



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des Nations Unies
pour la population**

Distr. générale
1^{er} août 2008
Français
Original : anglais

Deuxième session ordinaire de 2008

8-12 septembre 2008, New York

Point 10 de l'ordre du jour provisoire

Audit et contrôle internes

**Système de redevabilité du Programme des Nations Unies
pour le développement**

Cadre de redevabilité et politique de surveillance*

Résumé

La redevabilité a été instituée au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) par la résolution 26/88 de l'Assemblée générale, confirmée par la résolution 59/250 et réaffirmée par la résolution 62/208 relative à l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, dans laquelle l'Assemblée a mis l'accent sur les principes de l'appropriation par les pays, les activités opérationnelles devant être menées dans l'intérêt des pays de programme, à leur demande et en respectant leurs priorités en matière de développement.

Le système de redevabilité du PNUD comprend un cadre de redevabilité et une politique de surveillance.

Le cadre de redevabilité concrétise l'attachement du PNUD à la gestion axée sur les résultats et à une gestion qui tient compte des risques, ainsi qu'aux valeurs et à la culture de la redevabilité et de la transparence.

La politique de surveillance du PNUD comporte des activités de surveillance internes et externes indépendantes qui visent à donner des assurances au Conseil d'administration et à l'Administrateur quant au bon fonctionnement des systèmes de contrôle interne; elle consiste aussi à évaluer les politiques, à contrôler que les ressources sont employées de manière économe et à vérifier que les normes professionnelles et les normes de déontologie sont respectées.

* Le présent rapport a été soumis avec retard du fait des données qu'il a fallu rassembler pour pouvoir présenter au Conseil d'administration l'information la plus récente.



Le PNUD continuera de progresser dans le sens d'une plus grande redevabilité et de perfectionner son cadre de redevabilité, en prenant appui sur les enseignements qu'il tirera de sa propre expérience et de celle des autres organisations internationales.

Décision à prendre

Le Conseil d'administration voudra peut-être a) prendre note du cadre de redevabilité et de la politique de surveillance et b) exprimer son appui en faveur d'un renforcement des fonctions de surveillance et d'assurance.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Le système de redevabilité du PNUD – présentation générale	4
A. Définitions	4
B. Les fondements de la redevabilité au PNUD	6
C. Composantes du système de redevabilité du PNUD	7
II. Le cadre de redevabilité du PNUD	7
A. Les principes de la redevabilité	8
B. Éléments constitutifs du cadre de redevabilité	8
C. Mécanismes de suivi	10
D. Redevabilité institutionnelle, redevabilité en matière de coordination, redevabilité en matière de programmes et redevabilité du personnel	10
E. Renforcement continu de la redevabilité et de la transparence au PNUD	13
III. La politique du PNUD en matière de surveillance	16
A. Principes et qualités d'une surveillance efficace	16
B. Responsabilités en matière de surveillance	17
Le Conseil d'administration	18
L'Administrateur	18
C. Dispositions institutionnelles (surveillance externe et interne indépendante)	18
Surveillance externe indépendante	19
Surveillance interne indépendante	20
D. Normes professionnelles de surveillance interne	22
E. La surveillance et le Conseil d'administration	24
F. Procédures de communication de la teneur des rapports d'audit interne	25
Annexes	
1. Autres définitions	27
2. Les principaux acteurs qui interviennent dans le cadre de redevabilité du PNUD ..	28
Le cadre conceptuel de la redevabilité au PNUD	29

I. Le système de redevabilité du PNUD – présentation générale

1. Conformément à sa décision 2008/8, le Conseil d'administration a demandé que des consultations étendues aient lieu sur les questions que les États Membres ont soumises à son attention. On trouvera dans le présent document une description approfondie du système de redevabilité du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), qui se compose d'un cadre de redevabilité et d'une politique de surveillance. Le présent document fait également suite à la décision 2007/29 relative à une politique de surveillance qui définit aussi les concepts de redevabilité et de transparence et précise les règles de communication de l'information et de confidentialité applicables à la gestion des activités opérationnelles du PNUD, du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS).

A. Définitions

2. Le PNUD, le FNUAP et l'UNOPS sont convenus qu'ils devaient harmoniser les définitions des concepts en se référant à des sources faisant autorité, notamment les résolutions et décisions des organes délibérants (Assemblée générale et Conseil d'administration), les circulaires (du Secrétaire général, notamment) et, le cas échéant, d'autres sources, indépendantes et crédibles.

3. On trouvera ci-après la définition des principaux concepts utilisés dans le présent rapport, arrêtés en collaboration avec le FNUAP et l'UNOPS, à la demande du Conseil d'administration. Ces notions constituent la base du système de redevabilité du PNUD. On trouvera à l'annexe 1 des définitions supplémentaires.

a) *Redevabilité*¹ : Par redevabilité, on entend l'obligation de démontrer que les activités ont été exécutées selon les règles et normes prescrites et de rendre compte de façon exacte et fiable des résultats obtenus par rapport aux fonctions prescrites et aux plans.

b) *Information confidentielle*² : On entend par là :

i) Les informations reçues d'une tierce partie ou communiquées à une tierce partie, que les parties en cause comptent voir traiter comme confidentielles;

ii) Les informations dont la divulgation risquerait de mettre en danger la sûreté ou la sécurité d'une personne quelle qu'elle soit, d'enfreindre ses droits ou de porter atteinte à sa vie privée;

iii) Les informations dont la divulgation risquerait de mettre en danger la sécurité d'États Membres, ou de compromettre la sécurité ou la bonne conduite d'une opération ou d'une activité quelconque de l'organisation;

¹ Source : OCDE, 2002.

² Source : alinéas i) à vi) et alinéa viii) : circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2007/6 du 12 février 2007; alinéa vii) : Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *public information policy*.

iv) Les informations qui doivent demeurer confidentielles du fait du secret professionnel, ou parce qu'une action est engagée devant les instances réglementaires, les informations dont la divulgation risquerait de placer indûment l'organisation dans une situation où elle s'exposerait à des poursuites, ou encore les informations ayant trait à un audit ou à une investigation internes;

v) Les documents internes interservices ou propres à un service, y compris les documents à l'état de projet et les messages électroniques;

vi) Les informations commerciales dont la divulgation serait préjudiciable aux intérêts financiers de l'organisation ou ceux d'une autre partie prenante;

vii) Les informations dont la divulgation pourrait gravement compromettre le dialogue avec les États Membres ou les partenaires d'exécution;

viii) Les autres informations devant être considérées comme confidentielles du fait de leur teneur ou des circonstances de leur création ou de leur communication.

c) *Rapport d'audit interne* : Le rapport d'audit interne est le rapport qui est établi à l'issue d'un audit. Il est signé du directeur du Bureau de l'audit et des investigations et remis à l'Administrateur et aux entités auditées pour qu'ils l'examinent et donnent suite aux recommandations qu'il contient. Une copie du rapport est également remise au Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies.

d) *Contrôle interne*³ : Par contrôle interne, on entend toute activité exécutée par un organe directeur, ou la direction et d'autres membres du personnel en vue d'obtenir une assurance raisonnable concernant la réalisation des objectifs s'agissant : a) de l'efficacité et l'efficacité des opérations; b) de la fiabilité de l'information financière; et c) du respect des lois et des règlements.

e) *Surveillance*⁴ : Par surveillance, on entend les procédures générales qui ont trait à l'examen, au suivi, à l'évaluation, à la supervision et à l'audit des programmes et activités de l'organisation, de l'exécution des politiques et des résultats, et à l'information. Ces procédures ont pour but d'assurer le respect des obligations institutionnelles, financières, opérationnelles et déontologiques, et l'efficacité des contrôles internes, et de prévenir les fraudes et les malversations.

f) *Transparence*⁵ : La transparence désigne le processus par lequel on fait en sorte que des éléments d'information fiables sur les conditions, décisions et actions ayant trait aux activités de l'organisation puissent être consultés en étant présentés en temps voulu et de manière à être intelligibles.

³ *Source* : Committee of Sponsoring Organizations de la Treadway Commission, contrôle interne – cadre intégré; tel qu'adopté à titre provisoire par les cinq organisations du système des Nations Unies dans le cadre de l'harmonisation de leurs règlements financiers et règles de gestion financières.

⁴ *Source* : Rapport du Groupe des Nations Unies sur l'évaluation – extrait, 2007; A/60/883/Add.1, et US Congressional Research Service – extrait, 2007 : RL30240.

⁵ *Source* : Rapport du Working Group on Transparency and Accountability – extrait, FMI, Banque mondiale et 22 pays, 1998.

B. Les fondements de la redevabilité au PNUD

4. La redevabilité a été instituée au PNUD par la résolution 26/88 de l'Assemblée générale, confirmée par la résolution 59/250 et réaffirmée par la résolution 62/208 relative à un examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, dans laquelle l'Assemblée a mis l'accent sur les principes de l'appropriation par les pays, les activités opérationnelles devant être menées dans l'intérêt des pays de programme, à leur demande et en respectant leurs priorités en matière de développement. Le PNUD déploie ses activités dans un environnement de plus en plus complexe, qui pose des problèmes de plus en plus grands et qui présente de plus en plus de risques, d'où la nécessité d'une surveillance et d'un système de redevabilité plus solides. Le PNUD est bien conscient que dans les domaines de l'aide et du développement, l'obligation de rendre compte fait l'objet d'une attention internationale accrue.

