



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement, du Fonds
des Nations Unies pour la population
et du Bureau des Nations Unies
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale
20 avril 2011
Français
Original : anglais

Session annuelle de 2011

6-17 juin 2011, New York

Point 10 de l'ordre du jour provisoire

Audit et contrôle internes

**Réponse à la nouvelle demande de communication
de plus amples informations sur les rapports
d'audit interne**

I. Demande du Conseil d'administration

1. Dans sa décision 2010/22, le Conseil d'administration a prié l'Administrateur du PNUD et les Directeurs exécutifs du FNUAP et de l'UNOPS « de lui présenter, à sa deuxième session ordinaire en 2011 [soit en septembre 2011], un document de séance conjoint indiquant les retombées de la récente demande de communication de plus amples informations sur les rapports d'audit interne du PNUD, du FNUAP et de l'UNOPS, et contenant notamment des options pour répondre au besoin d'informations pertinentes ».

II. Historique

2. Le système actuel de divulgation des rapports d'audit interne est régi par la décision 2008/37 du Conseil d'administration. Il a été mis en place pour répondre à l'intérêt considérable et légitime exprimé par les pays donateurs et les pays de programme/pays hôtes qui sont des États Membres d'accéder aux informations pouvant offrir des assurances sur l'utilisation des ressources confiées au PNUD, au FNUAP et à l'UNOPS. Si des assurances sont bien données au travers du régime des rapports d'audit interne et externe de l'organisme des Nations Unies concerné, le présent document toutefois ne porte que sur les rapports d'audit interne.

3. L'assurance donnée par le Service d'audit interne d'un organisme porte normalement sur la gouvernance, la gestion des risques et les contrôles de l'organisme et n'a pas trait à un programme, à un projet ou une activité donné. Cela étant, certains programmes, projets ou activités administrés par l'organisme en question peuvent être soumis à des procédures d'audit particulières. La portée de ces audits liés à un projet ou une activité (ci-après dénommés les « audits de projets ») est limitée au projet ou à l'activité en question et peut s'étendre aux aspects financiers et opérationnels. Les coûts des audits de projets sont généralement à la



charge du projet sur lesquels ils portent en tant que coût direct du projet. À cet égard, il est important de relever que pour le PNUD et l'UNOPS, le volume de projets le plus élevé est financé au titre des Autres ressources fournies sur une base bilatérale par des États Membres et des bailleurs de fonds institutionnels, qui ne sont pas des États Membres, y compris sans que cette énumération soit exhaustive, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, l'Union européenne, la Banque mondiale et les banques régionales de développement.

4. La réalisation d'audits internes de projets distincts se pratique différemment dans chacun des trois organismes :

a) D'une manière générale, le PNUD ne réalise pas d'audit distinct des projets qu'il administre directement, mais il sélectionne un nombre limité de projets (30 à 50 par an) sur la base d'une évaluation annuelle des risques. Cette évaluation tient compte notamment de la taille et de la complexité des projets, de l'environnement ainsi que des préoccupations et des besoins d'assurance soulevés par la direction, les donateurs ou les pays de programme. La plupart des audits de projets sont exécutés par des cabinets d'audit au nom du Bureau de l'audit et des investigations et sous sa supervision. Dans le cas particulier des programmes du Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, gérés par le PNUD, les audits sont exécutés directement par les vérificateurs internes des comptes du PNUD;

b) Dans le cas de l'UNOPS, nombre des projets font l'objet d'un audit distinct soit sous la forme d'une opinion relative aux états financiers du projet soit d'une opinion relative tant aux états financiers qu'au cadre de contrôle interne, comme le posent les accords relatifs au projet; ces audits sont exécutés par des cabinets d'audit au nom du Groupe de l'audit interne et des investigations de l'UNOPS, et sous sa supervision, ou, comme c'est le cas pour un programme, sont exécutés directement par un vérificateur des comptes internes du Groupe financé au titre du programme et spécialement affecté à cette tâche;

c) Le FNUAP n'exécute pas régulièrement d'audits distincts mais a exécuté quelques audits de projets et pourra continuer à le faire, compte tenu des résultats de son évaluation des risques.

