



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

Distr. générale
27 avril 2004
Français
Original: anglais

Session annuelle de 2004

14-23 juin, Genève

Point 10 de l'ordre du jour provisoire

Audit et contrôle internes

Audit et contrôle internes*

Rapport de l'Administrateur

Résumé

Le présent rapport est soumis conformément aux dispositions approuvées par le Conseil d'administration. Il donne des renseignements détaillés sur les services d'audit et de contrôle internes fournis par le Bureau de l'audit et des études de performance du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) au cours de l'année qui a pris fin le 31 décembre 2003.

Décisions du Conseil : éléments indicatifs

Le Conseil d'administration pourrait : a) prendre note du rapport de l'Administrateur sur les services d'audit et de contrôle internes (DP/2004/27); b) exprimer le souhait que l'on continue de renforcer et de réorganiser les ressources du PNUD en matière d'audit et de contrôle internes.

* Afin que le Conseil d'administration ait à sa disposition les éléments d'information les plus récents, la soumission du présent document a été retardée.



Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	3
I. Évolution des cadres de contrôle et d'obligation redditionnelle du PNUD	3
II. Ressources du Bureau de l'audit et des études de performance.....	5
III. Initiatives du Bureau visant à améliorer l'efficacité et les services fournis aux clients	5
IV. Stratégie d'audit de l'exécution nationale	6
V. Coordination avec les organes de contrôle du système des Nations Unies.....	7
VI. Services d'audit interne et services connexes.....	7
A. Aperçu général	7
B. Services consultatifs et examens de la gestion	8
C. Audits internes de fonctions et de services du siège	9
D. Audits internes et examens des projets exécutés par le PNUD	10
E. Audits et examens internes des bureaux de pays	11
F. Suivi des recommandations découlant des audits.....	15
G. Analyse des rapports d'audit relatifs aux projets exécutés par des entités nationales....	16
H. Enquêtes.....	16
Annexes	
I. Organisation et ressources du Bureau de l'audit et des études de performance en 2003.....	18
II. Définition des critères de notation de l'audit utilisés par le Bureau	20

Introduction

1. L'Administrateur a l'honneur de présenter au Conseil d'administration son rapport annuel sur les services d'audit et de contrôle internes fournis par le Bureau de l'audit et des études de performance du PNUD au cours de l'année qui a pris fin le 31 décembre 2003.
2. Au cours de l'année 2003, le Bureau a fourni des services d'audit et de contrôle internes au PNUD et au Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). Le chapitre II et l'annexe I du présent rapport contiennent des informations relatives à ces deux organismes. L'examen détaillé des missions d'audit et de contrôle internes exécutées pour le compte de l'UNOPS fait l'objet de rapports distincts, que le Directeur exécutif de l'UNOPS soumettra au Conseil d'administration pendant la session en cours, dans le document DP/2004/28.

I. Évolution des cadres de contrôle et d'obligation redditionnelle du PNUD

3. En plus du Bureau, les principaux mécanismes de contrôle et d'obligation redditionnelle sont le Comité d'examen et de contrôle de la gestion et le Groupe de contrôle. Le Bureau des conseils juridiques et de l'appui aux achats joue aussi un rôle de premier plan pour ce qui est du système interne d'administration de la justice.
4. La situation du système interne d'administration de la justice, du Comité pour la prévention de la fraude et des deux principaux mécanismes de contrôle du PNUD, le Comité d'examen et de contrôle de la gestion et le Groupe de contrôle, font l'objet d'un exposé succinct dans les paragraphes qui suivent.

Améliorations apportées au système interne d'administration de la justice

5. En 2003, une nouvelle politique a été approuvée en ce qui concerne les procédures disciplinaires, qui définit les droits et obligations du personnel et de l'administration pendant l'enquête et l'instance disciplinaire. Toujours en 2003, le Bureau de l'audit et des études de performance a établi un ensemble de directives en matière d'enquête dans le but d'améliorer la qualité des enquêtes menées par le PNUD – et plus spécifiquement pour faire en sorte qu'elles soient menées d'une manière conforme aux principes énoncés dans la politique et fournir un appui technique aux enquêteurs en ce qui concerne les procédures de recueil de données et de constitution de dossiers.