5. Le PNUD, qui travaille en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies et de multiples partenaires de réalisation, doit rendre compte de son action (qui se fait à travers des programmes exécutés aux niveaux mondial et régional et au niveau des pays) aux pays de programme, y compris les bénéficiaires des projets, mais aussi à ses donateurs. C'est pourquoi la redevabilité et la transparence occupent une place centrale dans ses activités. La figure 1 de l'annexe 2 met en évidence les différents acteurs de la redevabilité.

6. Le PNUD fonctionne de façon décentralisée, à savoir que ses bureaux de pays peuvent collaborer avec les gouvernements des pays bénéficiaires en vue de trouver des solutions face aux problèmes de développement qui se posent aux niveaux tant mondial que national et de permettre à ces pays de se les approprier. Cet objectif passe par un effort de renforcement des capacités nationales. L'engagement du PNUD se concrétise donc, dans les pays, par des activités de développement, la création de comités de projet et des systèmes de gestion des bureaux de pays; et, au niveau de l'organisation, par une structure de gestion globale et l'obligation de rendre compte au Conseil d'administration⁶.

7. Le principe de la redevabilité a toujours été inscrit dans la structure et dans les procédures opérationnelles du PNUD. Si l'adhésion à ce principe n'a pas changé, le contexte a constamment évolué, tout comme la formulation et l'application du principe.

8. Le PNUD a donc mis en place un système de redevabilité destiné à favoriser la transparence, la clarté et l'homogénéisation de toutes ses activités, conformément aux normes et à la pratique observées sur le plan international. Ce système de redevabilité à l'échelle de l'organisation s'accorde avec le plan stratégique actualisé pour 2008-2011.

⁶ L'organe directeur du PNUD et du FNUAP est devenu Conseil d'administration en vertu de la résolution 48/162 de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1993. Il a été décidé qu'il serait composé de 36 membres représentant les pays bénéficiaires des programmes et les pays donateurs et répartis de la façon suivante : 8 pour les États d'Afrique, 7 pour les États d'Asie et du Pacifique, 4 pour les États d'Europe orientale, 5 pour les États d'Amérique latine et des Caraïbes et 12 pour les États d'Europe occidentale et autres États.

C. Composantes du système de redevabilité du PNUD

9. Le système de redevabilité du PNUD est fondé sur un ensemble de principes de base (voir la section A du chapitre II) et fait appel à l'intégration stratégique de multiples activités qui, ensemble, offrent la base d'un examen structuré et complet des programmes du PNUD. C'est essentiellement ce système qui est mis en jeu pour déterminer les normes d'efficacité, les indicateurs et les modalités de communication des informations de sorte que les programmes sont alignés sur la dernière version du plan stratégique, à l'appui des objectifs de développement convenus au plan international, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement, ainsi que des priorités nationales. Le système de redevabilité permet de s'assurer que l'on discerne bien les domaines organisationnels nécessitant des améliorations et qu'il est donné suite aux études de gestion effectuées périodiquement sur les 10 éléments du cadre de redevabilité (voir la section B du chapitre II). Il comporte quatre éléments : redevabilité institutionnelle, redevabilité en matière de coordination, redevabilité en matière de programmes et redevabilité du personnel. La politique de surveillance permet de veiller, par le biais d'un suivi rigoureux et des rapports, au respect des lois et des règlements et à l'intégrité des éléments du cadre de redevabilité. Ces activités prennent la forme d'examens et d'évaluation dont il est rendu compte dans des rapports présentés au Conseil d'administration (voir la section E du chapitre III).

10. Le système de redevabilité du PNUD comprend a) un cadre de redevabilité et b) une politique de surveillance (voir annexe 2, fig. 2).

11. Le *cadre de redevabilité* couvre les procédures de suivi, d'analyse et d'amélioration des résultats mises en œuvre à l'échelle de l'organisation dans tous les domaines de son activité. Il englobe les règlements, les politiques, les processus et les procédures visant à assurer l'exécution du plan stratégique du PNUD pour 2008-2011 (voir le chapitre II).

12. La *politique de surveillance* donne le détail des procédures à suivre, des outils à employer et des calendriers à respecter, pour exprimer une assurance indépendante à l'intention de la direction du PNUD et des parties prenantes. Elle comprend une évaluation de l'exécution des programmes aux niveaux mondial et régional et au niveau des pays. La politique de surveillance fait partie intégrante du système de redevabilité et permet d'exprimer une assurance indépendante à l'intention de l'Administrateur, du Conseil d'administration et des autres parties prenantes (voir le chapitre III).

13. La redevabilité s'applique à toutes les activités du PNUD dans tous les lieux d'affectation et comprend un audit strict, régulier et indépendant et un calendrier d'évaluation. Les activités conduites dans le cadre de la redevabilité permettent de mesurer la réalisation des objectifs et permettent d'opérer des améliorations en continu.

II. Le cadre de redevabilité du PNUD

14. Le cadre de redevabilité du PNUD est fondé sur six principes de base. Il comprend 10 éléments qui reposent sur des mécanismes de suivi.

A. Les principes de la redevabilité

15. Le cadre de redevabilité du PNUD repose sur *six principes de redevabilité* qui déterminent l'application de politiques, de processus et d'instruments.

a) *Redevabilité mutuelle et clarté de la responsabilité organisationnelle.* Le PNUD, de même que les partenaires de réalisation et les gouvernements des pays de programme, ont chacun des responsabilités distinctes dans l'exécution de leurs obligations respectives.

b) *Alignement sur les objectifs de l'organisation et redevabilité.* Les cadres, quelles que soient leurs fonctions, sont tenus de rendre compte de la réalisation des objectifs de l'organisation.

c) *Délégation de pouvoir officielle et cohérente.* Les pouvoirs, les responsabilités et les obligations redditionnelles sont cohérents et clairement définis, et sont confiés dans un cadre officiel. Les attributions de chacun sont clairement séparées de manière que les fonctions et responsabilités essentielles concernant la délivrance d'autorisations, le traitement des opérations, leur enregistrement et leur examen soient confiées à des personnes différentes. Ce système suppose aussi que les cadres et les autres membres du personnel prennent sur eux de s'informer, à savoir qu'ils doivent prendre de leur propre initiative des mesures raisonnables pour se tenir informés des règles et des normes applicables et qu'ils ne peuvent invoquer une méconnaissance des politiques et procédures établies.

d) *Prise en compte des risques et du rapport coût-avantage dans les décisions.* Les risques, les coûts et les avantages de chacune des options envisageables doivent être dûment pesés. Les risques doivent être déterminés, et gérés de façon responsable. En faisant la part des coûts, y compris le coût de la gestion des risques, et de la valeur du résultat attendu, on peut arriver à mettre des moyens administratifs limités au service des questions ayant le degré de priorité le plus élevé et présentant la plus grande valeur potentielle.

e) *Suivi de l'exécution et information fiables et vérifiables.* Les différents responsables doivent faire état de l'exécution des tâches qui leur sont assignées en faisant rapport sur leurs résultats régulièrement et de la façon qui convient et doivent présenter, dans les délais voulus, des rapports financiers et des rapports sur l'exécution des programmes qui soient fiables. La documentation doit être claire et directement vérifiable.

f) *Les plus hautes qualités d'intégrité personnelle (auto-attestation et respect des règles de déontologie).* Les cadres exercent les responsabilités qui leur sont confiées dans le cadre d'une auto-attestation, à savoir que du seul fait qu'il présente pour approbation la conclusion d'un processus d'achat, le cadre atteste que les fonds sont disponibles et que l'achat envisagé correspond aux objectifs du projet. Chaque individu signale les risques de conflit d'intérêts le concernant, dans le respect des règles de déontologie.

B. Éléments constitutifs du cadre de redevabilité

16. Le cadre de redevabilité du PNUD comporte des éléments clairement définis qui délimitent l'obligation comptable des parties prenantes et des responsables de

programmes. Cette obligation prend forme à travers un ensemble précisément articulé de rôles, de responsabilités et de pouvoirs (ceux-ci sont décrits dans les paragraphes qui suivent et illustrés dans la figure 2 de l'annexe 2). Le respect du cadre de redevabilité sera soumis à surveillance et fera l'objet d'activités de suivi dont les conclusions seront présentées au Conseil d'administration dans les rapports énumérés dans la section E du chapitre III.

a) *Planification et direction stratégique.* L'Administrateur imprime une vision et une orientation aux travaux de l'organisation après consultation du Conseil d'administration et en rend compte. Cette vision se concrétise dans le plan stratégique du PNUD, dans les programmes définis au niveau mondial et au niveau des régions et des pays, et dans les plans de gestion.

b) *Politiques et programmes.* Les politiques et les procédures qui déterminent la manière dont sont exécutés les programmes doivent être clairement définies si l'on veut que les programmes et les plans de travail approuvés soient exécutés efficacement; cela suppose une gestion avisée et un suivi des ressources consacrées à la réalisation des programmes du PNUD au niveau mondial et au niveau des régions et des pays et des ressources affectées aux autres fonds et comptes (Fonds d'équipement des Nations Unies, Fonds de développement des Nations Unies pour la femme et Programme des Volontaires des Nations Unies).

c) *Résultats et exécution.* Les cadres doivent exercer leurs fonctions compte tenu des objectifs cibles définis dans le cadre de résultats en matière de développement et dans le cadre de budgétisation axée sur les résultats.

d) *Gestion des partenariats.* Les relations avec les partenaires de développement, y compris les gouvernements des pays où sont exécutés des programmes du PNUD, les donateurs, la société civile et les autres organismes des Nations Unies qui œuvrent à la réalisation des objectifs et priorités des pays en matière de développement, doivent être gérées avec efficacité.

