEA. Il a pour but de permettre à ses membres de coordonner leurs audits et d'échanger des informations sur leurs méthodes et leurs conclusions. Il se réunit régulièrement une fois par an. L'audit ne faisant pas partie du mandat du CCI, celui-ci n'est pas membre du Groupe, mais il peut être invité à ses réunions pour débattre de questions d'intérêt commun, comme cela a été le cas lorsque les résultats préliminaires du présent rapport ont été présentés au Groupe en décembre 1997.

66. Le CCI et le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU échangent régulièrement leurs programmes de travail et leurs rapports. Les réunions périodiques susmentionnées du CCI avec le Comité des commissaires aux comptes et le Bureau des services de contrôle interne offrent au CCI et au Comité la possibilité de coordonner leur action et de procéder à des échanges de vue sur des questions d'intérêt commun.

#### **Les instances composées de professionnels du contrôle**

67. Il existe actuellement trois principales instances qui tendent à faciliter la coordination entre les personnels chargés du contrôle au sein du système des Nations Unies :

- Le Groupe de vérificateurs externes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique;
- La Réunion des représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies et des institutions financières multilatérales; et
- Le Groupe de travail interorganisations de l'évaluation.

68. Bien que ces deux dernières instances soient composées de spécialistes du contrôle interne, des représentants du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, du Groupe de vérificateurs externes et du CCI assistent aux réunions de la première d'entre elles en qualité d'observateurs, et des représentants du CCI à celles de la seconde. Les deux instances se réunissent chaque année<sup>18</sup>. Outre les réunions des représentants des services de vérification interne des comptes, il existe d'autres arrangements moins structurés qui offrent aux vérificateurs les mêmes possibilités, par exemple des réunions occasionnelles des personnels des services de vérification interne des comptes des organisations basées à Genève. En facilitant l'échange d'informations, la comparaison et l'examen des méthodes, et la mise au point de normes et de directives, ces instances offrent un moyen important d'améliorer la qualité des méthodes de travail et le professionnalisme du contrôle au sein du système des Nations

Unies. En revanche, elles ne s'occupent pas de la coordination des programmes de travail et des calendriers, laquelle est opérée comme on l'a indiqué plus haut.

69. Il n'existe pas actuellement d'arrangements structurés pour faciliter ce genre de relations entre les mécanismes de contrôle interne qui mènent des activités de suivi, d'inspection ou d'investigation. Toutefois, de plus en plus de services d'audit interne étant désormais chargés de procéder à des investigations, la question des investigations a été inscrite à l'ordre du jour de la Réunion des représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies et des institutions financières multilatérales pour 1998.

## **IV. Mesures à prendre en vue de donner plus de cohérence aux mécanismes de contrôle**

### **Pourquoi une plus grande cohérence est souhaitable**

70. Il ressort du tour d'horizon du chapitre précédent que les mécanismes de contrôle ont été renforcés, au cours des dernières années, dans certains domaines clefs, et qu'ils portent sur davantage d'éléments, soit qu'on ait élargi le mandat des services déjà chargés du contrôle interne – par exemple, en confiant des responsabilités d'inspection et d'enquête aux services de vérification interne des comptes – soit qu'on ait créé de nouveaux services de contrôle internes. Tout en maintenant la pratique établie en ce qui concerne les rapports d'évaluation internes présentés aux organes délibérants, on a également multiplié les rapports sur d'autres activités de contrôle, principalement de vérification et d'inspection. Pour ce qui est des mécanismes de contrôle externe, ils n'ont pas connu un développement parallèle, même si, comme il a été noté, on s'est quelque peu efforcé d'en améliorer la coordination.

71. Malgré les mesures de renforcement, les États Membres demeurent quelque peu préoccupés ou insatisfaits en ce qui concerne les mécanismes de contrôle à l'échelle de l'ensemble du système, sinon à l'échelon de chaque organisme<sup>19</sup>, ce qui n'est pas sans conséquence pour les chefs de secrétariat et pour le corps professionnel des spécialistes du contrôle.

72. Les États Membres ne sont pas persuadés que, collectivement, les mécanismes de contrôle apportent une valeur ajoutée ou l'assurance voulue que les activités et programmes des organismes du système sont gérés de façon efficace

et économique et accomplissent les objectifs qu'ils leur ont fixés. Ils veulent recevoir «davantage» des organes de contrôle, mais il arrive trop souvent qu'ils ne comprennent pas les résultats des contrôles ou qu'ils ne savent pas exploiter ceux-ci convenablement. Certains se sont même plaints d'«indigestion», ne pouvant pas absorber l'avalanche de rapports à laquelle ils sont maintenant soumis; ce qu'ils entendent par «davantage» n'est pas des rapports plus nombreux mais des rapports de meilleure qualité et plus utiles<sup>20</sup>.