Création d'un comité pour la prévention de la fraude

6. A l'appui de l'initiative prise par l'ONU et en coopération avec le FNUAP, le PNUD a créé en 2002 un comité pour la prévention de la fraude. Ce comité, présidé par le Directeur du Bureau de l'audit et des études de performance a élaboré une politique de prévention de la fraude, qui sera présentée par l'Administrateur en 2004.

Groupe de contrôle

7. En 2000, l'Administrateur a présenté une nouvelle instance, baptisée Groupe de contrôle, chargée de coordonner, en vue de les renforcer, les fonctions respectives du Groupe d'appui aux opérations, du Bureau de l'évaluation et du Bureau de l'audit et des études de performance en matière de contrôle. Les trois unités constitutives du Groupe continuent de coordonner leurs activités afin de renforcer les liens entre les différents outils de contrôle. Depuis 2001, le Groupe s'est attaché en priorité à analyser la qualité du travail réalisé par les bureaux de pays, sur la base des conclusions des activités de contrôle menées par chacune de ses trois composantes. Cette analyse doit venir compléter les fiches de suivi, où sont réunis les principaux indicateurs de la qualité du travail réalisé. Ces fiches sont également utilisées pour évaluer le comportement professionnel de hauts fonctionnaires.

8. Au début de 2004, l'Administrateur a décidé de réorganiser le Groupe de contrôle afin que les problèmes pertinents révélés par les activités de contrôle reçoivent rapidement l'attention nécessaire de la part des hauts responsables. En conséquence, les deux unités de contrôle – Bureau de l'évaluation et Bureau de l'audit et des études de performance – prendront part à des réunions mensuelles auxquelles assisteront également l'Administrateur associé, le Directeur du Groupe d'appui aux opérations et des représentants d'autres unités essentielles, selon qu'il conviendra. Elles rendront compte des principales difficultés rencontrées et des enseignements tirés de l'expérience, et débattront des recommandations qu'il convient de faire pour remédier aux problèmes identifiés. En outre, l'Administrateur associé a récemment demandé au Bureau de l'audit et des études de performance de tenir à jour la liste des principales questions soulevées par les audits et de rédiger des directives à ce sujet, qui seront présentées à intervalles réguliers à l'équipe exécutive et communiquées aux bureaux de pays.

Comité d'examen et de contrôle de la gestion

9. Le Comité d'examen et de contrôle de la gestion a été créé afin de donner à l'Administrateur un moyen de s'assurer que le cadre d'obligations redditionnelles du PNUD fonctionnait efficacement. Présidé par l'Administrateur associé, le Comité a pour membres le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne, l'Administrateur assistant et le Directeur du Bureau de la gestion, le Directeur du Bureau des conseils juridiques et de l'appui aux achats, le Directeur du Bureau des finances et de l'administration, les membres de la direction du Groupe de contrôle et des représentants des bureaux régionaux. La dernière réunion en date du Comité a eu lieu en novembre 2002 et avait pour objet l'examen des résultats du travail de révision des méthodes du Bureau de l'audit et des études de performance. Le Comité ne s'est pas réuni en 2003 car le Bureau s'est consacré entièrement à la refonte de ses méthodes.

10. En 2003, le Comité des commissaires aux comptes a examiné le fonctionnement du Bureau de l'audit et des études de performance et formulé des recommandations afin que les pratiques du Comité d'examen et de contrôle de la gestion soient mieux alignées sur les pratiques de référence des comités d'audit sur le plan international. L'Administrateur approuve les recommandations du Comité et révisera en conséquence les attributions et la composition du Comité d'examen et de contrôle de la gestion en 2004.

II. Ressources du Bureau de l'audit et des études de performance

11. Le Bureau continue de fonctionner de manière décentralisée, certaines de ses sections étant situées au siège tandis que d'autres se trouvent dans les bureaux extérieurs. Dans les bureaux extérieurs, il dispose de trois centres d'audit régionaux et de deux antennes. Une troisième antenne ouvrira ses portes en 2004, dans la région des États arabes.