e) *Conduite des opérations.* Les responsables doivent se montrer des gestionnaires avisés des ressources qui leur sont confiées en définissant clairement les rôles, responsabilités et pouvoirs et en mettant en œuvre des systèmes de contrôle et de suivi.

f) *Valeurs et culture.* Les responsables doivent s'efforcer de donner l'exemple dans la manière dont ils dirigent et susciter parmi le personnel les plus hautes valeurs morales telles qu'elles ressortent de la Charte des Nations Unies, et une culture de responsabilité et de transparence.

g) *Gestion de risques.* À tous les niveaux de l'organisation, la détermination des risques, l'élaboration de profils de risques, les décisions quant à la marche à suivre compte tenu des risques, et le suivi de l'exécution font partie intégrante des opérations du PNUD. La gestion des risques a donc un impact direct sur tous les autres éléments du cadre de redevabilité.

h) *Assurance qualité.* Les responsables veillent à prévoir des processus d'assurance qualité dans l'exécution des programmes et le déroulement des opérations, notamment en faisant effectuer des évaluations au niveau des pays et en faisant en sorte que les bureaux du siège effectuent des examens des politiques et des produits.

i) *Perfectionnement et gestion du changement.* Le perfectionnement et la gestion du changement constituent des éléments essentiels des activités de développement du PNUD, à savoir que les cadres doivent examiner les conclusions des études de gestion indépendantes et des études réalisées en interne, s'attacher à mettre en application les enseignements qu'ils en tirent et gérer les changements induits. Au niveau de l'organisation, le perfectionnement et la gestion du changement se concrétisent par une approche méthodique de la gestion des connaissances et par la mise en application des enseignements tirés des audits et des évaluations des programmes mondiaux, régionaux et nationaux.

j) *Les personnes* sont prises en compte en ce que la direction a le souci de mettre en valeur les ressources humaines et d'encourager la professionnalisation tout en veillant à créer les meilleures conditions de travail possibles.

C. Mécanismes de suivi

17. Le suivi est une fonction de gestion essentielle. Il vise à vérifier que les résultats sont obtenus et à évaluer l'exécution du programme sur la base de données vérifiables. C'est une fonction qui est exercée en permanence et qui doit permettre de donner à la direction des indications qualitatives et quantitatives et des indications de temps concernant le déroulement des opérations de réalisation des résultats escomptés et des produits, de manière qu'il puisse être fait rapport aux parties prenantes comme il convient. Le suivi consiste notamment à s'assurer du respect des règles et règlements, des politiques et des procédures. Pour assurer un suivi efficace, il faut disposer de politiques, procédures, outils et compétences permettant d'atteindre les résultats voulus aux niveaux des individus, des unités administratives et de l'organisation. Le suivi permet aux responsables d'avoir connaissance des problèmes systémiques récurrents et de prendre des dispositions pour les résoudre, et de tirer des enseignements de l'expérience pour les mettre en pratique ultérieurement. Au PNUD, les directeurs des bureaux régionaux rendent compte à l'Administrateur associé du suivi de l'exécution des programmes dans les différents bureaux de pays et des mesures prises pour régler les problèmes récurrents ayant trait aux programmes ou à leur réalisation. Les directeurs des bureaux du siège rendent compte à l'Administrateur associé du suivi de la qualité de l'appui qu'ils fournissent aux bureaux du PNUD sur le plan des politiques et sur le plan de l'exécution.

D. Redevabilité institutionnelle, redevabilité en matière de coordination, redevabilité en matière de programmes et redevabilité du personnel

18. Le cadre de redevabilité fait partie du plan stratégique pour 2008-2011, à partir duquel sont définis ce que doivent être les résultats de la programmation, de la gestion et de la coordination avec les autres organismes des Nations Unies. Il est établi compte tenu de la planification des travaux au niveau de l'organisation et des unités administratives, du système de suivi de l'exécution des programmes, du système d'information sur les résultats et des progrès dans la réalisation des produits convenus. Le cadre va de pair avec des politiques et des mécanismes de surveillance

s'inscrivant dans un calendrier défini, qui se traduisent par des rapports à la direction et au Conseil d'administration, comme indiqué à la section E du chapitre III.

19. Les dispositions visant à faire respecter les règles émanent du cadre réglementaire. Elles sont inscrites dans le cadre de redevabilité, lequel concrétise l'attachement du PNUD à la gestion axée sur les résultats et à une gestion qui tient compte des risques, ainsi qu'aux valeurs et à la culture de la redevabilité et de la transparence. Les valeurs et la culture qui se rapportent à l'obligation de rendre compte jouent un rôle fondamental dans le cadre de redevabilité. Elles reposent sur un ensemble de principes, sur des fonctions, des responsabilités, des pouvoirs et des objectifs de gestion officiellement définis, et sur des processus, des politiques et des instruments de redevabilité devant permettre de renforcer les capacités et de faciliter un apprentissage permanent. Les rapports qui sont faits au Conseil d'administration sont un élément important du cadre de redevabilité, lequel permettra de perfectionner et de rationaliser les rapports tels qu'ils sont conçus actuellement.

20. Le cadre de redevabilité du PNUD comprend quatre éléments qui sont liés les uns aux autres et auxquels correspondent des responsabilités et des mécanismes d'appui clairement définis : la redevabilité institutionnelle, la redevabilité en matière de coordination, la redevabilité en matière de programmes et la redevabilité du personnel.

21. *Redevabilité institutionnelle.* Le PNUD, en tant qu'organisation, rend compte au Conseil d'administration, par l'intermédiaire de l'Administrateur et de l'Administrateur associé, de sa gestion et des produits des programmes exécutés aux niveaux mondial et régional et au niveau des pays tels qu'approuvés par le Conseil d'administration. Le PNUD doit suivre les indicateurs et les cibles inscrits dans son plan stratégique et faire rapport à leur sujet. Les résolutions issues de l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, le plan stratégique approuvé par le Conseil d'administration, et les matrices de résultats constituent la base de l'obligation qui est faite au PNUD de rendre compte aux États Membres, lesquels sont eux-mêmes comptables devant leurs citoyens et/ou les bénéficiaires de projets des objectifs et des priorités de développement.

22. *Redevabilité en matière de coordination.* La redevabilité en matière de coordination découle du plan stratégique, dans lequel il est précisé qu'il a été demandé au PNUD de renforcer son rôle en favorisant la coordination, l'efficacité et l'efficience du système des Nations Unies en général à l'échelon des pays. Le plan précise aussi que dans ses résolutions 59/250 et 62/208, l'Assemblée générale a réaffirmé que la gestion du système des coordonnateurs résidents restait solidement rattachée au Programme des Nations Unies pour le développement⁷. Dans sa résolution 62/208, l'Assemblée générale dit être consciente du rôle central des coordonnateurs résidents s'agissant de rendre possible la coordination des activités opérationnelles de développement des Nations Unies au niveau des pays de manière à améliorer l'efficacité de l'action menée pour répondre aux priorités nationales en matière de développement des pays de programme, notamment grâce à l'affectation de ressources suffisantes et à la justification de l'emploi de ces ressources. À cet égard, le PNUD continuera d'ajuster son rôle de gestion compte tenu de l'évolution

⁷ Source : par. 19 du plan stratégique du PNUD pour 2008-2011, tel qu'approuvé par le Conseil d'administration (DP/2007/43/Rev.1).

des besoins des États Membres et des organismes des Nations Unies, de manière à œuvrer plus efficacement à l'obtention de résultats en matière de développement. En tant que responsable de l'administration du système de coordonnateurs résidents, le PNUD met à profit son expérience et ses ressources, notamment financières, pour renforcer l'efficacité et l'efficacéité du système des Nations Unies et la cohérence de son action. Le plan stratégique du PNUD pour 2008-2011 donne des précisions sur les efforts qui sont faits pour mieux définir le rôle de coordination du PNUD et le rendre plus explicite, et pour établir plus clairement le lien entre la contribution qu'il apporte à son propre programme et les fonctions qu'il remplit pour le compte ou à l'appui du système des Nations Unies pour le développement.

23. *Redevabilité s'agissant des programmes.* Elle est définie dans le plan stratégique du PNUD : « [...] le PNUD continuera de renforcer son rôle opérationnel en offrant des conseils pratiques et un appui technique aux pays de programme, en sensibilisant et en s'attaquant aux défis multisectoriels que posent la réduction de la pauvreté, la lutte contre le sida, la gouvernance démocratique, la prévention des crises et le relèvement, ainsi que l'environnement et le développement durable. Le travail que mène le PNUD dans ces domaines ainsi que dans ceux de la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, aide les pays de programme à renforcer leurs capacités de concevoir et d'appliquer des stratégies de développement tenant compte des particularités et des objectifs qui leur sont propres, dans le cadre global des objectifs de développement convenus à l'échelon international »⁸. Ce travail a une portée stratégique; il est intégrateur; il vise à renforcer les capacités nationales. Il est entrepris conjointement avec les gouvernements en partenariat avec d'autres organismes des Nations Unies, la société civile et le secteur privé et avec l'aide des pays donateurs et des institutions internationales et institutions financières régionales.