73. Quant à son incidence sur les chefs de secrétariat, le fait que les États Membres doutent que les rapports des organes de contrôle permettent de mettre le doigt sur les défaillances des secrétariats peut être lourd de conséquences, car il les pousse à pratiquer la microgestion. Il peut également les conduire à insister davantage pour qu'on renforce et qu'on multiplie les services de contrôle, généralement sans accroître les moyens qui y sont consacrés. À la limite, on pourrait aboutir ainsi à ce que les mécanismes de contrôle soient transformés en «police de l'organisation» destinée avant tout à surveiller les responsables du secrétariat au lieu d'être conçus comme un important outil de gestion destiné à aider les chefs de secrétariat dans l'exercice de leurs responsabilités de gestion. Du point de vue des organes de contrôle, cela signifie que les États Membres aussi bien que les chefs de secrétariat font pression sur eux pour qu'ils en fassent plus avec des moyens plus limités, que la direction des secrétariats n'apporte pas le concours voulu à l'établissement des rapports et que les États Membres n'accordent pas l'attention voulue aux rapports et ne leur donnent pas les suites qu'ils méritent.

74. Pour remédier à cette situation, il faut qu'on s'intéresse davantage, à ce stade, à la cohérence de l'ensemble des activités de contrôle du système. Il se peut qu'il faille encore créer de nouveaux mécanismes et renforcer ceux qui existent déjà, mais pour le moment il faudrait avant tout donner plus de cohérence à l'exercice des activités de contrôle, c'est-à-dire les rendre plus logiques et homogènes, ou plus faciles à suivre. Au bout du compte, l'utilité des contrôles est conditionnée par le fait que ceux-ci doivent répondre, de façon facile à comprendre, aux besoins des clients – à savoir, aux besoins des États Membres mais aussi à ceux des chefs de secrétariat. Si les mécanismes de contrôle du système des Nations Unies présentaient plus de cohérence et de points communs ou de caractéristiques communes, les États Membres seraient mieux à même de comparer les conclusions et les recommandations concernant différents organismes. Ils pourraient aussi mieux comprendre ces mécanismes, et donc mieux évaluer leurs activités et mieux juger des

dispositifs organisationnels et des moyens financiers à leur consacrer.

75. S'ils pouvaient ainsi se faire une meilleure idée de l'efficacité des activités de contrôle et des dispositifs nécessaires, les États Membres se sentiraient rassurés et feraient davantage confiance aux mécanismes de contrôle du système des Nations Unies. Sur cette base, un climat de confiance pourrait être rétabli entre les secrétariats et les États Membres, ce qui est indispensable pour que soient bien gérés les processus d'évolution et de réforme auxquels les organismes des Nations Unies doivent actuellement faire face. Cela aiderait ensuite à freiner la dérive vers la pratique de la microgestion à laquelle peut conduire l'absence d'une confiance pleine et entière entre les États Membres et les secrétariats, et cela éviterait aussi aux chefs de secrétariat de voir les États Membres exiger davantage de rapports et davantage de contrôles.

### **Mesures recommandées en vue d'assurer une plus grande cohérence : multiplier les points communs sans tout uniformiser**

76. Pour donner plus de cohérence aux mécanismes de contrôle du système des Nations Unies, une solution évidente, mais qui en fait n'est ni réalisable ni souhaitable, serait de mettre en place un mécanisme unique dont le mandat s'étendrait à tous les organismes du système. En apparence, cela garantirait que les activités de contrôle soient menées de façon parfaitement cohérente dans tous les organismes, sur la base de mandats et de normes qui seraient communs. C'est toutefois impossible, vu l'autonomie statutaire des institutions spécialisées et de l'AIEA. D'autre part, ce ne serait pas souhaitable, compte tenu des avantages qu'il y a à préserver l'individualité de chacune des institutions spécialisées et de l'AIEA, ainsi que celle des fonds et programmes opérationnels des Nations Unies.

77. Sans aller jusqu'à adopter un mécanisme unique pour l'ensemble des organismes des Nations Unies, il existe des moyens de faire en sorte que les mécanismes de contrôle des différents organismes aient suffisamment de points communs pour atteindre le niveau de cohérence voulu. L'expérience prouve qu'on ne réussit à introduire des changements et des améliorations dans le système des Nations Unies que si on prévoit une certaine marge permettant de les adapter au cas particulier de chaque organisme. Dans cet esprit, les mesures recommandées dans le résumé du présent rapport et analysées dans les paragraphes qui suivent devraient contribuer à donner plus de cohérence à la pratique des activités de contrôle dans les différents organismes du système et à

favoriser la généralisation d'une conception commune de ces activités. Il s'agit de le faire sans porter atteinte directement aux caractéristiques, aux pratiques et aux traditions distinctes qui sont propres à chaque organisme et auxquelles les États Membres sont très attachés; on aboutirait ainsi à instituer des points communs dans la pratique des activités de contrôle, sans imposer l'uniformité.

78. Les recommandations du rapport sont énoncées dans le résumé. Elles sont analysées, ainsi que le raisonnement sur lequel elles reposent, dans les paragraphes qui suivent.