12. Les résultats du travail de révision des méthodes du Bureau ont eu des incidences importantes sur la structure du Bureau et sa dotation en effectifs. Au 31 décembre 2003, le Bureau comptait 49 postes autorisés, soit cinq de plus que l'année précédente. On trouvera à l'annexe I des détails concernant les ressources et la gestion de la dotation en effectifs au cours de l'année considérée. (On trouvera aux paragraphes 14 à 18 ci-après des indications plus détaillées sur la révision des méthodes.)

13. Globalement, les ressources du Bureau demeurent inchangées par rapport à l'année précédente.

III. Initiatives du Bureau visant à améliorer l'efficacité et les services fournis aux clients

Nouvelle stratégie d'audit et révision des méthodes

14. Au début de 2002, le Bureau de l'audit et des études de performance a formulé des propositions de nature à modifier sensiblement sa stratégie d'audit des bureaux de pays. Certains aspects de cette stratégie ont été mis en œuvre immédiatement et d'autres sur une base expérimentale. (Sur les 42 audits effectués en 2002, huit ont mis en œuvre tous les aspects de la nouvelle stratégie à titre expérimental.) À la fin de 2002, le Bureau a évalué les résultats de la mise à l'essai et conclu que, si leurs réactions étaient positives dans leur ensemble, le sentiment des bureaux de pays était néanmoins que la portée des audits devait être mieux définie et que certains des fonctionnaires chargés de les réaliser n'étaient pas dotés des compétences appropriées pour répondre aux exigences de la nouvelle stratégie.

15. En réponse à ces préoccupations, le Bureau a entrepris à la fin de 2002 de procéder à un recadrage. Dans une perspective d'avenir, il souhaitait être doté des attributions, de l'organisation et des ressources nécessaires pour représenter une valeur ajoutée maximale pour le PNUD. Les principaux résultats de ce recadrage ont été décrits dans le Rapport de l'Administrateur pour 2002 (DP/2003/21).

16. Au début de 2003, les principales recommandations formulées – éliminer les ateliers d'autoévaluation des activités de contrôle, ne plus charger des cabinets d'audit privés de vérifier les opérations des bureaux de pays – ont été suivies d'effet. En outre, des modifications ont été apportées à la structure organisationnelle du Bureau afin que les autres recommandations importantes – améliorer la qualité des enquêtes, renforcer les fonctions liées à l'assurance de qualité et aux technologies de l'information et de la communication, renforcer le caractère pluridisciplinaire de la composition des équipes d'audit – puissent à leur tour être mises en œuvre. En raison de ces changements structurels et de réaffectations internes, 29 postes sont devenus vacants au cours de l'année. Compte non tenu de la

section d'audit de l'UNOPS, un total de 16 postes ont été affichés en 2003 à l'intention de candidats de l'extérieur et 13 autres au début de 2004. (On trouvera des renseignements complémentaires à l'annexe I.)

17. Au milieu de 2003, la portée des audits des bureaux de pays a été réaménagée et le nombre de domaines considérés ramené de 15 (le nombre utilisé pour expérimenter la nouvelle stratégie) à 12, à savoir les programmes au niveau des pays; la gestion des bureaux; la mise en commun des connaissances; les partenariats et la mobilisation des ressources; l'appui à la coordination des Nations Unies; les services consultatifs et les services de sensibilisation; les services en matière de développement; l'administration des ressources humaines; les achats; les ressources financières; l'administration générale; les technologies de l'information et de la communication. L'objectif d'ensemble des audits consiste à déterminer dans quelle mesure les ressources sont mobilisées et utilisées compte dûment tenu de considérations d'économie et d'efficacité et si l'administration a mis en place des mécanismes permettant de déterminer avec précision si les programmes répondent aux objectifs envisagés.