III. Besoins d'assurance des bailleurs de fonds institutionnels

5. Selon la procédure en vigueur, tout État Membre (bailleur de fonds ou pays de programme) peut demander d'avoir accès aux rapports d'audit de projets en sa qualité d'État Membre de l'ONU. Les bailleurs de fonds institutionnels, notamment les bailleurs importants mentionnés ci-dessus, dont certains assurent le financement intégral de projets, ne bénéficient pas à l'heure actuelle d'un tel accès.

6. Le PNUD et l'UNOPS ont fait l'objet de demandes réitérées de la part de bailleurs de fonds institutionnels en vue de la communication de rapports d'audit de projets, et les dispositions relatives aux audits ont souvent posé problème lors des négociations d'accords de répartition des coûts¹.

¹ L'article 27.02 du Règlement financier du PNUD définit la « participation aux coûts » comme un arrangement de cofinancement en vertu duquel les contributions peuvent être reçues d'autres sources aux fins d'activités de programmes déterminés du PNUD, conformément aux politiques, buts et activités du PNUD.

7. Si ces questions ne sont pas résolues, les bailleurs de fonds institutionnels pourront être amenés à acheminer les fonds par le canal d'organismes autres que le PNUD, le FNUAP ou l'UNOPS, et à choisir des organismes, à l'intérieur ou à l'extérieur du système des Nations Unies, qui sont plus enclins à fournir les assurances en question. Certains pourront aussi rechercher les assurances dans le cadre de leurs propres activités d'assurance, ce qui au bout du compte saperait la fonction d'audit interne des organismes.

8. S'il n'est pas apporté de solution, la situation peut affecter le niveau de la confiance témoignée à l'organisme par ces bailleurs de fonds, qui seront moins disposés à financer des projets. Le financement de certains programmes dans certains pays pourra également s'en trouver affecté.

IV. Option pour répondre aux demandes de communication de plus amples informations

9. La présente section définit les retombées de la récente demande de communication de plus amples informations sur les rapports d'audit interne du PNUD, du FNUAP et de l'UNOPS, et contient notamment des options pour répondre au besoin d'informations pertinentes. L'option qui consisterait à maintenir le *statu quo ante* n'est pas évoquée, car elle ne répond pas à la « récente demande de communication de plus amples informations sur les rapports d'audit interne » (telle que l'exprime la décision 2010/22) émanant des bailleurs de fonds institutionnels, y compris le Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

10. La communication de tous les rapports d'audit interne, qu'ils soient liés à des projets ou non, peut être une possibilité. Elle exigerait toutefois une révision fondamentale de la procédure actuelle de divulgation.

11. Dans le cas de l'audit des seuls rapports de *projets*, la communication à *tous* les bailleurs de fonds quels que soient leur taille, leur statut (État Membre ou bailleur de fonds institutionnel) et le lien audits projets, peut également être prise en considération. Il faudrait alors modifier la procédure actuelle de divulgation, car les donateurs non-Membres auraient un accès plus large aux informations figurant dans les rapports d'audit interne que celui dont bénéficient actuellement les États Membres conformément à la décision 2008/37 du Conseil d'administration (accès en mode lecture seulement; accès sur place seulement; information du Conseil d'administration; tenue de consultations avec le gouvernement concerné). Cette option, si elle est envisagée, pourrait ouvrir la voie à une divulgation totale de tous les rapports internes, comme mentionné ci-dessus.

12. On pourrait également envisager de divulguer l'intégralité des rapports d'audit de projets aux États Membres et aux bailleurs de fonds institutionnels qui contribuent directement aux projets. Une possibilité serait soit de fournir un exemplaire du rapport automatiquement soit de l'adresser sur simple demande écrite. Dans ce cas, la possibilité de consulter le Gouvernement concerné avant l'envoi peut poser problème et la possibilité de demander des éclaircissements sur le contenu d'un rapport d'audit serait limitée. Les bailleurs de fonds institutionnels n'auraient accès qu'aux seuls rapports d'audit pertinents mais, si la politique de divulgation actuelle est maintenue, un accès à ces rapports leur serait plus facile qu'aux États Membres.