### **Recommandation 1 : Plans concertés pour la conduite des activités de contrôle interne**

79. Si, comme il a été indiqué au chapitre II, les responsables sont les premiers intéressés par les activités de contrôle, il s'ensuit que les mécanismes de contrôle interne viennent directement derrière, puisque leur principale utilité est d'aider l'équipe dirigeante à s'acquitter de ses responsabilités de gestion. On a fait ressortir au chapitre III la grande diversité des formules organisationnelles retenues par les différents organismes des Nations Unies pour assurer l'exécution des différentes composantes du contrôle interne. Même si elle a souvent des raisons d'être, la diversité aggrave le manque de cohérence parfaite des mécanismes de contrôle et rend difficiles, pour les États Membres, les comparaisons entre organismes portant sur des questions touchant le contrôle ou sur les pratiques en la matière. D'autre part, le caractère peu comparable des systèmes de contrôle interne des différents organismes fait qu'il est difficile aux fonctionnaires des secrétariats de mettre en commun l'information et de tirer pleinement profit des enseignements tirés de l'expérience des autres organismes.

80. On a également vu au chapitre III qu'il serait souhaitable d'assurer une coordination fonctionnelle efficace des activités concernant toutes les composantes du contrôle interne. Chacun des organismes du système ayant ses caractéristiques propres, il serait pire qu'inutile de préconiser de leur appliquer à tous le même modèle de contrôle interne. On n'est évidemment pas dans un cas où une «taille unique» irait à tout le monde. Comme on l'a vu au chapitre III, diverses solutions sont envisageables pour réaliser l'intégration fonctionnelle des différents éléments du contrôle interne : on pourrait par exemple regrouper les services de contrôle en un bureau unique, avoir recours à un comité de contrôle ou faire superviser les activités de contrôle interne par le bureau du chef de secrétariat. Le recours à l'une ou à plusieurs de ces options ne porterait pas atteinte à l'autonomie statutaire des différents organismes, et il n'empêcherait pas de s'adapter aux caractéristiques

particulières de chaque organisme qui doivent être respectées. L'expérience acquise par les organismes des Nations Unies indique que différentes options peuvent s'avérer efficaces.

81. Ce qui compte davantage que le choix de telle ou telle solution concernant l'organisation et l'exécution des activités de contrôle interne d'un organisme, c'est le fait que le chef de secrétariat de cet organisme et ses États Membres doivent s'accorder explicitement sur leur conception de la question. C'est ce que vise la recommandation 1, qui prévoit des plans concertés pour la conduite des activités de contrôle interne dans chacun des organismes du système. Ces plans devraient fixer la solution retenue par l'organisme pour chacune des cinq composantes du contrôle interne. Si le chef de secrétariat estime que son organisme peut se passer des capacités nécessaires pour une de ces composantes, ou qu'il n'en a pas les moyens, les raisons de ce choix doivent être clairement et explicitement exposées et soumises à l'approbation des États Membres. L'important est que la question soit traitée de façon parfaitement transparente, afin que les États Membres soient en mesure d'en décider en connaissance de cause.

82. La mise en place généralisée de plans concertés de ce type contribuerait à rassurer les États Membres quant à l'efficacité et l'exhaustivité des activités de contrôle, tant au niveau de chaque organisme qu'à celui de l'ensemble du système. Si de tels plans étaient établis et couvriraient les cinq composantes du contrôle interne, cela permettrait, sans pour autant imposer le même modèle à tous les organismes, d'assurer une plus grande congruence pour ce qui touche ces composantes, et il serait donc plus facile aux États Membres d'effectuer des comparaisons entre organismes. Cela permettrait aussi aux secrétariats de partager plus facilement l'information et de bénéficier des enseignements tirés par d'autres organismes de la mise en oeuvre des différentes composantes.

### **Recommandation 2 : Rapports sur les activités de contrôle interne**

83. Les organes délibérants des organismes des Nations Unies reçoivent déjà des rapports portant sur au moins certains aspects du contrôle interne. Ils reçoivent depuis longtemps des rapports d'évaluation interne. Ces dernières années, ils ont de plus en plus souvent reçu des rapports récapitulatifs annuels sur d'autres composantes du contrôle interne, particulièrement en ce qui concerne les activités de vérification et d'inspection. Toutefois, ces rapports manquent actuellement de points communs quant à leur contenu, leur présentation et leur portée, et seul le BSCI de l'ONU

présente un rapport récapitulatif annuel regroupant toute l'information relative aux dites composantes.

84. Il s'ensuit que les rapports sur les activités de contrôle interne, qui sont incomplets et qui manquent de cohérence, ne constituent pas un bon outil pour permettre aux États Membres de comparer les manières dont les différents organismes traitent les problèmes – par exemple la question des opérations d'urgence sur le terrain – et d'interroger les secrétariats sur ces problèmes à la lumière de l'expérience acquise par d'autres organismes. En outre, la façon dont il est actuellement rendu compte des activités de contrôle interne est un frein pour les secrétariats qui voudraient mettre en commun leurs données d'expérience et les enseignements qu'ils en tirent.

