

GUIDE
DE
L'INSPECTION GENERALE

Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture

Publié en 1999 par l'Organisation
des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
7, place Fontenoy
75352 Paris 07 SP France

CAB-99/WS/2

© UNESCO 1999
Imprimé en France

Préface du Directeur général

Dans un monde où les avancées prodigieuses de la science et les progrès spectaculaires de la technologie permettraient d'assurer des moyens d'existence décente à la population de la planète entière, les engagements politiques internationaux de solidarité tardent souvent à se concrétiser (ainsi, l'objectif, fixé au début des années 70, de consacrer 0,7% du PNB à l'aide au développement, à de rares exceptions, n'est toujours pas atteint; les engagements pris lors des grandes conférences internationales ne sont toujours pas bien remplis, que ce soit en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, de promotion de la femme, de protection de l'environnement ou de préservation des ressources naturelles). Dans ce monde où l'effort d'armement prime encore trop souvent celui du développement humain au nom d'un besoin de défense certes compréhensible mais facilement dévoyé, comme en témoignent de trop nombreux conflits et massacres intolérables, où les inégalités sociales et les asymétries en tous genres se renforcent chaque jour davantage au niveau national et international, l'effort de tous est plus que jamais requis pour travailler sans relâche à atteindre les buts ultimes de l'Organisation : la paix internationale et la prospérité commune de l'humanité.

Branche intellectuelle et conscience du système des Nations Unies, l'UNESCO est dépositaire d'un des mandats les plus vastes, les plus contraignants, mais aussi les plus nobles assignés par l'humanité à une organisation; sa force réside dans les valeurs et les idéaux démocratiques de son Acte constitutif qui guident son action pour mobiliser toutes les énergies et les ressources nécessaires. Les défis à relever et les besoins à satisfaire étant tout à la fois multiples et pressants, l'Organisation se doit absolument d'être aussi claire dans ses objectifs que transparente et rigoureuse dans sa gestion et son fonctionnement.

Il était donc important que l'Inspection générale, dont le rôle, comme il ressort de la présente « Charte », a profondément évolué avec le temps, soit perçue pour ce qu'elle est, c'est-à-dire un instrument de régulation et de dynamisation du Secrétariat au service d'un fonctionnement et d'une gestion toujours améliorés pour la réalisation des buts et des idéaux inscrits dans l'Acte constitutif de l'Organisation.



Federico Mayor

Guide de l'Inspection générale

Avec la décentralisation et la délégation d'autorité, l'« obligation redditionnelle » (*accountability*) plus qu'une simple obligation de moyens, devient une impérative obligation de résultats et de performance à laquelle quotidiennement chacun doit toujours s'appliquer davantage. Dans un environnement de plus en plus complexe et compétitif, les assurances de qualité *ex ante* et de conformité des résultats *ex post* deviennent les conditions indispensables de la réussite et de la pérennité de toute organisation. Dans les administrations publiques comme dans le secteur privé, la fonction d'audit est partout renforcée et son champ d'action élargi et adapté à des exigences toujours accrues de rigueur et de pertinence, y compris au sein du système des Nations Unies où elle est consacrée dans le concept englobant de contrôle (*oversight*) afin de mieux répondre aux attentes toujours plus exigeantes des Etats membres. C'est pourquoi le rôle et les fonctions de l'Inspection générale, qui ont évolué avec le temps, méritent d'être placés en perspective, explicités et mieux compris.

En 1995, la Conférence générale par sa résolution 28 C/23.1 a décidé de rendre statutaire la fonction d'audit interne¹. Aux termes de son mandat, l'Inspection générale effectue des audits, des études, des enquêtes, des inspections et des investigations pour fournir au Directeur général des appréciations indépendantes. Conformément à sa mission, la tâche de l'Inspection générale est essentiellement composée de trois éléments :

- Le premier a comme objectif l'amélioration constante du fonctionnement, de la gestion et des performances de tous les services du Secrétariat au Siège et hors Siège.

¹ Pour ce faire la Conférence générale a décidé d'inclure dans l'article 10.1(d) du Règlement financier une disposition rendant obligatoire l'audit interne.

- Le deuxième a pour but d'examiner si les règles, règlements et procédures financières et administratives de l'Organisation sont respectées et cohérentes.
- Le troisième vise à accroître la pertinence et l'efficacité des systèmes de contrôle interne du Secrétariat tout en veillant à réduire la bureaucratie et les lourdeurs administratives qui pourraient nuire à une bonne réactivité dans l'action de l'Organisation.