24. Au niveau du pays, le Plan-cadre des Nations pour l'aide au développement définit les résultats de l'aide apportée par les Nations Unies à la réalisation des objectifs nationaux de développement. Au-dessous du niveau de ces objectifs nationaux de développement et résultats attendus du Plan-cadre, on distingue les résultats attendus des travaux des différents organismes dans les pays de programme du PNUD, c'est-à-dire les changements attendus auxquels le PNUD contribue en assumant une responsabilité qui est partagée avec les gouvernements et les autres partenaires. Dans l'esprit de l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement, le pays s'approprie ces résultats. La contribution du PNUD à leur réalisation se fait par le canal de programmes et de projets. Le PNUD aide les pays à élaborer les activités qu'ils choisissent et qui sont approuvées par le Conseil d'administration.

25. Les homologues gouvernementaux participent directement au suivi des activités du PNUD en siégeant dans les comités des projets et programmes pertinents, ils rencontrent régulièrement leur personnel pour examiner les résultats atteints, ils diligent des évaluations décentralisées, analysent les recommandations des évaluations et prennent des décisions sur la marche à suivre à l'avenir. L'accord standard d'assistance de base, le descriptif de programme de pays et le plan d'action du programme de pays sont les principaux instruments de la responsabilité mutuelle des pays et du PNUD dans l'exécution des programmes. Les

⁸ Voir le paragraphe 20 du plan stratégique du PNUD, 2008-2011, approuvé par le Conseil d'administration (DP/2007/43/Rev.1).

rapports qui concrétisent cette responsabilité mutuelle analysent les résultats au niveau du pays et du PNUD et sont rédigés en fonction du plan de travail de chaque unité, contribuant ainsi aux résultats institutionnels et de développement tout en répondant aux buts et priorités du développement national. Ces unités établissent la correspondance entre les résultats attendus en matière de développement et de gestion et les résultats exposés, au niveau de l'ensemble du PNUD, dans le plan-cadre. Cela facilite et rend plus précise la rédaction des rapports sur la contribution du PNUD aux résultats de développement, tandis que les bureaux locaux du PNUD sélectionnent les résultats qui, pour leur contexte propre, sont les plus pertinents.

26. La redevabilité au regard des programmes repose sur les principes de cette responsabilité mutuelle, définie dans plusieurs rapports et dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Cette responsabilité mutuelle est celle, d'une part, des donateurs, qui doivent apporter une aide à la réalisation des stratégies de développement de chaque pays, et d'autre part, celle des gouvernements bénéficiaires qui doivent utiliser cette aide et les autres ressources de façon efficace. Il faut pour cela renforcer les mécanismes de contrôle mutuel indispensables au développement (voir annexe 1).

27. *Responsabilité du personnel.* Dans l'esprit de cette responsabilité mutuelle (voir la définition à l'annexe 1), la direction doit fournir des ressources adéquates et des instruments appropriés et déléguer comme il convient certains pouvoirs aux membres du personnel. Ceux-ci doivent utiliser ces ressources, instruments et pouvoirs de façon efficace conformément aux règles du PNUD afin de réaliser les objectifs et les résultats. Les membres du personnel doivent de leur côté se tenir informés des politiques, procédures et normes du Programme. Il appartient à chaque fonctionnaire d'assumer ses responsabilités ainsi définies de façon appropriée en comprenant bien les conséquences et d'expliquer et justifier au supérieur qui a délégué les pouvoirs en question, les résultats obtenus et la façon dont ces pouvoirs ont été exercés. Les uns et les autres doivent rendre compte de leur comportement professionnel et de leur conduite déontologique; les dirigeants doivent plus particulièrement rendre compte de la façon dont ils s'acquittent de leurs attributions dans l'exécution des résultats et des budgets convenus.

E. Renforcement continu de la redevabilité et de la transparence au PNUD

28. Depuis la mise à jour de 1997 où le Conseil d'administration a été informé de la mise en œuvre du système de responsabilisation (DP/1997/CRP.13), le PNUD a pris plusieurs initiatives pour renforcer l'exercice de la redevabilité et la transparence dans ses structures, qui sont décentralisées. Il s'agit des initiatives suivantes :

a) *Cadre intégré pour la gestion des ressources financières.* Le plan stratégique 2008-2011 est aligné sur le budget-programme de quatre ans (programmation) et sur le budget d'appui de deux ans (budget d'appui biennal). Cela permet au Conseil d'administration et aux autres parties intéressées de bien comprendre le lien entre les stratégies présentées et les ressources nécessaires pour les suivre, et notamment les ressources ordinaires et autres.

b) *Renforcement du système des coordonnateurs résidents.* Le PNUD continue à travailler avec d'autres organismes au renforcement de ce système et à celui de la programmation commune et des initiatives communes de financement telles que les fonds d'affectation spéciale multidonateurs. Le PNUD continue à travailler avec d'autres organismes pour que les coordonnateurs résidents rendent mieux compte de leur action et pour que la gestion fiduciaire et le contrôle de ces fonds d'affectation spéciale soient améliorés.

c) *Processus et instruments de la gestion des risques à l'échelle du Programme.* Le Comité de gestion des risques, présidé par l'Administrateur associé, a approuvé en février 2007 la politique de gestion des risques dont les instruments et processus ont été intégrés à un système exhaustif permettant au Programme de repérer, classer par ordre de priorité et gérer les risques, quelle qu'en soit l'origine, pour informer la direction, servir nos partenaires et réaliser les résultats de développement. En outre, le PNUD s'est efforcé de prendre en compte les risques associés au degré de conformité de ses bureaux extérieurs aux normes minimales de sécurité opérationnelle.

d) *Perfectionnement du personnel.* Le PNUD continuera à améliorer les capacités de son personnel par les programmes de certification dans les domaines essentiels de la gestion des projets, des achats, des finances et des ressources humaines.

e) *Examen régulier des principes et des directives sur les attributions, la responsabilité et la redevabilité.* Les principales étapes, dans ce domaine, ont été l'adoption d'un cadre du PNUD pour les contrôles internes en 2005, qui définit des normes pour la protection des actifs du PNUD et la définition des attributions en fait de traitement et d'approbation des engagements financiers et des achats au PNUD; le lancement des politiques et procédures opérationnelles en ligne, qui offrent des normes et des directives sur les principaux processus, et les directives et normes d'évaluation thématique et programmatique adoptées par le Groupe des Nations Unies sur l'évaluation.

f) *Mécanismes de suivi factuel au PNUD.* Les principales étapes ont été : i) l'institutionnalisation des examens par pays et des examens trimestriels de la gestion des bureaux régionaux, pour aborder les aspects essentiels de l'exécution des programmes du PNUD et notamment la gestion de l'audit et de l'évaluation, la gestion des programmes, la gestion financière et la gestion des achats; ii) l'utilisation des tableaux de bord d'Atlas pour des opérations exceptionnelles de suivi de l'exécution au niveau d'une unité administrative, d'un bureau régional ou du siège, et pour repérer les problèmes récurrents appelant un audit ou une évaluation.

g) *Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.* Créé en mai 2006, ce comité comprend cinq membres qui ont une connaissance approfondie des problèmes d'audit. Ils sont nommés par l'Administrateur pour qu'ils lui fournissent des conseils indépendants afin de l'aider à s'acquitter des tâches de gestion financière et d'établissement des rapports financiers, les questions d'audit interne et externe, les arrangements en matière de gestion des risques et les contrôles internes (voir sect. C, chap. III).

h) *Bureau de la déontologie.* La fonction déontologie a été formellement établie au PNUD en 2007 avec la nomination provisoire d'un chef du Bureau de la déontologie. Un chef du bureau de la déontologie a ensuite été recruté et nommé; il rend compte directement à l'Administrateur. En 2007, le PNUD a élargi les exigences en matière de déclaration de situation financière applicables au personnel de niveau D-1 et au-dessus, pour y inclure le personnel dont les principales attributions ont trait aux achats et aux investissements. Pour l'analyse des fonctions du Chef du Bureau de la déontologie, voir la section C du chapitre III.

i) *Promotion d'un comportement déontologique et traitement des abus.* Les principales étapes, dans ce domaine ont été les suivantes : i) création d'une ligne de téléphone confidentielle utilisée pour dénoncer les irrégularités, le harcèlement sur le lieu de travail, le harcèlement sexuel et les abus de pouvoir; ii) l'adoption d'un cadre juridique pour traiter le non-respect des normes de conduite des Nations Unies, qui précise les procédures de protection contre les représailles; iii) la diffusion de l'information sur les affaires disciplinaires impliquant un membre du personnel du PNUD; iv) l'expression de doléances en dehors des voies officielles, par le canal du Bureau de l'Ombudsman; et v) une formation obligatoire à la déontologie à l'intention de tout le personnel.

j) *Renforcement des fonctions de surveillance au PNUD.* En 2006, le Bureau de l'audit et des études de performance et le Bureau de l'évaluation ont été dotés d'une certaine latitude dans l'emploi des crédits budgétaires pour réaliser leurs objectifs conformément aux recommandations du Corps commun d'inspection (JIU/REP/2006/2) et pour renforcer la planification des audits en fonction des risques. Avec l'aide du Conseil d'administration, un crédit a été ouvert pour aider en 2008-2011 la direction à mieux traiter les questions d'audit et à améliorer la capacité d'audit interne et d'évaluation au PNUD.

k) *Amélioration de la gestion axée sur les résultats et de l'établissement des rapports sur le Plan stratégique.* Tirant parti des possibilités du système Atlas, le PNUD a lancé des principes de gestion axés sur les résultats qui : i) soutiennent l'établissement des rapports sur le plan stratégique; ii) soutiennent le travail courant de gestion des programmes qu'accomplissent les directeurs de projets et programmes au niveau des pays et des bureaux régionaux avec les instruments de gestion axée sur les résultats en fonction des priorités nationales de développement; iii) offrent à la direction du PNUD et au Conseil d'administration des données sur l'exécution des programmes et des projets, dans l'optique de la redevabilité, du perfectionnement institutionnel et de la décision; et iv) offrent une base solide pour la diffusion des résultats des programmes et projets du PNUD au Conseil d'administration et au public.

l) *Directives sur la transparence des sites Web des bureaux de pays.* Des instructions précises sont données aux bureaux de pays du PNUD sur l'information qu'ils peuvent diffuser sur leurs sites Internet. Tous les bureaux de pays doivent s'y conformer avant la fin de 2008.

m) *Adoption des normes IPSAS en 2010.* Le PNUD est prêt à adopter les Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS)⁹ en 2010 et à achever un travail important d'application de ces normes au fonctionnement du PNUD, à l'établissement des rapports et au projet Atlas. Le PNUD rencontre régulièrement des représentants des organismes des Nations Unies pour assurer l'application harmonisée de ces normes une fois adoptées. L'objectif est d'aligner les pratiques comptables du PNUD sur les pratiques internationales de référence en matière de comptabilité du secteur public pour améliorer la transparence et la redevabilité.