85. Selon la recommandation 2, les chefs de secrétariat devraient remettre tous les ans aux organes délibérants compétents un rapport récapitulatif consolidé sur les activités de contrôle interne où figureraient, pour chaque organisme, a) une vue d'ensemble des questions traitées et des résultats obtenus; b) un état des recommandations formulées et des mesures prises pour y donner suite; et c) une liste des questions ou recommandations appelant une décision du chef de secrétariat ou de l'organe délibérant. Si chacun de ces points était traité en se référant aux cinq composantes du contrôle interne, la présentation des rapports présenterait suffisamment de points communs pour que l'expérience d'un organisme puisse être comparée plus facilement avec celle des autres, tant par les États Membres que par les secrétariats. La recommandation 4, qui sera examinée plus loin, aiderait à exploiter ces rapports.

86. Grâce à l'information qu'ils pourraient tirer de ces rapports récapitulatifs annuels consolidés, les États Membres seraient beaucoup mieux à même de s'acquitter de l'importante part de responsabilité qui leur incombe dans le contrôle du système des Nations Unies, car cette information les aiderait à :

- Savoir dans quelle mesure les chefs de secrétariat utilisent les mécanismes de contrôle interne dans l'exercice de leurs responsabilités de gestion, et s'ils le font efficacement;
- Analyser le dispositif organisationnel des services de contrôle interne et se faire une opinion sur le niveau des moyens qui y sont consacrés;
- Suivre les questions sur lesquelles portent les activités de contrôle, ainsi que les résultats obtenus en la matière par l'organisme;
- Se tenir au courant des suites données ou non aux recommandations issues des activités de contrôle;

- Savoir quels sont les questions et problèmes qui nécessitent une intervention du chef de secrétariat ou de l'organe délibérant;
- Comparer les manières de traiter des problèmes analogues – ou de les ignorer – dans les différents organismes et à l'échelle de l'ensemble du système;
- Apprécier globalement la cohérence et l'efficacité de l'infrastructure de contrôle interne, tant à l'échelon de chaque organisme qu'à l'échelon du système dans son ensemble.

87. Selon la recommandation 2, d'autre part, les organes délibérants devraient trancher la question de savoir si les chefs de secrétariat doivent se charger d'établir les rapports récapitulatifs consolidés annuels ou bien se borner à transmettre les rapports aux organes délibérants, tels qu'établis par les mécanismes de contrôle interne. Si on retenait la deuxième solution, les rapports seraient accompagnés des observations que souhaiteraient formuler les chefs de secrétariat à leur sujet.

88. Si ce choix est proposé, c'est parce que d'aucuns peuvent craindre que si les mécanismes de contrôle interne ont accès directement aux organes délibérants cela risque de rendre moins nette la distinction entre contrôle interne et contrôle externe et de mettre en cause le fait que les mécanismes de contrôle interne sont responsables devant leur chef de secrétariat et que celui-ci doit répondre aux États Membres de la façon dont son organisme est dirigé et administré.

89. Ce sont là des questions graves, qui méritent qu'on y prête attention. Comme on l'a vu au chapitre II, la distinction entre contrôle interne et contrôle externe est importante et il faut la préserver.

90. En revanche, on pourrait faire valoir que la publication de rapports récapitulatifs annuels consolidés, tels qu'établis par les mécanismes de contrôle interne et sans intervention des chefs de secrétariat, n'aurait pas, vu l'objectif visé et le contenu desdits rapports, les effets regrettables que certains craignent. Interrogés pour les besoins du présent rapport, de hauts fonctionnaires des services de contrôle interne qui présentent actuellement des rapports récapitulatifs annuels à leur organe délibérant respectif ont indiqué qu'ils ne pensaient pas que cette pratique les ait transformés de facto en contrôleurs externes, et que leur allégeance vis-à-vis de leur chef de secrétariat n'était pas remise en question. Les rapports récapitulatifs annuels consolidés qui sont proposés se distingueraient des différents rapports de contrôle interne à la fois par leur finalité et par leur contenu.

91. Sur le plan de la finalité, les rapports récapitulatifs seraient présentés aux organes délibérants pour information et n'appelleraient généralement pas de décision de leur part; les mesures correctives qui s'imposent auraient normalement déjà été lancées par le chef de secrétariat, ou seraient sur le point de l'être. Les rapports récapitulatifs s'opposeraient en cela aux autres rapports de contrôle interne, qui sont incontestablement des documents pour action à l'intention des fonctionnaires du secrétariat les mieux placés pour prendre les mesures correctives voulues.