Instrument essentiel de management et de changement, le rôle proactif de l'Inspection générale auquel le Directeur général attache une importance particulière a été renforcé ces dernières années. En effet, il convenait de donner suite à la recommandation du Groupe des vérificateurs externes des comptes² selon qui « les mécanismes de contrôle interne devraient s'attacher davantage à leur rôle de mécanisme d'appui essentiel à l'Administration en formulant des recommandations constructives et novatrices pour améliorer la gestion générale des programmes. Ils devraient promouvoir une gestion efficace et non pas se contenter d'un simple rôle de surveillance. ».

Mécanisme d'appui et de conseil à l'administration et instance de contrôle et de surveillance indépendante, l'Inspection générale, de par le caractère transversal de ses fonctions, joue un rôle de régulation important au sein du Secrétariat de l'UNESCO et participe, en tant que membre *ex officio*, aux travaux de tous les comités mis en place aux fins du contrôle interne. Tous les services du Secrétariat sont responsables du système de contrôle interne de l'Organisation pour la part qui les concerne³ et sont

² Lettre datée du 17 février 1994, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Président du Groupe des vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique et Président du Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies, dans laquelle celui-ci présente les vues du Groupe et du Comité conformément à la demande formulée dans la résolution 48/218 de l'Assemblée générale, cf. Annexe du document A/48/876 daté du 23 février 1994.

³ Le contrôle interne est d'abord l'affaire des responsables; c'est à eux qu'il appartient de le définir et de l'organiser. Si le management est responsable de la qualité et de l'efficacité des systèmes de contrôle

comme tels appelés à collaborer à son amélioration qui doit être conçue comme un processus permanent constitué d'actions constructives et proactives.

Dans un environnement de plus en plus complexe et en perpétuel changement, l'audit interne ne peut plus se limiter à signaler d'éventuelles lacunes en matière de contrôle interne; il doit également jouer un rôle de dynamisation au sein de l'Organisation et apporter une plus-value en s'orientant toujours davantage vers le service, la proactivité et la prévention. C'est ainsi que, en plus des audits de régularité et de conformité⁴, l'Inspection générale est responsable de la conduite d'audits opérationnels et de management. Dans son acception courante, l'audit opérationnel est une fonction d'appréciation indépendante exercée au sein d'une organisation pour assister les responsables et leur permettre d'améliorer la maîtrise de leurs activités⁵. Orientés vers le changement et l'amélioration des performances, les audits opérationnels et de management n'ont pas pour finalité première de détecter des insuffisances ou des manquements aux règlements mais de s'assurer du bon fonctionnement et de l'efficacité de la gestion des services, d'identifier et de mettre en valeur des méthodes novatrices et des pratiques réussies susceptibles de servir de modèles ("best practices") ou de normes de référence⁶. Ils contribuent ainsi au

interne; l'une des missions de l'Inspection générale dans l'exercice de sa fonction d'audit interne consiste à fournir des informations, des analyses objectives, des recommandations et des conseils sur la pertinence et l'efficacité des systèmes de contrôle interne mis en place dans les services. Il s'agit là d'une question d'importance qui n'est peut-être pas toujours assez clairement et précisément perçue pas tous les responsables.

⁴ Voir définitions *in fine*.

⁵ L'expérience prouve que les responsables ne disposent pas toujours du temps et du recul souhaitables à un examen approfondi de leurs méthodes de travail et de leurs pratiques de contrôle interne et de gestion; l'audit leur offre l'occasion d'une telle analyse.

⁶ Il s'agit de la recherche de méthodes et de pratiques de référence ("benchmarking") pouvant servir d'"exemples" ou de repères d'ordre qualitatif ou quantitatif d'évaluation des performances. Il convient de préciser que les normes de référence en matière d'audit peuvent être de caractère interne ou externe à l'Organisation.

développement non seulement d'une "culture de la performance" mais encore d'une "culture de la recherche de l'excellence"⁷.

En période d'austérité, l'Inspection générale a misé sur la proactivité pour accroître l'impact de ses activités. Ainsi que le souligne le Commissaire aux comptes de l'Organisation⁸ « Le potentiel de l'Inspection générale n'est pas pleinement exploité. Le travail de l'Inspection générale permet de tirer des leçons de l'expérience. Un grand nombre des recommandations formulées par l'Inspection générale sont utiles à l'échelle de l'UNESCO ». A un moment où les modes d'organisation changent à un rythme accéléré, l'audit de management se présente comme un instrument capital de pilotage du changement. Il est indispensable que les Secteurs, Bureaux et Services centraux apportent un soutien constructif et diligent aux travaux d'audit de l'Inspection générale et à la mise en oeuvre de ses recommandations⁹.