18. L'équipe chargée de la révision des méthodes avait formulé une autre recommandation importante, qui n'a pas encore été suivie d'effet : l'instauration d'une fonction d'évaluation des risques internes. Cette recommandation s'inscrit dans le droit fil de celles qui ont été émises récemment par le Comité des commissaires aux comptes, qui a préconisé que le PNUD procède à une évaluation exhaustive des risques auxquels il était exposé sur le plan interne et se dote d'un comité de gestion des risques.

19. L'équipe chargée de la révision des méthodes a également recommandé que le Bureau de l'audit et des études de performance continue de fournir des services consultatifs, par exemple en animant des ateliers et en donnant des avis relatifs à la mise en œuvre des changements apportés aux pratiques et aux modalités d'intervention. Afin de disposer d'un cadre approprié pour la prestation de services consultatifs, le Bureau a pris soin de faire en sorte que ces derniers soient conformes aux normes pertinentes promulguées par l'Institut des auditeurs internes. Par exemple, les activités de consultation envisagées devront recevoir l'approbation du Directeur du Bureau et répondre à certaines exigences : entraîner une amélioration de la gestion ou une diminution des risques, donner de la valeur ajoutée et améliorer le fonctionnement de l'organisation.

IV. Stratégie d'audit de l'exécution nationale

20. En 2003, le Bureau de l'audit et des études de performance a renforcé les mesures prises en 2002, qui visaient notamment à établir des normes pour les audits et à fournir aux bureaux de pays des directives pour l'évaluation des cabinets d'audit. Dans l'ensemble, la qualité et la régularité des activités d'audit nationales se sont considérablement améliorées au cours des quatre dernières années. Le Bureau suit avec diligence le déroulement des activités d'audit et fournit régulièrement aux bureaux de pays des informations en retour sur les éléments positifs et les domaines où des améliorations s'imposent. La fourniture en temps voulu des informations est l'un des domaines où le Bureau doit poursuivre ses efforts. Étant donné le grand nombre de projets examinés (1 660 en 2003) et la difficulté à trouver du personnel qualifié, cela demeure une gageure.

21. En 2003, et jusqu'en 2004, le Bureau a participé à l'initiative élargie de simplification et d'harmonisation visant à assurer une uniformisation des pratiques au sein des quatre organismes (PNUD, FNUAP, PAM et UNICEF), démarche qui va dans le sens d'une initiative semblable prise par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

V. Coordination avec les organes de contrôle du système des Nations Unies

22. Le Bureau coordonne ses activités avec celles d'organes qui constituent le dispositif de contrôle à l'échelle du système des Nations Unies, à savoir le Comité des commissaires aux comptes, le Corps commun d'inspection (CCI), le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) et les organes de contrôle interne des organismes des Nations Unies. Il coordonne les activités d'audit avec le Comité des commissaires aux comptes et participe à des enquêtes en coopération avec le BSCI. En outre, il participe régulièrement aux réunions annuelles qui regroupent les représentants des services d'audit interne des organismes des Nations Unies et des institutions financières multilatérales, dont la plus récente s'est tenue en juin 2003.

23. En 2003, cette coopération a notamment pris la forme de consultations avec le BSCI concernant l'audit de projets entrepris dans le nord de l'Iraq mais aussi de réunions ponctuelles au cours desquelles les auditeurs examinent des questions d'intérêt commun. C'est ainsi par exemple que les auditeurs des TIC au sein du Bureau, du BSCI et du Service d'audit interne de l'UNICEF se sont récemment réunis pour échanger des données d'expérience et examiner les méthodes d'utilisation de documents de travail électroniques.

VI. Services d'audit interne et services connexes

A. Aperçu général

24. Dans l'ensemble, le volume des services d'audit interne et des services connexes fournis par le Bureau a été très inférieur à celui des années précédentes. Le nombre d'audits et d'examens réalisés par le PNUD en 2003 était de 18 contre 56 en 2002. Le nombre d'évaluations des rapports d'audit de l'exécution nationale est resté relativement stable – 1 660 en 2003 contre 1 662 en 2002. Les produits des activités menées en 2003 sont récapitulés dans le tableau 1.