92. Sur le plan du contenu, un rapport récapitulatif ne donnerait qu'un aperçu général de l'état de la situation en matière de contrôle interne dans l'organisme, tout en signalant les cas exceptionnels où une décision du chef de secrétariat ou de l'organe délibérant est requise. Cela à la différence des autres rapports de contrôle interne qui donnent les détails nécessaires pour définir les problèmes et présenter des solutions convaincantes concernant des cas précis rencontrés dans le fonctionnement de l'organisme.

93. On peut donc valablement affirmer que plutôt que de rendre moins nette la distinction entre contrôle interne et contrôle externe, les rapports en question souligneraient cette distinction. Alors que les rapports de contrôle externe sont adressés aux États Membres pour action, ceux dont il s'agit ici auraient clairement pour principal but d'informer les États Membres de l'état de la situation en matière de contrôle interne dans l'organisme visé. Si les rapports récapitulatifs étaient transmis sans modification par les chefs de secrétariat, cela contribuerait à renforcer l'indépendance des fonctionnaires chargés du contrôle interne au sein du Secrétariat, conformément aux normes publiées sous le titre *Standards for the Professional Practice of Internal Auditing* par le Institute of Internal Auditors<sup>21</sup>. Cela ne mettrait pas en cause le principe selon lequel les intéressés sont responsables devant leur chef de secrétariat, puisqu'ils continueraient d'avoir pour rôle essentiel de servir d'outil de gestion interne au service du chef de secrétariat, comme l'ont confirmé les hauts fonctionnaires des services de contrôle interne des organismes des Nations Unies qui ont été interrogés. Cela étant posé, on peut dire qu'il n'y a pas de raison de croire que l'établissement de ces rapports ferait glisser vers les États Membres la responsabilité des chefs de secrétariat en matière de direction et d'administration de l'organisme.

94. Il doit être précisé, dans les rapports des mécanismes de contrôle interne aux organes délibérants, quelles sont les recommandations dont le chef de secrétariat estime qu'elles y figurent uniquement pour information et quelles sont celles dont il pense qu'elles devraient faire l'objet d'une décision d'un organe délibérant compétent. Cela devrait

aux États Membres de mieux comprendre sous quel angle ils doivent examiner les rapports.

### **Recommandation 3 : Mise en évidence des bonnes pratiques**

95. Au-delà du fait de veiller au respect des normes et règlements et de remplir une fonction de police en signalant les cas de fraude, les activités de contrôle ont de plus en plus tendance à contribuer à la préparation de l'action en facilitant l'amélioration de la gestion et en aidant à faire prévaloir une culture faisant une plus large place à la responsabilisation.

96. Un des aspects importants de ce phénomène, surtout en ce qui concerne les organismes des Nations Unies, est la mise en évidence des bonnes pratiques, c'est-à-dire des processus, des pratiques et des systèmes dont il est généralement reconnu qu'ils ont un effet positif sur la productivité et l'efficacité d'une organisation. Les mécanismes de contrôle jouent un rôle sans cesse croissant dans l'action menée pour réformer le système, ce qui fait qu'ils sont bien placés pour repérer les initiatives qui produisent des gains de productivité ou d'efficacité et pour analyser les raisons pour lesquelles ces initiatives ont été couronnées de succès. Selon la recommandation 3, les services de contrôle interne et de contrôle externe du système des Nations Unies indiqueraient dans leurs rapports quelles sont les bonnes pratiques qu'ils ont rencontrées et qui pourraient être intéressantes pour d'autres unités administratives du même organisme ou pour d'autres organismes du système.

97. Ce serait particulièrement utile pour les organismes des Nations Unies auxquels s'offrent, du fait de la diversité de leurs programmes et des zones géographiques que touchent leurs activités, des possibilités intéressantes de s'instruire mutuellement. Si les bonnes pratiques étaient signalées et exploitées plus systématiquement, cela aiderait à faire régner dans le système une ambiance plus ouverte et un meilleur esprit de coopération.

### **Recommandation 4 : Analyse par le CCI des rapports récapitulatifs annuels consolidés**

98. Selon cette recommandation, le CCI inscrirait périodiquement à son programme de travail une analyse générale des rapports récapitulatifs annuels consolidés sur les activités de contrôle interne qui seront établis par les différents organismes si la recommandation 2 est approuvée.

99. Sa perspective s'étendant à la totalité du système des Nations Unies, le CCI pourrait, dans ces analyses, relever les problèmes et les questions rencontrés soit dans certains organismes soit dans l'ensemble du système, à propos

desquels les États Membres pourraient souhaiter être plus amplement informés ou voir les chefs de secrétariat ou les mécanismes de contrôle interne ou externe pousser plus loin leur intervention. Ces analyses serviraient également à diffuser l'information relative aux bonnes pratiques, en appelant l'attention sur les cas de problèmes ou de questions bien réglés qui peuvent intéresser les autres organismes.

100. En présentant dans un document unique un tour d'horizon analytique des rapports récapitulatifs consolidés de tous les organismes du système, le CCI aiderait les États Membres à s'acquitter de leur part de responsabilité en matière de contrôle, tout en contribuant à les soulager de l'«indigestion» dont ils souffrent en la matière.