Pour disposer de l'indépendance nécessaire à l'exercice normal de ses responsabilités, l'Inspection générale agit de manière autonome, sous l'autorité directe du Directeur général et est habilitée à prendre toute mesure qu'elle juge nécessaire à l'exercice de ses fonctions. L'Inspecteur général a les plus larges pouvoirs d'investigation dans tous les domaines qui intéressent l'efficacité et le bon fonctionnement des services et l'utilisation optimale des ressources humaines, financières et autres de l'Organisation et peut faire ou faire faire des audits, des inspections et des investigations sur place. Les auditeurs internes peuvent, dans

⁷ Cf. Commentaires du Directeur général à l'étude "Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies (JIU/REP/95/2)", in document 151 EX/35 du 26 mars 1997, para.6.

⁸ Cf. Rapport du Commissaire aux comptes in document 155 EX/27 Add du 30 septembre 1998.

⁹ D'après le Commissaire aux comptes « l'Inspection générale peut aussi jouer un rôle important en tant que "catalyseur du contrôle" pour l'Organisation et fournir à ses responsables des informations de suivi indépendantes, exerçant ainsi une influence positive en tant qu'agent du changement. Ces audits de "contrôle" prendraient comme point de départ l'engagement pris par les responsables de tenir compte des vérifications ou études antérieures et porteraient sur les plans d'action établis par la suite pour remédier aux problèmes signalés », cf. document 155 EX/27 Add, Annexe I, para.31.

l'exercice de leurs fonctions, prendre contact directement et sans délai avec quiconque prend part à des activités menées pour le compte de l'Organisation; ils s'acquittent de leurs fonctions sans entrave et sans qu'il leur soit nécessaire d'obtenir une autorisation préalable autre que celle de l'Inspecteur général. Il n'y a pas d'audit sans rapport d'audit. Les auditeurs internes rédigent, sous l'autorité de l'Inspecteur général, des rapports dans lesquels ils sont tenus d'exposer les constats et les conclusions de leurs audits, études et enquêtes et de formuler des recommandations précises, pertinentes, cohérentes et imaginatives proposant des améliorations et des solutions aux problèmes et aux risques de dysfonctionnement qu'ils auraient détectés. Le personnel de l'Inspection générale doit faire preuve de discrétion et les auditeurs internes doivent respecter les normes exigeantes de comportement prescrites par les codes de déontologie professionnels¹⁰ pour s'acquitter effectivement de leurs responsabilités. Ils doivent en toute circonstance adopter un comportement en tout point exemplaire et dans l'exercice de leur fonction faire preuve d'objectivité, d'indépendance d'esprit, d'intégrité, de loyauté et de rigueur¹¹.

Tous les services du Secrétariat au Siège et hors Siège sont tenus de coopérer activement et sans réserve avec l'Inspection générale pour lui permettre de s'acquitter efficacement de sa tâche. Ils doivent fournir tous les éléments d'information¹² et d'explication jugés nécessaires ainsi que faciliter l'accès à tous les dossiers, documents ou autres pièces, aux bases de données informatisées accessibles sur les réseaux locaux ou sur l'ordinateur central y compris aux informations considérées comme

¹⁰ Normes de conduite de la fonction publique internationale certes, mais également normes de conduite spécifiques à la pratique professionnelle de l'audit interne.

¹¹ Ils doivent s'efforcer d'améliorer en permanence leur compétence et la qualité de leur travail.

¹² Le principe de libre accès à l'information suppose :

- que l'Inspection générale soit destinataire de tout texte intéressant le fonctionnement de l'Organisation ;
- qu'elle dispose d'un droit d'interrogation de tout fichier informatique ou base de données ;
- qu'elle soit alertée de tout dysfonctionnement ou anomalie grave relevé dans un service.

confidentielles. La dissimulation d'informations¹³ avec ou sans intention d'induire en erreur constitue une obstruction au contrôle, passible de mesures disciplinaires. Il en est de même, en cas de présentation à l'Inspection générale d'informations dont l'auteur sait qu'elles revêtent un caractère fallacieux, ou s'il omet délibérément d'en vérifier la véracité¹⁴.