29. Le PNUD poursuivra les progrès accomplis par la direction dans le renforcement de la redevabilité. Il tirera parti des enseignements qu'il a dégagés lui-même et de ceux dégagés par des organisations internationales pour améliorer le cadre de redevabilité du PNUD. Les organismes professionnels indépendants ont salué les capacités du PNUD à cet égard – c'est le cas par exemple du rapport mondial sur la redevabilité de l'association One World Trust¹⁰ en 2007 – et cela nous encourage à continuer à appliquer, dans ce domaine, les enseignements dégagés.

III. La politique du PNUD en matière de surveillance

30. Le présent chapitre donne suite à la décision 2007/29 et à la décision orale 2008/8. La surveillance est l'ensemble d'activités par lesquelles les organes indépendants d'audit interne et externe fournissent à l'Administrateur, au Conseil d'administration et aux autres parties intéressées l'assurance qu'un système fonctionnel et efficace de contrôles internes a été mis en place. La fonction de surveillance reposait traditionnellement sur celle de respect de la loi et de la réglementation existante. La notion de surveillance a été élargie avec le temps, au-delà de ce sens restreint pour inclure l'évaluation des politiques, de l'utilisation efficace des ressources et du respect des normes professionnelles et déontologiques. Cela sert aussi à diminuer le risque de fraudes et d'irrégularités.

31. Les activités de surveillance regroupées dans la politique en matière de surveillance ont pour but d'évaluer la conformité au cadre de redevabilité; elles seront communiquées au Conseil d'administration dans le rapport dont la liste est donnée à la section E du chapitre II.

A. Principes et qualités d'une surveillance efficace

Principes d'une surveillance efficace

32. *Délégation de pouvoirs.* En application du Règlement financier et des règles de gestion financière du PNUD, l'Administrateur est comptable de toutes les phases

⁹ Il s'agit d'un ensemble de normes comptables élaborées par des experts indépendants pour le secteur public, que les organisations internationales considèrent comme le meilleur. L'adoption de ces normes est une étape importante dans l'harmonisation des rapports financiers établis dans le système des Nations Unies.

¹⁰ « One World Trust » est une organisation non gouvernementale internationale basée au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord qui encourage une activité éducative et des recherches sur les changements à apporter aux organisations mondiales afin de mieux éliminer la pauvreté, l'injustice et les guerres.

et tous les aspects des activités financières du PNUD. Il peut déléguer ce pouvoir à des membres du personnel du PNUD conformément aux dispositions utiles de ce règlement financier.

Qualités d'une surveillance efficace

33. Une surveillance efficace repose sur le fait qu'au sommet de la hiérarchie, le Conseil d'administration et l'Administrateur attendent des membres du personnel, à tous les niveaux, qu'ils exercent leurs fonctions de façon organisée, dans le respect des règles de déontologie, dans un souci d'économie et avec efficacité et efficacie, toutes qualités inhérentes à la philosophie du PNUD en matière de gestion et à son mode de fonctionnement, et à sa « culture » organisationnelle.

34. *Évaluation et gestion des risques.* La direction est chargée de suivre et d'évaluer en permanence l'évolution de la situation, les progrès et les contraintes touchant l'obtention des résultats escomptés, la gestion et la promotion financières, les conclusions des audits et celles des principaux examens et évaluations. La synthèse de cette analyse doit permettre d'évaluer les risques et être mise à jour tous les ans afin de tenir compte des nouvelles données concernant les risques.

35. *Amélioration continue et enseignements tirés de l'expérience.* La surveillance permet de trouver de nouveaux moyens d'améliorer l'efficacité et l'efficacie dans le cadre d'une amélioration des résultats obtenus, notamment dans le cadre du renforcement de la cohérence des organismes des Nations Unies demandé par l'Assemblée générale dans sa résolution 59/250.

36. *Redevabilité et obligation de rendre compte des résultats.* Voir la section D du chapitre II.

37. *Principe de l'auditeur unique.* Comme énoncé dans le rapport du Secrétaire général (A/48/587) en date du 10 novembre 1993, le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, organe de vérification externe des comptes du Programme, est seul responsable de l'exécution des vérifications au PNUD. Lui seul est habilité à procéder aux vérifications externes des comptes et des états financiers du PNUD. Au cas où des évaluations spéciales s'imposent, le Conseil d'administration peut demander, par l'intermédiaire du PNUD, que les vérificateurs externes procèdent à un examen spécial et présentent un rapport distinct sur la question.

38. *Déclaration de situation financière.* En application de la résolution 60/238 de l'Assemblée générale, en date du 15 février 2006, sur la gestion des ressources humaines, des alinéas m) et n) de l'article 1.2 du Statut du personnel du PNUD, les fonctionnaires du PNUD qui répondent aux critères retenus en vue de l'établissement d'une déclaration de situation financière sont tenus d'en établir une chaque année.

B. Responsabilités en matière de surveillance

39. Le postulat de départ est que la politique de surveillance a pour objet de mettre à la disposition du Conseil d'administration et de l'Administrateur les analyses et les recommandations qui leur permettront de s'acquitter de leurs responsabilités respectives en matière de surveillance.

Le Conseil d'administration

40. Aux termes de la résolution 48/162 de l'Assemblée générale, le Conseil d'administration est chargé « d'apporter l'appui intergouvernemental nécessaire à chaque fonds ou programme et d'en superviser les activités conformément aux orientations générales de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, selon leurs mandats respectifs tels qu'ils sont énoncés dans la Charte, et de veiller à ce que ces activités répondent aux besoins et priorités des pays bénéficiaires ».

41. Le paragraphe 22 de la résolution 48/162 définit les fonctions du Conseil d'administration comme suit : a) appliquer les politiques formulées par l'Assemblée ainsi que les mesures de coordination et les orientations émanant du Conseil; b) recevoir de l'Administrateur des informations sur les travaux du PNUD et formuler des orientations à son intention; c) veiller à ce que les activités et les stratégies opérationnelles du PNUD correspondent aux orientations de politique générale énoncées par l'Assemblée et le Conseil, conformément à leurs responsabilités respectives définies dans la Charte; d) suivre le bilan des activités du PNUD; e) approuver les programmes, y compris les programmes de pays; f) arrêter les budgets et les plans administratifs et financiers; g) recommander de nouvelles initiatives au Conseil et, par l'entremise de celui-ci, à l'Assemblée; h) encourager et examiner de nouvelles initiatives en matière de programmes; i) présenter au Conseil, à sa session de fond, des rapports qui pourraient inclure, le cas échéant, des recommandations visant à améliorer la coordination sur le terrain.

42. Pour s'acquitter de ses propres responsabilités et des fonctions de surveillance qui lui incombent au niveau stratégique, le Conseil d'administration doit obtenir d'entités indépendantes des assurances et des rapports objectifs établissant que les décisions relatives aux grandes orientations sont appliquées, que les fonds sont employés conformément à l'éthique et aux fins pour lesquelles ils ont été approuvés, et que la direction s'emploie avec succès à atteindre les objectifs fixés par les organes directeurs.

L'Administrateur

43. L'Administrateur est responsable du fonctionnement du PNUD et est comptable devant le Conseil d'administration de tous les aspects de la gestion et de l'exécution des activités, aux différentes étapes, y compris des activités des fonds et programmes associés administrés par lui.

C. Dispositions institutionnelles (surveillance externe et interne indépendante)

44. La notion de surveillance recouvre : a) les mesures adoptées pour obtenir l'assurance que toutes les activités de programme et toutes les unités administratives de l'organisation sont soumises à une surveillance indépendante conformément aux normes applicables (voir la section D du chapitre III) et aux meilleures pratiques; b) les résultats de la surveillance indépendante, qui sont régulièrement communiqués aux parties concernées et aux parties intéressées aux échéances fixées, la responsabilité à cet égard étant mutuelle; c) les mesures prises par la direction pour appliquer les recommandations des organes de contrôle.

45. Les dispositions institutionnelles relatives à la surveillance prévoient : a) des mécanismes de surveillance externe indépendante (Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies, Corps commun d'inspection et Comité consultatif pour les questions d'audit); et b) des mécanismes de surveillance interne indépendante (Bureau de l'audit et des études de performance et Bureau de l'évaluation).