#### **Recommandation 5 : Favoriser le renforcement du corps professionnel des spécialistes du contrôle**

101. Sous la pression, d'une part, des attentes des États Membres qui souhaitent des mécanismes de contrôle toujours plus économiques et performants, et, de l'autre, de la pénurie de ressources, les spécialistes du système ont recherché et étudié de nouveaux moyens d'accroître la productivité et la portée de leurs activités.

102. Les fonctionnaires du système des Nations Unies chargés des vérifications et, plus récemment, des évaluations, forment de plus en plus un corps professionnel. Les réunions annuelles des représentants des services de vérification interne, du Groupe de travail interorganisations de l'évaluation et du Groupe mixte de vérificateurs y ont beaucoup contribué. Il n'en reste pas moins qu'il convient de susciter des occasions supplémentaires de mettre en commun les données, l'information, les méthodes de travail et les idées, et aussi d'étendre cette pratique à d'autres branches du contrôle. Tel est l'objet de la recommandation 5.

103. On peut citer comme exemples concrets d'initiatives qui pourraient contribuer à renforcer le corps professionnel des spécialistes du contrôle les idées suivantes :

- Sous réserve des impératifs de confidentialité, la constitution de bases de données communes – méthodes, données, recommandations, résultats obtenus – qui pourraient améliorer la qualité d'ensemble et la cohérence des activités de contrôle.
- L'échange ou l'affichage des programmes de travail et des calendriers de missions, le cas échéant, ce qui aiderait à éviter les doubles emplois et les chevauchements et à trouver des occasions de mener des projets en collaboration ou d'exécuter des projets complémentaires. Comme il a été noté, le CCI, le Comité des

commissaires aux comptes de l'ONU et le BSCI ont récemment adopté des formules selon lesquelles ils se consultent régulièrement à cette fin.

- L'organisation d'actions de formation conjointes et les échanges de personnel entre mécanismes de contrôle, qui permettraient de réaliser des économies d'échelle et de tirer profit de l'expérience acquise d'un organisme à l'autre et qui sensibiliseraient à l'appartenance à un système.
- Suivant l'exemple de la Réunion des représentants des services de vérification interne et celui du Groupe mixte de vérificateurs pour ce qui est respectivement du contrôle interne et externe, la formulation de cahiers des charges et de normes communs pour les autres composantes du contrôle, ce qui aiderait les États Membres à faire des comparaisons entre organismes concernant les analyses et les conclusions des contrôles autres que des vérifications et ce qui rassurerait également les fonctionnaires qui peuvent avoir l'impression que les contrôles auxquels ils sont soumis manquent de transparence<sup>22</sup>.

104. Une plus grande utilisation des techniques modernes de l'information pourrait être un des meilleurs moyens de favoriser le renforcement du corps professionnel des spécialistes du contrôle. Bien que les organismes des Nations Unies soient de plus en plus nombreux à se servir de leur propre site Internet pour diffuser des renseignements qui, jusque-là, n'étaient disponibles que sur papier, la plupart des mécanismes de contrôle n'ont pas de site à eux et ne se servent guère du site de leur organisme. Néanmoins, le BSCI et le BIT ont des sites Web où on trouve des renseignements sur les activités de contrôle en général; le PNUD et l'UNICEF en ont, eux, pour les activités d'évaluation. La Banque mondiale en a un, baptisé «The Global Auditor», qui permet des échanges entre les vérificateurs du système, mais qui ne porte que sur les activités de vérification et auquel on ne peut pas accéder sans mot de passe. Si les mécanismes de contrôle exploitaient mieux les possibilités offertes par les techniques de l'information, ils pourraient diffuser plus facilement le résultat de leurs travaux, donner plus de transparence à ces derniers et contribuer à susciter un partage plus actif des responsabilités en matière de contrôle.

#### **Recommandation 6 : Intensifier le dialogue entre les partenaires du contrôle**

105. Il a été établi au chapitre II que, dans le système des Nations Unies, les activités de contrôle relevaient d'une responsabilité commune qui supposait un partenariat actif entre a) les États Membres, b) la direction des secrétariats,



y compris les responsables des mécanismes de contrôle interne, et c) les mécanismes de contrôle externe. Le contrôle ne peut être efficace que si les trois partenaires remplissent leur rôle. D'autre part, il ne faut pas accorder une confiance exagérée aux mécanismes de contrôle, qu'ils soient internes ou externes, ni attendre d'eux qu'ils corrigent toutes les imperfections des organismes des Nations Unies.

106. Si les mécanismes de contrôle s'employaient à intensifier le dialogue qu'ils entretiennent avec les États Membres et les secrétariats à propos des problèmes et des pratiques relatifs au contrôle, cela inciterait à partager plus activement les responsabilités en la matière. C'est ce que vise la recommandation 6.