Tableau 1

Prestations de services d'audit interne et de contrôle en 2003

	<i>En cours au 1^{er} janvier 2003</i>	<i>Projets lancés</i>	<i>Rapports publiés</i>	<i>En cours au 31 décembre 2003</i>
Examens de la gestion et services consultatifs (PNUD)	–	–	–	–
Audits internes et examens de fonctions ou de services du Siège (PNUD)	2	–	2	–

	<i>En cours au 1^{er} janvier 2003</i>	<i>Projets lancés</i>	<i>Rapports publiés</i>	<i>En cours au 31 décembre 2003</i>
Audits internes et examens des projets (PNUD)	–	2	1	1
Audits internes et examens des bureaux de pays (PNUD)	7	13	15	5
Total partiel – audits et examens (PNUD)	9	15	18	6
Évaluations des rapports d'audit de l'exécution nationale des projets (PNUD)	–	1 660	1 660	–
Audits internes et examens (UNOPS)	3	21	21	3
Enquêtes	12	8	13	7

25. Deux principales raisons expliquent la réduction du nombre d'audits et d'examens réalisés par le PNUD. D'une part, un grand nombre de postes étaient vacants car le Bureau de l'audit et des études de performance réorientait ses activités et la direction entendait recruter pour ces postes des candidats de premier ordre. D'autre part, à compter de 2003, le Bureau ne confiait plus régulièrement des audits internes des bureaux de pays à des cabinets privés. En 2002, la quasi totalité des audits des bureaux dans les États arabes et les régions d'Asie et du Pacifique avaient été réalisés par des cabinets d'experts-comptables. S'il est vrai que les audits réalisés par ces cabinets ont permis d'accroître la fréquence des activités d'audit, l'inconvénient tient au fait que les auditeurs menaient leurs activités en ayant une connaissance limitée du PNUD. Par ailleurs, le coût des audits a considérablement augmenté ces dernières années. En conséquence, tout en mettant fin à la pratique d'une réalisation systématique des audits par des cabinets privés, le Bureau continuera néanmoins à s'attacher les services de cabinets d'experts-comptables de manière sélective, notamment lorsqu'il ne dispose pas des compétences techniques nécessaires ou lorsqu'il fait face à une augmentation à court terme de la demande de services d'audit.

B. Services consultatifs et examens de la gestion

26. Parmi les services consultatifs importants assurés en 2003, il faut mentionner la participation du Bureau aux activités de simplification et d'harmonisation au sein du système des Nations Unies et la prestation de services consultatifs au Groupe de décision sur les technologies de l'information et de la communication au PNUD.

27. En ce qui concerne les activités de simplification et d'harmonisation, le Bureau a contribué à l'élaboration de directives pour les modalités de transfert des ressources, y compris des instruments pour évaluer la capacité de gestion financière des partenaires d'exécution et des cadres de référence communs pour les audits de projets dont la gestion incombe à des partenaires nationaux.

28. Au début de 2004, le Bureau a entamé une étude de gestion des contrôles internes du logiciel d'Enterprise Resource Planning (ERP), connu sous le nom d'Atlas au PNUD. Cet examen est une priorité pour le PNUD car la mise en œuvre

d'Atlas, à compter du 1^{er} janvier 2004, représente un important réaménagement des méthodes de travail du PNUD, tant au niveau des bureaux de pays qu'à celui des services du Siège. L'examen était en cours au moment de l'élaboration du présent rapport.

C. Audits internes de fonctions et de services du siège

29. Le Bureau a effectué en 2003 un audit des marchés passés par le siège du PNUD ainsi qu'un audit d'UNIFEM.

30. L'audit des marchés passés avait un double objectif : a) procéder à une évaluation critique du cadre de passation des marchés et b) examiner les achats effectués par les services du siège. Le dispositif de passation des marchés du PNUD comprend le Règlement financier et les règles de gestion financière, le Statut et le règlement du personnel, les circulaires administratives, le Manuel des finances et le Manuel des achats.