Surveillance externe indépendante

Comité des commissaires aux comptes de l'ONU

46. Les fonctions et responsabilités du Comité des commissaires aux comptes en matière de surveillance sont exposées dans la résolution 74 (1) de l'Assemblée générale, en date du 7 décembre 1946, et dans les règles et procédures adoptées par le Comité à sa quarante-neuvième session ordinaire, tenue du 30 juin au 1^{er} juillet 2005, et modifiées à la trente-cinquième session extraordinaire tenue le 7 décembre 2005. Le mandat du Comité des commissaires aux comptes est défini plus précisément à l'article VII et dans l'annexe du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU, qui s'appliquent aussi au PNUD, le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU procède à des audits indépendants à l'issue desquels il présente un rapport à l'Assemblée générale portant sur : a) l'audit des états financiers du PNUD pour l'exercice considéré et des états comptables connexes; b) la conformité des opérations avec le Règlement financier et les décisions des organes délibérants; c) les questions relatives à l'efficacité des procédures financières, du système comptable, des contrôles financiers internes et, plus généralement, de l'administration et de la gestion de l'organisation qu'il juge nécessaire d'aborder.

Corps commun d'inspection

47. Les fonctions et responsabilités du Corps commun d'inspection en matière de surveillance sont énoncées dans les résolutions 2150 (XXI) et 2360 (XXII) de l'Assemblée générale, en date des 4 novembre 1966 et 19 décembre 1967, respectivement, et ont été confirmées dans les résolutions 2735 (XXV) A du 17 décembre 1970 et 2924 (XXVII) B du 24 novembre 1972. Dans sa résolution 31/192 du 22 décembre 1976, l'Assemblée a décidé de faire du Corps commun un organe subsidiaire permanent et a approuvé son statut, avec effet au 1^{er} janvier 1978. Dans sa résolution 60/258, elle a réaffirmé le rôle unique que joue le Corps commun en tant que seul organe de contrôle externe indépendant du système des Nations Unies habilité à mener des évaluations, des inspections et des enquêtes dans l'ensemble du système. Ses rapports sont présentés à l'Assemblée générale et aux organes directeurs des institutions spécialisées et des fonds et programmes des Nations Unies. L'Administrateur présente son rapport annuel au Conseil d'administration sur le suivi et l'application des recommandations du Corps commun.

Le Comité consultatif pour les questions d'audit

48. Organe indépendant, le Comité consultatif pour les questions d'audit est chargé d'aider l'Administrateur à s'acquitter de ses fonctions concernant la gestion et l'information financières, l'audit interne et externe, les dispositifs de maîtrise des risques et les systèmes de contrôle interne et de responsabilisation. Son rôle consiste

essentiellement à conseiller l'Administrateur au sujet de la gestion, compte tenu du Règlement financier et des règles de gestion financière, du Statut et du Règlement du personnel, ainsi que des politiques et procédures du PNUD et du contexte dans lequel celui-ci opère. En outre, le Comité consultatif pour les questions d'audit serait chargé d'évaluer le programme de travail du Bureau de l'audit et des études de performance et les ressources nécessaires pour le mener à bien, et de faire des recommandations à ce sujet à l'Administrateur. Son président jouerait un rôle important dans la nomination, l'évaluation du comportement professionnel, le cas échéant, le renvoi du Directeur du Bureau de l'audit et des études de performance. Le Comité présente à l'Administration un rapport annuel inclus dans le rapport dans le rapport annuel sur l'audit interne et les enquêtes, qui serait un document officiel du Conseil d'administration.

49. Les cinq membres du Comité consultatif pour les questions d'audit, dont aucun ne fait partie du PNUD, sont nommés par l'Administrateur qui choisit parmi eux un président. Leur mandat, d'une durée de deux ans, peut être renouvelé une fois.

Surveillance interne indépendante

50. Le Directeur du Bureau de l'audit et des études de performance, le Directeur du Bureau de l'évaluation et le Chef du Bureau de déontologie ont pour mission, en rendant compte à l'Administrateur, de donner des conseils indépendants à la direction. Les trois bureaux présentent chacun au Conseil d'administration un rapport indépendant sur leurs conclusions et les sujets qui les préoccupent.

Bureau de l'audit et des études de performance

51. Les fonctions d'audit interne du Bureau sont définies dans la règle de gestion financière 103.02. Compte tenu de la nécessité de garantir pleinement l'indépendance opérationnelle de la fonction d'audit, le Directeur du Bureau : a) décide du programme annuel d'audit interne; b) présente les rapports à la direction; c) présente au Conseil d'administration un rapport annuel sur les activités du Bureau, les faiblesses structurelles et les problèmes recensés, les mesures prises par la direction pour appliquer les recommandations d'audit et sur toute question qu'il juge utile d'aborder.

52. Dans le cadre de ses fonctions d'investigation, le Bureau a mis en place des lignes directes spécialisées et divers systèmes d'information que le personnel et les autres parties intéressées peuvent utiliser pour formuler des plaintes ou signaler divers comportements répréhensibles : faute grave, malversation, fraude, corruption, faute de gestion, abus de pouvoir, harcèlement, au travail ou sexuel. Les enquêtes sont menées en toute indépendance et leurs conclusions sont présentées au Service juridique pour qu'il leur donne la suite voulue.

53. Après avoir consulté le Comité consultatif pour les questions d'audit, l'Administrateur a approuvé une « charte du Bureau de l'audit et des études de performance » qui définit la mission, les pouvoirs et les règles de fonctionnement du Bureau.

54. Toutes les évaluations font l'objet d'une réponse de la part des responsables concernés.

Bureau de l'évaluation

55. Le rôle du Bureau de l'évaluation est d'aider le Conseil d'administration à exercer un contrôle et l'Administrateur à rendre compte des activités de fond. Par ailleurs, l'évaluation est pour l'organisation un outil d'apprentissage dans la mesure où elle suppose de procéder à des analyses systématiques et indépendantes des résultats, de l'efficacité et de l'impact des activités de programme, y compris celles financées par les fonds d'affectation spéciale gérés par l'Administrateur.

56. Les fonctions dévolues au Bureau en tant que service chargé de la fonction d'évaluation, qui sont définies dans la politique d'évaluation (DP/2006/28), consistent à : a) définir la politique d'évaluation du PNUD, puis à la réexaminer et à l'actualiser périodiquement; b) soumettre le programme d'évaluation annuel au Conseil d'administration; c) rendre compte chaque année au Conseil d'administration de ce qui a été exécuté au titre de la fonction d'évaluation, des conclusions et recommandations des évaluations, de leur conformité à la politique d'évaluation, du respect de la démarche d'assurance-qualité et de la suite donnée aux évaluations menées par le PNUD et les fonds et programmes qui y sont associés; d) tenir à jour un système permettant de consigner les réponses apportées par les responsables à chaque évaluation; e) alerter les échelons supérieurs en cas de problèmes nouveaux touchant l'évaluation et intéressant l'ensemble de l'organisation. Le rapport d'évaluation, la réponse de la direction et le suivi de celle-ci sont disponibles au Centre de ressources sur l'évaluation que le Bureau de l'évaluation met à jour.

Bureau de la déontologie

57. La fonction de déontologie a été établie en 2007. Le Chef du Bureau de la déontologie a été nommé en 2008 par l'Administrateur auquel il rend compte. Le mandat du Bureau de la déontologie est exposé dans la circulaire ST/SGB/2007/11, dont la section 3, aux termes de la section 1.4, doit être lue en conjonction avec la circulaire ST/SGB/2005/22 : Bureau de la déontologie : création et mandat. Le Chef du Bureau de la déontologie du PNUD accomplit un mandat de quatre ans, après lequel il ne peut accepter un autre poste au PNUD. Le Chef du Bureau de la déontologie du PNUD : a) élabore, examine et diffuse des politiques et formule des avis concernant les questions de déontologie conformément aux normes de conduite applicables à l'ensemble du personnel des Nations Unies (codes de conduite, conflits d'intérêts, activités extérieures); b) sensibilise le personnel du PNUD aux normes déontologiques et de conduite qu'il doit respecter; c) fait connaître les valeurs du PNUD, les normes de conduite et les politiques, stratégies et programmes de mise en valeur des ressources humaines, tels que l'orientation, l'apprentissage et les programmes d'accueil à l'entrée en fonctions, et les moyens de communication pertinents, afin de renforcer de façon continue la déontologie du PNUD; d) conseille les fonctionnaires, dans le respect de la confidentialité, en ce qui concerne les normes de déontologie à respecter et les comportements à adopter, ainsi que sur des questions pratiques, les conflits d'intérêts, la déclaration de situation financière et la protection contre les représailles; e) reçoit et examine les plaintes concernant des représailles, fait un premier examen pour déterminer si ces allégations justifient une enquête conformément aux règles existantes et renvoie l'affaire, en pareil cas, devant les unités administratives concernées, pour complément d'enquête, conformément au chapitre II du Cadre juridique du PNUD pour traiter du non-respect des normes de conduite des Nations Unies; et f) est responsable du

développement stratégique et de la mise en œuvre du dispositif de transparence financière et s'assure que le personnel comprend bien les règles et les objectifs de la déclaration de situation financière et s'y conforme.