Contrairement aux inspections et aux investigations, les audits conduits au sein du Secrétariat ne présupposent pas l'existence de signes et d'indications de dysfonctionnements ou de mauvaise gestion¹⁵. Les responsables des différents services au Siège et hors Siège doivent tout naturellement s'intéresser aux activités d'audit conduites au sein du Secrétariat et consacrer suffisamment de temps à l'examen de leurs résultats qui leur sont présentés d'abord sous forme de projet de rapport ensuite de rapport d'audit. Ils doivent aussi et surtout veiller à prendre les mesures nécessaires en vue de la mise en oeuvre effective des recommandations de l'Inspection générale.

L'absence de réponse aux projets de rapport d'audit de la part du responsable du service audité ou concerné par une ou plusieurs des recommandations est un acte de négligence qui n'est pas sans conséquence car il est indicateur de dysfonctionnement du service concerné et de *mismanagement* de la part de son responsable. En tout état de cause, il est de l'intérêt même des services concernés de répondre aux projets de rapport compte tenu du fait que l'examen de ces projets de rapport est l'étape ultime à laquelle ils peuvent encore exposer leur point de vue, formuler des commentaires¹⁶ et éventuellement des propositions (solutions alternatives destinées à parer aux dysfonctionnements détectés et/ou à améliorer encore le fonctionnement des services et à en accroître la performance). Il est cependant entendu que l'Inspection générale décide en dernier ressort de la recommandation à retenir dans la version finale du

¹³ Y compris des réponses tronquées à des questions posées.

¹⁴ L'intégrité impose aux fonctionnaires de faire connaître les délits dont ils auraient eu connaissance.

¹⁵ Voir définitions *in fine* et supra page 3.

¹⁶ Ils doivent, en particulier, vérifier l'exactitude des données et des informations factuelles auxquelles il est fait référence dans le cadre de l'audit.

rapport d'audit dont elle est responsable. En cas de difficultés résultant de forces majeures, les responsables consultés sur les projets de rapports d'audit peuvent adresser une demande de prolongation de délai à l'Inspection générale qui statue.

Les rapports d'audit, d'études, d'enquêtes, d'inspection et d'investigation sont communiqués par l'Inspecteur général au Directeur général ou à toute autre autorité avec les recommandations qu'il juge appropriées. Après approbation, la mise en oeuvre des recommandations est obligatoire et non discrétionnaire; celle-ci doit avoir lieu dans les meilleurs délais. Les responsables des services concernés par les rapports d'audit, d'inspection et d'enquêtes rendent compte périodiquement de l'état d'avancement de la mise en oeuvre des recommandations. Copie de tous les rapports d'audit est communiquée au Commissaire aux comptes de l'Organisation¹⁷. L'Inspecteur général fait rapport périodiquement au Directeur général sur les mesures prises par les services concernés pour donner suite aux recommandations formulées à l'occasion des missions d'audit, d'inspection, et d'enquêtes. A tout moment, l'Inspecteur général peut saisir le Directeur général de toute question qui lui paraît mériter son attention.

¹⁷ En vue de s'assurer d'une approche aussi intégrée que possible et d'éviter au maximum les chevauchements d'activités, l'Inspection générale coordonne son action avec celles du Commissaire aux comptes de l'Organisation et du Corps commun d'Inspection.

Quelques définitions

☛ **Audit interne**

L'audit interne est une fonction d'appréciation indépendante dont l'objectif est d'examiner et d'évaluer les activités d'une organisation¹⁸. L'audit interne vise à assister les membres d'une organisation dans l'exercice de leurs responsabilités. A cet effet, l'audit interne leur fournit des informations, analyses, évaluations, recommandations, et conseils sur les activités qu'il examine. L'audit a également pour objectif la promotion d'un contrôle efficace à un coût raisonnable.

☛ **Audit de régularité - de conformité¹⁹**

L'audit de régularité ou de conformité a pour objet de vérifier que le fonctionnement réel et les opérations réalisées correspondent aux règles, règlements et procédures établies. Dans le cas d'audit de régularité et de conformité, l'auditeur ne se contente pas d'émettre une opinion sur la bonne application des règles et des procédures en vigueur mais s'assure également de la fiabilité et de l'exhaustivité des informations financières et de gestion. Il contrôle les dispositions prises pour assurer la sécurité physique des différents types d'actifs de l'Organisation.