31. L'une des principales conclusions était que le Bureau de la gestion doit renforcer sa fonction de contrôle de la passation des marchés en mettant en place une base de données sur les cas examinés par le Comité consultatif des marchés et en établissant de nouveaux rapports pour l'aider à contrôler les marchés passés à l'échelle du PNUD. Parmi les autres observations importantes, on peut noter les suivantes : a) les représentants résidents devraient arrêter de signer les contrats au nom de gouvernements car cela entraîne une confusion quant à la question de savoir quelle entité, le gouvernement ou le PNUD, est juridiquement responsable du contrat; et b) on ignore toujours si les contrats d'achat passés conformément aux règles des banques multilatérales de développement doivent également être soumis au Comité consultatif des marchés du PNUD. En 2004, le Bureau de la gestion donnera des précisions à cet effet aux bureaux de pays. Comme première étape, le Bureau de la gestion a organisé un atelier régional sur les questions d'achats en mars 2004.

32. L'audit d'UNIFEM, qui a consisté à évaluer l'efficacité et l'utilité des opérations d'UNIFEM, a porté sur l'organisation, le contrôle financier, le personnel et l'administration ainsi que sur les opérations financières y relatives pour la période considérée. Limité aux activités du siège, l'examen a porté aussi bien sur les ressources de base que sur les autres ressources d'UNIFEM dont l'Administrateur est responsable.

33. L'un des principaux domaines sur lesquels a porté l'audit a été la gestion des ressources allouées aux programmes d'UNIFEM, où des insuffisances avaient été relevées en 1994 pendant le précédent audit. La gestion des ressources demeure certes un problème, faute d'un système intégré, mais dans l'ensemble, UNIFEM gère convenablement ses ressources. Bien qu'on ait relevé des cas de dépassement au niveau de certains fonds d'affectation spéciale, la quasi-totalité des déficits ont été réglés de façon satisfaisante à la fin de l'audit. Heureusement, grâce à l'application du nouveau logiciel ERP en 2004, UNIFEM disposera pour la première fois de données relatives au budget et aux dépenses dans un système unique, ce qui devrait permettre de réduire considérablement le temps et les efforts consacrés à la gestion des ressources.

34. En outre, des problèmes graves ont été relevés dans la gestion des ressources humaines, notamment un manque de transparence dans la sélection de certains fonctionnaires et des disparités entre les données internes d'UNIFEM concernant le recrutement et l'affectation du personnel et celles du PNUD au titre du système intégré de gestion. La plupart des problèmes en matière de recrutement tiennent au manque de clarté concernant l'autorité d'UNIFEM en matière de ressources humaines et sa croissance rapide ces dernières années. Pour résoudre ce problème et bien d'autres, l'audit a recommandé que le PNUD et UNIFEM établissent d'urgence un nouveau cadre qui fasse mieux ressortir l'évolution des structures et des activités de chaque organisme. Un important aspect de ce nouveau cadre serait de séparer le rôle du PNUD en tant que prestataire de services de son rôle de contrôle.

35. Le Bureau de l'audit et des études de performance collaborera étroitement avec UNIFEM en 2004 pour assurer l'application des recommandations. Une importante mesure est déjà mise en œuvre, à savoir l'élaboration d'un projet de cadre qui permettra de préciser les rôles et les responsabilités en matière de contrôle.

D. Audits internes et examens des projets exécutés par le PNUD

36. Le Bureau n'audite des projets qu'à titre exceptionnel. D'une manière générale, lorsque le PNUD exécute directement des projets, le Bureau a pour habitude de vérifier les dépenses y relatives lors de l'audit d'ensemble des activités du bureau de pays concerné. Néanmoins, si les dépenses sont importantes ou s'il existe d'autres facteurs de risques, il procède à des audits spéciaux, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un cabinet d'experts-comptables. En 2003, un rapport d'audit a été publié, qui portait sur un projet exécuté par le PNUD aux Philippines.