58. Le Chef du Bureau de la déontologie adresse sur son travail un rapport annuel à l'Administrateur. Celui-ci transmet au Conseil d'administration un rapport qui fait la synthèse des activités du Bureau de la déontologie. Ce rapport comprend une synthèse des affaires portées à l'attention du Bureau de la déontologie ainsi qu'un examen des questions systémiques qui se posent au PNUD. Comme le dispose la circulaire ST/SGB/2007/11, dans sa section 2.3 : « Le Président du Comité de déontologie est chargé d'exercer une autorité fonctionnelle sur l'ensemble des responsables de la déontologie des fonds et programmes, dans le but de promouvoir la constitution et le renforcement des capacités, notamment en ce qui concerne le niveau de qualification exigé des fonctionnaires, et de veiller au respect de la cohérence méthodologique régissant l'exercice des fonctions liées à la déontologie ». Aux termes de la section 4.1 de la circulaire : « Afin de garantir que le bureau de la déontologie des organes ou programmes dotés d'une administration distincte s'acquittent de leurs fonctions de manière indépendante et à l'abri de toute pression ou influence inappropriée, uniquement avec l'assentiment du responsable de ce bureau, celui-ci peut à tout moment saisir de toute affaire relevant de la compétence du bureau le Président du Comité de déontologie pour avis et conseil, et en informer le chef de secrétariat de l'organe ou du programme doté d'une administration distincte. » Aux termes de la section 4.3 de la circulaire : « Si, à la suite de la réception d'une demande d'avis ou d'une plainte soumise par un fonctionnaire en vertu des alinéas c) ou e) de la section 3 de la circulaire, le bureau de la déontologie n'examine pas la demande dans les quarante-cinq jours, le fonctionnaire peut soumettre l'affaire par écrit au Président du Comité de déontologie. De même, si ledit/ladite fonctionnaire souhaite, une fois que le bureau de la déontologie concerné a statué sur l'affaire qu'il/elle lui a soumise, que celle-ci soit examinée plus avant, il/elle peut renvoyer l'affaire par écrit au Président du Comité de déontologie des Nations Unies. Dans ce cas, le Président peut, après avoir consulté le Comité, examiner lui-même l'affaire et soumettre un rapport écrit au chef de secrétariat de l'organe ou du programme ayant une administration distincte. L'examen indépendant auquel il procédera aux fins de cette disposition consistera à examiner les mesures déjà prises par le bureau de la déontologie, à arrêter les mesures supplémentaires à prendre – notamment dans le cas des affaires relevant de l'alinéa e) du paragraphe 1 de la section 3 de la circulaire, à déterminer s'il faut ouvrir une enquête compte tenu des mesures de protection contre les mesures de représailles – prévues par le bureau de la déontologie en question et à formuler des recommandations à l'intention du chef de secrétariat de l'organe ou du programme ayant une administration distincte concernée. Le Président inclura un résumé de toutes ces affaires dans le rapport annuel sur les activités du Bureau de la déontologie du Secrétariat de l'Organisation. »

D. Normes professionnelles de surveillance interne

59. Les normes professionnelles ne cessent d'évoluer et le PNUD doit adopter, s'il y a lieu, les normes nouvelles.

Normes d'audit

60. Le PNUD applique les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne promulguées par l'Institut des auditeurs internes (IIA), qui sont des directives d'audit interne applicables tant à l'échelon de l'organisation qu'à celui de l'auditeur individuel. L'Institut les présente sur son site Web (theiia.org) comme le résultat d'une réflexion, de consultations et de délibérations approfondies sur les principes fondamentaux régissant la prestation de services d'audit interne. En souscrivant à ces normes, le Bureau de l'audit et des études de performance s'engage à respecter un code de conduite et des normes de performance qui lui servent de référence pour ses activités et pour la présentation d'informations à ce sujet.

61. La fonction assurance-qualité est assurée au moyen d'examens collégiaux périodiques réalisés de manière indépendante, conformément aux normes et pratiques recommandées par l'IIA, leur objet étant d'évaluer le mandat, la structure, les activités et les ressources du Bureau de l'audit et des études de performance par comparaison avec les pratiques optimales des organismes d'audit interne.

62. Le Bureau de l'audit et des études de performance établit son programme d'audit des bureaux de pays et des services du siège à l'aide d'un modèle d'analyse et d'évaluation des principaux facteurs quantitatifs (répartition des ressources et volume des achats) et qualitatifs (environnement local, audits passés) de risque d'audit (DP/2007/37). Il détermine lui-même les niveaux de risque, le cas échéant, avec la participation des bureaux régionaux ou des bureaux de pays.

Normes d'enquête

63. Les enquêtes au PNUD sont menées conformément aux Lignes directrices uniformes en matière d'enquête adoptées par la quatrième Conférence des enquêteurs internationaux.

Normes d'évaluation

64. L'évaluation au PNUD est régie par la politique d'évaluation (DP/2006/28) approuvée par le Conseil d'administration en 2006, laquelle est conforme aux Normes et règles d'évaluation pour le système des Nations Unies adoptées par le Groupe des Nations Unies sur l'évaluation. Elle repose sur un certain nombre de critères : indépendance, justification, transparence, éthique, impartialité, qualité, respect des délais et utilité. Le programme d'évaluation est approuvé par le Conseil d'administration, et le Directeur du Bureau de l'évaluation est entièrement responsable du contenu des rapports.

65. Le Groupe des Nations Unies sur l'évaluation examine périodiquement la qualité de la fonction d'évaluation. Des groupes consultatifs externes s'assurent de la qualité des évaluations indépendantes. La politique d'évaluation prescrit des examens périodiques indépendants.

66. La fonction assurance-qualité incombe au Bureau de l'évaluation, qui définit les normes applicables en matière de planification, de réalisation et d'utilisation des évaluations, met au point et diffuse les méthodes d'évaluation et établit des mécanismes pour faire respecter les normes.

Normes déontologiques

67. Le cadre juridique dont s'est doté le PNUD pour traiter du non-respect des normes de conduite de l'Organisation des Nations Unies énonce de manière détaillée les modalités d'application au PNUD des articles 10.1 et 10.2 du Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies et du chapitre X du Règlement du personnel, et actualise et remplace les responsabilités, mesures disciplinaires et procédures en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004. L'actualisation du dispositif a consisté à : a) développer les dispositions définissant l'obligation qu'ont les fonctionnaires de signaler les irrégularités et leurs droits en la matière, y compris celles relatives à la protection de quiconque s'acquitte de cette obligation et au rôle du Conseiller en déontologie à cet égard; b) définir plus précisément les modalités de délégation de pouvoir, y compris les pouvoirs de l'Administrateur associé en matière de procédures et mesures disciplinaires; c) préciser les modalités d'application du droit de tout fonctionnaire au respect d'une procédure régulière pendant une enquête et à son terme.

68. Le PNUD a institué la fonction déontologie avec effet au 1^{er} décembre 2007, en se conformant pleinement à la circulaire du Secrétaire général intitulée « Respect de la déontologie à l'échelle du système : organes et programmes dotés d'une administration distincte », publiée le 3 décembre 2007.

E. La surveillance et le Conseil d'administration

69. Comme l'action du PNUD au service du développement a un caractère multilatéral, décentralisé et transsectoriel et doit répondre à une demande, il est nécessaire de disposer d'un système de gestion robuste, axé sur les résultats, pour établir les rapports de surveillance, afin de : a) faciliter une gestion efficace, un suivi et une analyse des programmes nationaux, régionaux et mondiaux; b) rendre compte à la direction du PNUD et au Conseil d'administration des données sur l'exécution des programmes, pour le perfectionnement institutionnel, et la prise de décisions; et c) fournir la base factuelle permettant de communiquer les résultats des programmes et projets du PNUD à l'Administrateur, au Conseil d'administration et aux autres parties intéressées. Le PNUD doit en effet faire rapport sur cette surveillance aux principaux acteurs qui constituent l'environnement du PNUD au regard de la redevabilité et afin d'en obtenir la réaction, comme on le voit à la figure 1 de l'annexe 2.

70. Plusieurs points figurent régulièrement à l'ordre du jour du Conseil d'administration et cela donne lieu à des rapports qui lui sont remis. Ces points y sont inscrits par suite des décisions du Conseil d'administration. En outre, les points h), i) et j) de la session annuelle du Conseil d'administration (celle de juin) sont des rapports nouveaux relatifs au plan stratégique qui sera présenté au Conseil d'administration. On en trouvera le détail dans le document DP/2007/43/Add.1.

Première session ordinaire (janvier)

- a) Rapport commun du PNUD et du FNUAP au Conseil économique et social
- b) Rapport sur l'application des recommandations du Comité des commissaires aux comptes

Session annuelle (juin)

- a) Rapport annuel de l'Administrateur
- b) Rapport commun du PNUD et du FNUAP sur les recommandations du Corps commun d'inspection
- c) Rapport annuel sur les activités d'évaluation, qui donne également le programme de travail du Bureau de l'évaluation
- d) Rapport annuel sur l'audit interne et les enquêtes (y compris le rapport annuel du Comité consultatif pour les questions d'audit) et réponse de la direction¹¹
- e) Rapport annuel du Bureau de la déontologie et réponse de la direction¹²
- f) Observations sur les projets de descriptif de programme de pays
- g) Rapports sur l'exécution des cycles de programmation antérieurs
- h) Rapport annuel sur le plan stratégique
- i) Rapport à mi-parcours sur le plan stratégique (en 2010)

Deuxième session ordinaire (septembre)

- a) Examen annuel de la situation financière
- b) Information sur les dépenses engagées par le système des Nations Unies au titre de la coopération technique
- c) Approbation des descriptifs de programme de pays
- d) Arrangements de programmation (tous les quatre ans) (examen à mi-parcours en 2009)
- e) Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires sur les prévisions budgétaires biennales relatives au PNUD.