☛ **Audit opérationnel - de performance²⁰**

L'audit opérationnel ou de performance a pour objet d'assurer que les objectifs fixés sont atteints dans les meilleures conditions; ce qui suppose, entre autres, l'étude des performances et de la pertinence des structures et systèmes (programmatiques, organisationnels, de rapport, etc.) et la vérification de l'utilisation rationnelle des ressources (financières, humaines et autres) de l'Organisation. Il est à noter que l'audit

¹⁸ Cf. supra page 3, la conception « service » à l'Organisation de l'audit interne.

¹⁹ Les audits comptables, financiers et administratifs et les audits informatiques relèvent essentiellement de cette première catégorie d'audit.

²⁰ Dans un audit opérationnel certains constats et donc certaines recommandations peuvent être de nature « audit de régularité » tandis que d'autres peuvent relever de l'« audit de management ».

opérationnel n'est pas l'audit des activités opérationnelles mais que les activités opérationnelles, à l'instar des autres activités, peuvent faire l'objet d'audits opérationnels. Les audits opérationnels ou de performance sont essentiellement tournés vers l'amélioration, donc vers l'action. Dans le cadre d'un audit opérationnel et de performance, l'auditeur ne se contente pas d'émettre une opinion sur la bonne application des règles et des procédures en vigueur mais porte aussi et surtout un jugement sur leur qualité. Il doit, par exemple, émettre une opinion quant à l'adéquation de telle ou telle méthode ou procédure administrative (optique coût/efficacité), de telle ou telle structure organisationnelle (optique utilisation optimale des ressources), de tel ou tel système organisationnel (optique efficacité de fonctionnement), de tel ou tel système d'informations et de rapport (optique instrument optimal de suivi et de prise de décision), etc.

➤ **Audit stratégique - de management**²¹

L'audit stratégique ou de management a pour objet d'évaluer la pertinence des orientations de gestion et l'efficacité de la direction et de la gestion des équipes placées à la tête des services audités. Stade ultime du développement de la fonction d'audit, il existe différentes conceptions de l'audit stratégique ou de management. Dans le cadre d'un audit stratégique ou de management, l'auditeur examine le positionnement dans l'Organisation du service audité et l'adéquation des orientations et politiques décidées ou pratiquées par les responsables du service avec la stratégie globale de l'Organisation. Il évalue la qualité des méthodes de pilotage et de gestion, analyse la pertinence des résultats obtenus. L'auditeur de management joue un rôle de consultant pour le compte de la Direction générale.

Les questions qui se posent à l'auditeur en cas d'audit stratégique et de management sont souvent complexes et délicates : Le responsable de tel ou tel service a-t-il défini une politique pour la réalisation de sa mission ? Les politiques adoptées par les différents services sont-elles cohérentes ? Dans quelle mesure telle ou telle

²¹ Dans un audit de management seuls certains constats et donc certaines recommandations peuvent être de nature « audit de management » tandis que le reste relève d'« audit de régularité » ou d'« audit de performance ».

politique est-elle congruente avec la stratégie de l'Organisation ? Dans quelle mesure telle ou telle politique décidée par le Directeur général est-elle connue, comprise et appliquée ?

☛ **Inspection**²²

L'inspection est une activité de contrôle d'un service conduite sur une base ad hoc lorsqu'il existe des signes ou indications qu'un programme ou une activité est mal géré ou que les ressources ne sont pas utilisées de façon rationnelle.

L'inspection en tant qu'investigation à caractère proactif a pour objet d'identifier les "zones/domaines vulnérables" où une activité à caractère frauduleux a des chances d'advenir en vue d'évaluer les risques encourus afin de les gérer et/ou si nécessaire de les neutraliser.

☛ **Investigation**²³

L'investigation est une activité d'enquête conduite sur une base ad hoc. Son but est d'enquêter sur la conduite d'un fonctionnaire ou d'un groupe de fonctionnaires ou sur les mesures qu'ils ont prises ou sur une situation ou un événement résultant d'un accident ou d'une catastrophe naturelle. Elle est déclenchée sur un ordre de mission ponctuel consécutif à un événement ou sur la base d'informations faisant état de fraude, de mauvaise gestion, de faute, de gaspillage de ressources, d'abus de pouvoir ou d'autres violations des règles et règlements en vigueur.

²² Contrairement aux audits, les inspections sont conduites sur une base ad hoc; elles supposent des présomptions de dysfonctionnement et leurs recommandations sont essentiellement de nature corrective.

²³ Il s'agit de la définition de la fonction d'investigation. Au sens générique utilisé dans le cadre des activités d'inspection, d'investigation ou d'audit, l'investigation est une recherche suivie, systématique et finalisée.