37. Le projet exécuté aux Philippines était inhabituel car il s'agissait d'un projet pilote pour la mise en œuvre de la note d'orientation sur la programmation conjointe établie par le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement. En accord avec l'équipe de pays, le PNUD a nommé l'agent d'administration chargé de gérer les fonds fournis par les donateurs et de fournir des services d'appui à l'exécution du projet. L'audit était limité aux décaissements effectués par le PNUD par le biais de l'équipe de coordination de l'appui au programme pour les volets directement exécutés par le PNUD pendant la période du 1er janvier 2002 au 30 juin 2003. Les principales activités entreprises sur le terrain étaient les suivantes : secours pour les situations d'urgence; renforcement des capacités des collectivités et institutions locales en matière de gouvernance pour la paix et le développement; prestation de services techniques relatifs à la santé en matière de procréation, à la formation professionnelle et à l'agriculture durable; conférences, ateliers et activités de sensibilisation liées à la consolidation de la paix.

38. C'était un projet complexe à administrer. Les auditeurs ont conclu que les dépenses étaient relativement bien comptabilisées mais se sont préoccupés du manque de directives opérationnelles claires, du contrôle insuffisant des activités et de certains cas où les avances consenties au personnel du projet n'ont pas fait l'objet d'un suivi approprié. En outre, des tableurs ont été utilisés pour enregistrer les opérations au lieu d'un logiciel de comptabilité approprié. Toutes les recommandations ont été acceptées et certaines partiellement appliquées au moment de l'établissement du présent rapport.

39. Bien que l'audit de liquidation des projets exécutés dans le nord de l'Iraq au titre du programme de remise en état du réseau électrique ne soit pas un produit de 2003, il a été effectué en décembre 2003 par un cabinet d'experts-comptables dont le Bureau s'est attaché les services. Les principales conclusions du rapport d'audit, publié en 2004, seront présentées dans le rapport d'audit interne pour 2004.

E. Audits et examens internes des bureaux de pays

40. En 2003, le Bureau de l'audit et des études de performance a publié au total 15 rapports d'audit interne de bureaux de pays. Ces rapports contenaient 346 recommandations, dont presque toutes ont été acceptées par l'administration et sont en cours d'exécution. Comme il est noté plus haut, ce chiffre représente une baisse considérable par rapport à l'année passée, où 44 rapports d'audit interne avaient été publiés (29 rapports complets et 15 rapports de portée limitée). En 2002, les rapports d'audit de portée limitée avaient été établis par un cabinet d'audit privé dans le cadre d'un contrat avec le Bureau.

41. Le Bureau a évalué la performance de chaque bureau de pays selon un nouveau système de notation à trois points qui remplace depuis 2002 l'ancien système à cinq points. (Voir l'annexe II pour les définitions des nouvelles notations et la nouvelle définition de la performance.) On trouvera au tableau 2 la ventilation par région et notation des 44 rapports d'audit internes publiés en 2003.

Tableau 2

Rapports d'audit interne publiés en 2003, par région et notation

<i>Région</i>	<i>Satisfaisant</i>	<i>En partie satisfaisant</i>	<i>Insuffisant</i>	<i>Total</i>
Afrique	–	3	2	5
États arabes	–	1	–	1
Asie et Pacifique	1	–	–	1
Europe et CEI	1	2	–	3
Amérique latine et Caraïbes	4	1	–	5
Total	6	7	2	15

42. Outre procéder à la notation globale de chaque bureau de pays, le Bureau évalue également 12 domaines d'audit, l'objectif étant d'aider l'administration à déterminer aisément les domaines qui exigent une attention immédiate. Par exemple, l'un des bureaux ayant fait l'objet d'un audit en 2003 avait reçu la note « En partie satisfaisant », mais connaissait de gros problèmes de gestion des ressources humaines. Les notes individuelles aident aussi le Bureau à analyser les conclusions d'audit dans tous les bureaux de pays, ce qui lui permet de définir les problèmes communs exigeant l'attention de l'ensemble du système.

43. Sur les deux bureaux dont la performance a été jugée insuffisante, l'un accusait des faiblesses importantes dans presque tous les domaines évalués. Le Bureau mènera un audit de suivi en 2004 pour assurer que les efforts déployés pour remédier aux faiblesses progressent de façon satisfaisante. Pour l'autre bureau, les

faiblesses se trouvaient essentiellement dans les domaines du suivi des projets et des ressources financières. Le Bureau a relevé que la nouvelle administration du bureau avait déjà apporté des améliorations notables au moment de l'audit et que la plupart des recommandations avaient été appliquées.