F. Procédures de communication de la teneur des rapports d'audit interne

71. Conformément à l'article 2.01 du Règlement financier du PNUD, l'Administrateur du PNUD est entièrement responsable devant le Conseil d'administration de toutes les phases et de tous les aspects des activités du PNUD. Les rapports d'audit interne sont l'un des principaux moyens d'exercice de cette responsabilité. Les rapports d'audit interne sont confidentiels selon la définition de la confidentialité que l'on trouvera à la section A du chapitre I. Les rapports d'audit interne, ou des parties de ceux-ci, sont publiés conformément aux procédures énoncées au paragraphe 72, à moins que cela ne compromette gravement, de l'avis du PNUD, le dialogue sur les politiques avec les États Membres ou les partenaires de réalisation. La divulgation des rapports d'audit interne a lieu étant entendu que

¹¹ Addition proposée au rapport existant.

¹² Rapport proposé.

c'est une responsabilité mutuelle entre les États Membres qui doivent respecter les procédures présentées au paragraphe 72.

72. À sa deuxième session ordinaire de 2007, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination a approuvé la recommandation selon laquelle les rapports d'audit interne pouvaient être communiqués aux États Membres « dans le respect des prérogatives des chefs de secrétariat et sous réserve de conditions et de critères à définir dans le cadre d'une politique interne des organisations non applicable rétroactivement » (CEB/2007/2, par. 50). Le Conseil des chefs de secrétariat a encouragé les organisations déjà en mesure de le faire à consulter les organes directeurs sur la question. Les règles à suivre lorsqu'un État Membre demande à consulter un rapport d'audit dans le cadre de sa fonction de contrôle sont exposées ci-après. Ces procédures ne seront pas appliquées rétroactivement :

a) Les rapports d'audit interne peuvent être consultés par les États Membres au Bureau de l'audit et des études de performance, sur demande écrite adressée à l'Administrateur, cette demande devant indiquer l'objet de la requête et confirmer le respect des procédures de communication de la teneur des rapports d'audit interne, et notamment leur confidentialité. Aucune copie d'un rapport d'audit interne ne sera faite;

b) Les demandes de consultation adressées par les États Membres ne s'appliqueront qu'aux rapports d'audit interne finalisés par le Bureau de l'audit et des études de performance;

c) Le PNUD informera immédiatement le Conseil d'administration des demandes de consultation et, dans le cas où le rapport visé contiendrait des conclusions ayant trait à un État Membre en particulier, l'Administrateur informera également le gouvernement concerné de l'objet de la demande et de la communication ultérieure du rapport d'audit interne;

d) Les rapports d'audit interne sont mis à disposition pour consultation facultative et sans préjudice des privilèges et immunités de l'ONU et de ses organes subsidiaires;

e) Lorsque la communication d'un rapport n'est pas jugée souhaitable parce qu'elle a trait à des tierces parties ou à un pays, son gouvernement ou son administration, ou risque de compromettre une action en cours, ou mettre en péril la sûreté ou la sécurité d'une personne quelconque, viole ses droits ou sa vie privée, le rapport d'audit interne peut être retiré à la discrétion du Bureau de l'audit et des investigations, et ne pas être communiqué du fait de circonstances exceptionnelles;

f) La partie ayant consulté le rapport devra en respecter le caractère confidentiel. Les demandes concernant le rapport devront être adressées au Directeur du Bureau de l'audit et des études de performance.

73. Les procédures de communication de la teneur des rapports d'audit interne seront revues périodiquement.

Annexe 1

Autres définitions

Dispositif de contrôle interne¹³ : Par dispositif de contrôle interne, on entend toutes les politiques, procédures, activités de suivi et de communication, codes de conduite et autres activités qui permettent d'assurer ensemble la protection des actifs contre un usage abusif et contre la perte pour cause de fraude ou d'erreur, d'assurer la qualité des rapports internes et externes par la bonne tenue des comptes et des archives et une bonne circulation de l'information, et de contribuer au respect des lois, règles et politiques internes applicables.

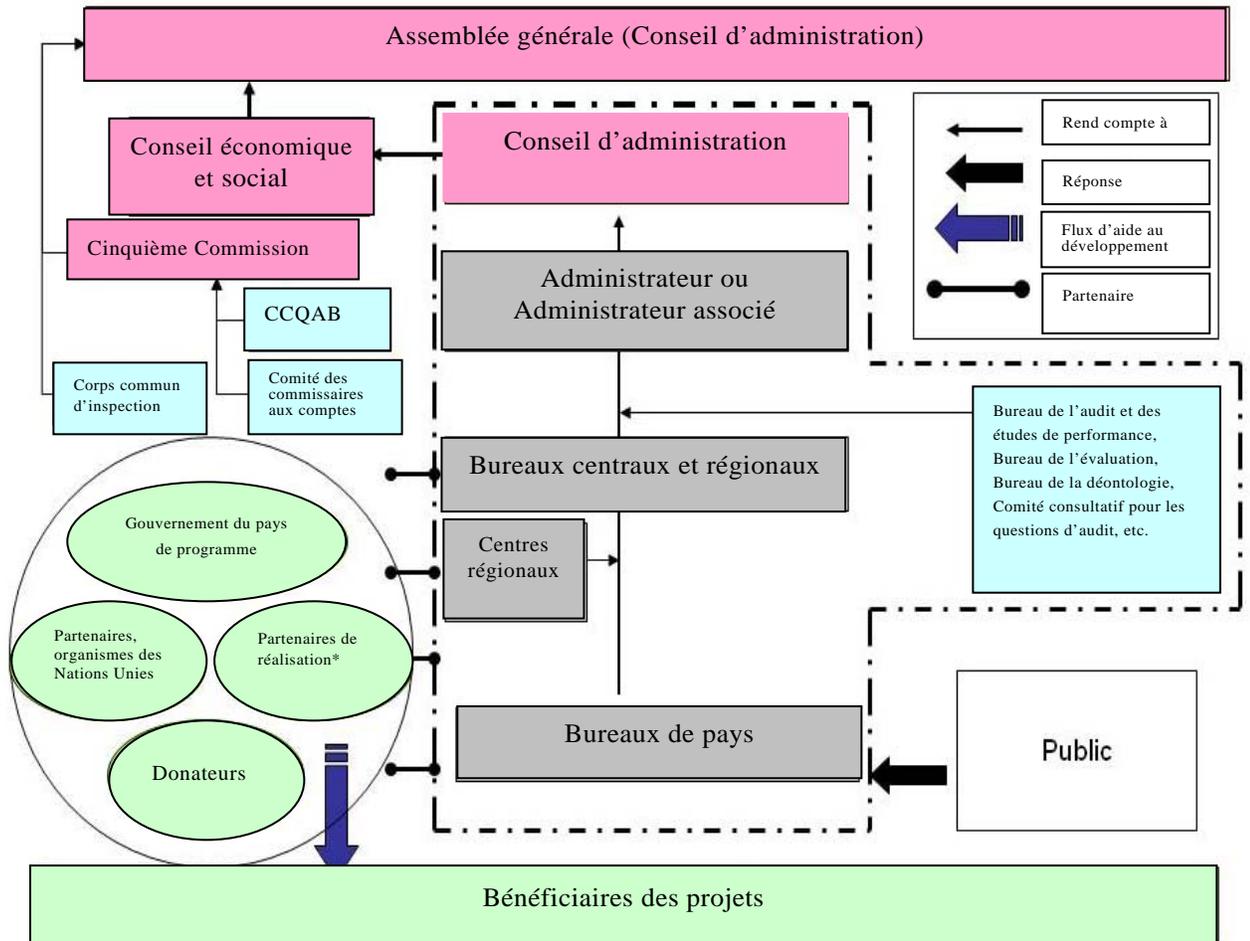
Redevabilité mutuelle¹⁴ : On entend par là la responsabilité des donateurs de fournir une aide qui contribue vraiment aux stratégies de développement du pays aidé, et celles du gouvernement bénéficiaire d'utiliser l'aide et les autres ressources de façon efficace. On entend par là aussi l'amélioration des moyens de contrôle mutuel d'importance fondamentale pour le développement. Dans le cas des directeurs et du personnel des projets, les directeurs doivent fournir des ressources adéquates et des instruments appropriés et déléguer comme il convient leurs pouvoirs, et le personnel est dans l'obligation d'utiliser ces ressources, instruments et pouvoirs délégués de façon efficace, conformément aux règles de l'organisme des Nations Unies concerné, y compris les contrôles mutuels, de façon à réaliser les objectifs et les résultats assignés à l'organisme en question.

¹³ *Source* : Comité des organisations membres de la Commission Treadway; contrôle interne – cadre intégré.

¹⁴ *Source* : Banque mondiale, *Rapport mondial sur le suivi, 2006 : objectifs du Millénaire pour le développement : renforcer la redevabilité mutuelle, l'aide, les échanges et la gouvernance*; documentation interne du PNUD.

Annexe 2

Figure 1
Les principaux acteurs qui interviennent dans le cadre de redevabilité du PNUD



* Y compris les ONG.

CCQAB : Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires

Code de couleur

- Rose – organes et comités d'administration
- Vert – partenaires et bénéficiaires des programmes
- Bleu – surveillance institutionnelle
- Gris – PNUD

Figure 2
Le cadre conceptuel de la redevabilité au PNUD