107. L'intensification du dialogue entre les partenaires aiderait ceux-ci à mieux se comprendre et les sensibiliserait aux processus de contrôle, aux types de problèmes à régler et aux liens existant entre les rôles respectifs des différents mécanismes de contrôle. Il serait important, pour que les activités de contrôle continuent à susciter un intérêt actif et pour assurer durablement la transparence des mécanismes de contrôle, de faire prévaloir un état d'esprit faisant une large place au dialogue entre les partenaires du processus de contrôle.

## Conclusion

108. Le système des Nations Unies traverse une période tourmentée d'évolution et de réformes, rendue encore plus difficile par un certain manque de confiance réciproque entre les États Membres et les secrétariats. Comme il ressort des propos du Président du Comité consultatif cités au début du premier chapitre du présent rapport, une bonne gestion de ce processus d'évolution et de réformes suppose que soit rétabli un climat de confiance entre les États Membres et les secrétariats, chacun jouant le rôle qui lui revient : fixation des orientations pour les uns, gestion pour les autres. Le renforcement des mécanismes de contrôle du système pourrait jouer un rôle important à cet égard, car les États Membres seraient mieux assurés que l'administration et la gestion des organismes sont examinés par des professionnels qualifiés, ce qui aurait l'effet supplémentaire de contribuer à faire reculer la pratique débilante de la microgestion.

109. La première chose à faire pour améliorer les mécanismes de contrôle est de concentrer les efforts sur la cohérence de ces mécanismes à travers le système des Nations Unies, afin que les trois partenaires jouent chacun le rôle qui lui incombe en vertu de la répartition des responsabilités. Ce qui est recommandé pour rendre plus cohérentes les activités de contrôle au sein du système peut se résumer comme suit :

- *Des Des plans concertés pour la conduite des activités de contrôle*, afin que les États Membres soient mieux informés et mieux assurés que les différentes composantes du contrôle sont correctement exécutées, ou qu'ils sachent pourquoi elles ne le sont pas dans tel ou tel organisme, sans pour autant imposer à aucun des organismes un schéma organisationnel particulier.
- *Des rapports sur les activités de contrôle interne* qui aident les États Membres à effectuer des comparaisons entre les organismes du système et à exploiter les enseignements glanés ici ou là.
- *La mise en évidence des bonnes pratiques* dans les rapports des mécanismes de contrôle, afin de pousser l'ensemble du système à mieux mettre en commun et exploiter les enseignements tirés de l'expérience et à mieux coopérer à cet égard, et aussi pour attirer l'attention sur les initiatives réussies dans les organismes des Nations Unies.
- *Des analyses par le CCI des rapports récapitulatifs annuels consolidés sur les activités de contrôle interne*, afin de placer ces rapports dans une perspective étendue à l'ensemble du système et de faire qu'il soit plus facile de s'en servir pour savoir quels sont les problèmes qui se posent à l'échelle du système et pour mettre en évidence les bonnes pratiques.
- *Favoriser le renforcement du corps professionnel des spécialistes du contrôle*, afin de relever encore le niveau de qualification professionnelle des fonctionnaires chargés des activités de contrôle, d'inciter à une plus grande complémentarité dans l'action, de réaliser des gains d'efficacité dans l'exécution des activités de contrôle et d'éviter les doubles emplois et les chevauchements entre mécanismes de contrôle.
- *Intensifier le dialogue entre les partenaires du contrôle*, afin de les sensibiliser aux processus de contrôle et au fait qu'il faut que les trois partenaires y participent activement, et aussi pour renforcer l'efficacité de l'exécution des tâches relatives au contrôle, ce qui aiderait à faire reculer la pratique de la microgestion.

110. En rendant plus cohérentes les activités de contrôle des organismes des Nations Unies, la mise en oeuvre de ces mesures aiderait à rétablir un climat de confiance entre les États Membres et les secrétariats, ce qui est indispensable pour mener à bien le processus d'évolution et de réformes auquel le système des Nations Unies doit actuellement faire face.

