

Le recours aux mécanismes d'audit dans les organisations internationales

Toulouse, Vendredi 13 octobre 2017

ILA – IRDEIC
Sous la direction de Valère N'Dior

L'administration de l'audit au sein des Nations Unies : un éclatement institutionnel

Fabrice Bin, Maître de conférences en droit public,
Université Toulouse 1 Capitole IRDEIC

Introduction

Définition audit

Audit financier / audit de performance

« Qui doit être le gardien des finances de l'ONU ? » Wer soll der Hüter der Finanzen der Vereinten Nationen sein ?

Comme le remarquait le doyen Colliard : transposition des principes financiers étatiques aux organisations internationales car c'est le cadre de référence des juristes alors même que la transposition n'est pas évidente.

Comme le soulignait dans une de ses études le doyen Colliard, ce sont les principes élaborés pour les États qui ont été transposés aux finances publiques des organisations internationales¹.

Aspects historiques : R. Kherad, « Financement des organisations internationales : aspects historiques, l'exemple de la SDN », *RFFP* n°52, 1995, pp. 7-21.

Définition du sujet

L'audit est partout dans le système financier des NU puisque le budget de programme implique un contrôle des résultats

¹ C.-A. Colliard, « Finances publiques internationales. Les principes budgétaires dans les organisations internationales », *RSF*, 1958, pp. 437-438.

Cette pression continue des États sur les budgets des organisations internationales et en premier lieu sur celui des Nations-Unies explique, outre la multiplication des commissions² et des corps d'inspection et d'audit, la mise en place de méthodes de gestion privées. Ainsi, alors que le professeur Burdeau étudiait à la fin du XX^e siècle le développement de la gestion privée dans les organisations internationales sous l'influence des réformes poussées dans les États³, les Nations-Unies avait ouvert la voie à la « nouvelle gouvernance financière » et à la « logique de performance » en adoptant dès 1975, donc bien avant les États, le système des budgets de programme basés sur des objectifs⁴.

Mais nous nous limiterons aux organes de contrôle financier

I – L'audit : un outil de gestion des organisations internationales

A. Essai de cartographie des différents organes de l'audit

G. Burdeau (pp. 593-594) : classique internes/externes

1. Le contrôle interne

- Bureau des services de contrôle interne (BSCI/OIOS) 1994 avec un Secrétaire général adjoint

2. Le contrôle externe

- Comité des commissaires aux comptes (CCC/BoA) 1946
- Corps commun d'inspection (CCI/JIU) à titre expérimental 1968 (recommandation du comité des 14) institutionnalisé 1978
- Comité consultatif indépendant pour des questions d'audit créé par l'Assemblée générale pour la conseiller « quant à l'efficacité des processus d'audit et de contrôle, notamment menés par le BSCI » (Burdeau, p. 594).

Et CPC ? Comité du programme et de la coordination : v. Pellet : « seul le CPC a tenté de jouer un rôle d'organe central pour l'évaluation des programmes mais le manque de temps dont il dispose ne lui permet d'accomplir cette fonction que très imparfaitement », « Budgets

² V. par exemple A. Lewin, « Le groupe de Genève et les budgets de la famille des Nations-Unies : vingt années d'efforts pour aboutir à la croissance zéro », *AFDI*, volume 30, 1984, pp. 637-648 ; Y. Beigbeder, « La crise financière des Nations-Unies et les travaux du Comité des Dix-huit », *AFDI*, vol. 32, 1986, pp. 426-438..

³ G. Burdeau, « Les organisations internationales entre gestion publique et gestion privée », in *Theory of international Law at the Threshold of the 21st Century. Essays in honor of Krzysztof Skubiszewski*, La Haye, Kluwer, 1996, pp. 611-624.

⁴ V. A. Pellet, « Budgets et programmes aux Nations-Unies — Quelques tendances récentes », *AFDI*, 1976, Vol. 22, pp. 242-282 ; M. Bertrand, « Planification, programmation, budgétisation et évaluation à l'ONU », *AFDI*, vol. 32, 1986, pp. 401-425.

et programmes aux Nations unies – Quelques tendances récentes », *AFDI*, vol. 22, 1976, p. 273.

Pellet distingue ensuite : « En réalité, ces actions nécessaires **s'apparentent plus à la notion de contrôle et d'inspection qu'à celle d'évaluation**. Pour des raisons pratiques – temps, personnel, matériel (électronique et autre) – celle-ci ne peut être le fait que de l'administration elle-même et recouvrir ce que l'on appelle improprement « le contrôle interne ». *ibid.*

Le Comité du programme et de la coordination agit en tant que principal organe subsidiaire du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale pour la planification, la programmation et la coordination.

Il examine les programmes des Nations Unies tels qu'ils sont définis dans le cadre stratégique. Il étudie alternativement :

le cadre stratégique les années où le budget n'est pas présenté
le budget programme les années où le budget est présenté

En examinant le cadre stratégique, le Comité étudie l'ensemble du programme de travail du Secrétaire général. Il s'intéresse tout particulièrement aux changements qui résultent de décisions adoptées par des organes intergouvernementaux et des conférences, ou suggérés par le Secrétaire général.

Par ailleurs, le Comité :

évalue les résultats obtenus par les activités en cours ;
évalue la validité des décisions d'organes délibérants datant de plus de cinq ans ;
évalue l'efficacité de la coordination avec d'autres services du Secrétariat et d'autres organismes des Nations Unies ;
recommande un ordre de priorité entre les programmes de l'ONU, tels qu'ils sont définis dans le cadre stratégique
donne des directives au Secrétariat pour l'élaboration des programmes en interprétant l'intention des organes délibérants, pour l'aider à traduire les décisions de ces organes en programmes ;
formule des recommandations touchant les programmes de travail proposés par le Secrétariat afin de traduire dans la pratique l'intention des organes directeurs pertinents, compte tenu de la nécessité d'éviter les chevauchements et doubles emplois.

Le Comité aide également le Conseil économique et social à s'acquitter des fonctions de coordination au sein du système des Nations Unies.

<https://www.un.org/fr/aboutun/budget/cpc.shtml>

B. Essai de cartographie des relations entre les organes d'audit et leurs fonctions

Quelle pertinence pour la distinction contrôles internes/externes ?

- « Ampleur » des compétences
- Redondances ?
- Portée ?

II – L’audit : un instrument stratégique pour les organisations internationales

A. Le rôle de l’audit pour les pays membres des Nations unies

1. Contrôler
2. Critiquer

Arme financière et revendication de meilleure gestion

B. Le rôle des structures d’audit pour les Nations unies

1. Gérer/contrôler
2. Répondre/se défendre/ se justifier

Bibliographie :

Mounir Zahran, Nikolay V. Chulkov et Tadanori Inomata, *La fonction d’audit dans le système des Nations Unies*, Rapport du Corps commun d’inspection n°JIU/REP/2010/5, Genève, Nations Unies, 2010, XI+71 p. Téléchargeable : https://www.unjiu.org/fr/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2010_5_French.pdf

Rajab M. Sukayri et Cihan Terzi, *État de la fonction d’audit interne dans le système des Nations Unies*, Rapport du Corps commun d’inspection n°JIU/REP/2016/8, Genève, Nations Unies, 2016, XII+102 p. Téléchargeable : https://www.unjiu.org/fr/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2016_8_French.pdf