13. Une autre possibilité serait de communiquer les rapports d'audit de projets à tous les bailleurs institutionnels ayant contribué directement auxdits projets dans des

conditions similaires à celles qui sont actuellement applicables aux États Membres, quel que soit le niveau de leur contribution. Dans ce cas également, il faudrait modifier la politique actuelle de divulgation; les bailleurs de fond institutionnels seraient ainsi placés sur le même pied que les États Membres. Toutefois, les coûts associés à la communication des rapports à tous les donateurs ayant contribué directement aux projets, quel que soit le niveau de la contribution (par exemple visites sur les lieux, information du Conseil d'administration et tenue de consultations avec le gouvernement concerné) risquent de s'avérer élevés et de détourner les ressources internes consacrées à l'audit, notamment aux niveaux élevés (s'agissant de traiter les questions des donateurs, par exemple).

14. Une autre option encore, qui concilierait les besoins d'information des donateurs et la nécessité de tenir compte des principes de la politique de divulgation adoptée par le Conseil d'administration ainsi que de l'exigence de confidentialité touchant les rapports d'audit internes, serait d'accorder aux bailleurs de fonds institutionnels ayant *fortement investi* dans un projet donné l'accès à tout rapport d'audit sur le projet en question, dans des conditions similaires aux conditions applicables aux États Membres, ce qui pourrait se présenter ainsi :

a) La participation financière d'un donateur donné serait considérée comme élevée si la contribution directe de ce donateur au projet représente une part importante de son financement (par exemple, 25 % ou plus) ou, si, sans que l'on tienne compte de l'importance de l'investissement², si cette contribution dépasse un certain montant (par exemple, 10 millions de dollars des États-Unis). Limiter l'autorisation d'accès aux bailleurs de fonds institutionnels « ayant fortement investi » serait donc une condition préalable au maintien du processus de divulgation dans des limites gérables (visites sur place, information du Conseil d'administration et tenue de consultations avec le Gouvernement hôte concerné, etc.). On peut également envisager la possibilité d'accepter des demandes de communication conjointes de plusieurs donateurs dont les contributions financières cumulées, en pourcentage, dépasseraient le seuil établi (par exemple 25 %);

b) Comme c'est le cas actuellement pour les États Membres, la possibilité de consulter le rapport d'audit dans les locaux des services d'audit interne serait accordée à la suite d'une demande présentée par écrit et sous réserve de confidentialité;

c) Le service d'audit interne informerait le Conseil d'administration de la requête et offrirait au gouvernement hôte concerné la possibilité de consulter le rapport et de présenter des observations sur la demande de divulgation dans des délais raisonnables. Une variante de la procédure d'accès en place énoncée à l'alinéa b) ci-dessus consisterait à consulter le rapport sous réserve de confidentialité dans un endroit ou selon une procédure sûrs, mutuellement convenus (par exemple une visioconférence, au cours de laquelle il pourrait être répondu à des questions). Dans ce cas, la politique actuelle devrait être modifiée sur ce point.

15. En dehors des options évoquées ci-dessus, et afin de mieux répondre aux besoins d'informations financières pertinentes, *les états financiers vérifiés d'un projet* (état des dépenses = rapport consolidé sur l'exécution du projet, état de l'actif, flux de trésorerie), accompagnés de l'opinion du cabinet d'audit, pourraient être mis à la disposition des bailleurs de fonds bilatéraux et institutionnels sans aucune restriction. À la différence d'un rapport complet d'audit interne, le document

² Celle-ci peut varier selon l'organisme considéré, en fonction des portefeuilles de projets respectifs.

ne contient que des informations de caractère purement financier et offre des assurances sur la situation financière du projet sans pour autant divulguer d'informations sur les questions de programme et d'opération. L'accès aux états financiers vérifiés relatifs à un projet n'affecte donc pas les intérêts du gouvernement concerné.

V. Applicabilité de la procédure de divulgation

16. La politique de divulgation s'applique aux rapports d'audit émis par le service de contrôle interne de l'organisme. Les audits de projets exécutés directement par l'organisme en sont, techniquement et juridiquement parlant, les audits internes. Celui-ci est l'entité vérifiée et le propriétaire du rapport d'audit. La divulgation de rapports internes d'audit est régie par la politique de divulgation adoptée par le Conseil d'administration. Il appartient à chaque organisme de veiller à ce que ses accords relatifs aux projets et à la répartition des coûts se conforment à cette politique.