- <sup>1</sup> «Procédures appliquées par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle» (JIU/REP/93/5), reproduit dans le document A/48/420 et Add.1/Corr.1; «Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies» (JIU/REP/95/2), reproduit dans le document A/50/503.
- <sup>2</sup> «Renforcement des mécanismes de contrôle interne dans les fonds et programmes opérationnels» (A/51/801).
- <sup>3</sup> Document A/51/674.
- <sup>4</sup> Le Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes a donné son plein appui au contenu de la note du CCI (A/51/674) dans un document intitulé «United Nations system oversight mechanisms» (26 mars 1997). La responsabilité partagée pour le contrôle a fait globalement l'objet d'une conclusion concertée lors d'un colloque sur le contrôle dans les organisations du système des Nations Unies, organisé par le Département fédéral suisse des affaires étrangères et tenu à Montreux (Suisse) les 9 et 10 octobre 1997.
- <sup>5</sup> «Normes d'audit», Comité des normes d'audit, Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, juin 1992.
- <sup>6</sup> Comme l'a déclaré le Secrétaire général adjoint de l'Organisation des Nations Unies, M. Joseph E. Connor, au colloque de Montreux sur le contrôle dans les organisations du système des Nations Unies, mentionné ci-dessus.
- <sup>7</sup> Voir l'analyse de ces éléments au chapitre III (par. 32 à 53 ci-dessous) et le passage consacré à l'établissement de plans concertés pour l'exercice du contrôle interne au chapitre IV (par. 79 à 82 ci-dessous).
- <sup>8</sup> L'article 5.5 du Statut du Corps commun d'inspection déclare que les inspecteurs «n'ont pas, toutefois, de pouvoir de décision et ils ne s'ingèrent pas dans les activités des services qu'ils inspectent». La résolution 74 (I) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 7 décembre 1946, qui a créé le Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies, prévoit que : «Les commissaires aux comptes n'auront pas pouvoir de rejeter des articles mais recommanderont au Secrétaire général, afin que soient prises les mesures appropriées, les rejets que le Comité se propose de recommander à l'Assemblée générale...» [par. h), al. x)].
- <sup>9</sup> Voir le paragraphe 31 des «Normes d'audit» (note 5 ci-dessus) selon lequel : «Il est de la responsabilité de l'unité contrôlée, et non de l'auditeur, d'élaborer un système de contrôle interne appropriée lui permettant de protéger ses ressources ... Cependant, si l'auditeur estime que les contrôles sont insuffisants ou inexistant, il devra proposer des solutions ou faire des recommandations à l'unité contrôlée».
- <sup>10</sup> Le HCR a une définition de l'inspection qui est plus axée sur le contrôle de la gestion dans les bureaux extérieurs ou dans les régions opérés, selon un calendrier et un programme de travail préétablis. Cette définition se rapproche plus des examens systématiques et réguliers auxquels il est procédé dans les services diplomatiques de nombreux États Membres.
- <sup>11</sup> JIU/REP/95/2 (note 1 ci-dessus), par. 27.
- <sup>12</sup> À l'Organisation des Nations Unies, comme il ressort de l'article 5 du Règlement et des Règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation [ST/SGB/PPBME Rules/1(1987)], c'est à la direction que revient au premier chef la responsabilité du suivi et de la mise en place de systèmes de suivi. Un groupe central de contrôle est chargé de faire rapport à l'Assemblée générale.
- <sup>13</sup> JIU/REP/93/5 (note 1 ci-dessus), par. 153 à 164.
- <sup>14</sup> À l'OIT et à l'OMPI, c'est un seul et même bureau qui est chargé de superviser les cinq éléments du contrôle interne. Contrairement à ce qui se passe au Bureau des services de contrôle interne de l'ONU, ce bureau a également des responsabilités opérationnelles.
- <sup>15</sup> Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies (A/49/633, par. 8).
- <sup>16</sup> Statut du Corps commun d'inspection, Organisation des Nations Unies, Genève, 1978.
- <sup>17</sup> Annexe au Règlement financier, Règlement financier et Règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies [ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3 (1985)], par. 6 c) i) et ii).
- <sup>18</sup> L'équipe dirigeante du Groupe de travail interorganisations de l'évaluation ayant été affectée à d'autres tâches, le Groupe ne s'est pas réuni en 1997. Il s'est toutefois réuni en juin 1998.
- <sup>19</sup> Cette observation ressort du document cité plus haut dans la note 4, ainsi que des débats des représentants des États Membres au symposium de Montreux sur les mécanismes de contrôle des organismes des Nations Unies, cité plus haut (ibid.).
- <sup>20</sup> C'est au symposium de Montreux, déjà cité dans la note 4, qu'on s'est inquiété de ce que les États Membres n'exploitaient pas bien les résultats des contrôles et de ce qu'ils souffraient d'«indigestion», c'est-à-dire qu'ils voudraient recevoir des rapports non pas plus nombreux mais de meilleure qualité et plus intéressants.

---

<sup>21</sup> «Le directeur [du service d'audit interne] devrait pouvoir communiquer directement avec le conseil [d'administration]. Des échanges réguliers entre eux contribuent à garantir l'indépendance des services ...». (par. 110.2) «Le directeur du service d'audit interne devrait présenter des rapports d'activité à la direction et au conseil une fois par an, ou davantage si nécessaire. Ces rapports devraient faire ressortir les principales conclusions et recommandations issues de l'audit, et informer la direction et le conseil de tout écart notable par rapport aux programmes de travail, aux tableaux d'effectifs prévus et aux budgets financiers, ainsi que des raisons de ces écarts». (par. 110.6) *Standards for the Professional Practice or Internal Auditing*, the Institute of Internal Auditors, Altamonte Springs (Floride), 1997.

<sup>22</sup> Le Groupe de travail interorganisations de l'évaluation réfléchit activement à l'élaboration de directives communes s'appliquant au contrôle et à l'évaluation.