44. Certains pays opérant dans des conditions difficiles ont besoin d'une aide supplémentaire pour régler les problèmes. Dans ce cas, le Bureau de la gestion apporte son appui en assurant un service de consultation concernant la gestion interne. L'équipe de consultants de gestion se compose d'un coordonnateur à plein temps et d'une équipe de consultants à temps partiel se trouvant dans tous les bureaux du PNUD. L'objectif global de l'équipe est d'aider les bureaux à résoudre les problèmes opérationnels.

45. Nombre des problèmes déterminés dans les rapports d'audit des bureaux de pays sont similaires à ceux des années précédentes. Parmi les principales mesures que prend le PNUD pour s'attaquer aux causes fondamentales des problèmes, on peut citer : a) la mise en œuvre d'Atlas; b) la sensibilisation accrue aux contrôles internes; et c) l'établissement d'une étude d'ensemble des politiques et procédures du PNUD.

46. Le Bureau de la gestion prend la direction des opérations dans ces trois domaines, mais en 2003 il s'est essentiellement concentré sur le premier – la mise en œuvre d'Atlas. Comme on l'a signalé l'année dernière, le PNUD a adopté une stratégie accélérée en la matière, nécessitant un fort engagement d'énergie et de ressources. Pour 2004, à présent que le premier volet d'Atlas a été appliqué, le Bureau concentrera davantage d'attention à l'étude globale des politiques et procédures du PNUD, y compris faire mieux connaître la façon dont Atlas appuie le cadre de contrôle interne du PNUD. Dans la mesure des ressources disponibles, le Bureau de l'audit fournira au Bureau de la gestion des services consultatifs dans ce domaine.

47. Une fois entièrement mis en œuvre, Atlas permettra d'améliorer les contrôles internes sous trois aspects. Premièrement, il introduira des contrôles exercés par le système sur les procédures du PNUD. Deuxièmement, il renforcera la capacité du Bureau et d'autres services du siège de contrôler les opérations des bureaux de pays et de responsabiliser les cadres qui n'obtiennent pas de bons résultats. Troisièmement, la réorganisation correspondante des systèmes de gestion devrait contribuer à simplifier les politiques et les procédures du PNUD, qui seront donc plus faciles à appliquer. Ces améliorations commenceront à se faire sentir tout au long de 2004.

48. Comme on l'a décrit l'année passée, le Bureau prend des mesures pour aider à sensibiliser aux contrôles internes. Toutefois, en raison de la pénurie de ressources, il n'a pas encore commencé à organiser d'ateliers de courte durée sur les contrôles internes. Son objectif est d'organiser un atelier de courte durée au début de chaque audit pour aider les bureaux à déterminer les questions relatives au contrôle interne et à prendre conscience des risques.

Résumé des conclusions concernant les ressources humaines, les achats, le programme, l'administration générale et la bureautique

49. D'une manière générale, les audits de bureaux de pays ont montré que les ressources humaines étaient convenablement gérées. Cependant, des problèmes mineurs continuaient de se poser dans certains bureaux en ce qui concerne l'administration du personnel engagé au titre de contrats de louage de services, notamment l'absence de recrutement compétitif et les paiements effectués sans évaluation des prestations. Ces problèmes seront réglés pour la plupart par une révision approfondie des principes directeurs relatifs aux contrats de louage de services et par une formation à l'application de ces nouveaux principes. Le Bureau des ressources humaines est chargé d'élaborer lesdits principes, et les travaux sont en cours. En raison de la complexité des problèmes et de la nécessité de coordonner les décisions avec les autres organismes du système des Nations Unies, l'élaboration de la politique globale ne sera probablement pas achevée avant 2005. Par contre, les composantes qui n'ont pas besoin d'être coordonnées avec les autres organismes seront prêtes en 2004.

50. Comme on l'a noté dans le rapport de l'année dernière, Atlas continuera d'aider à répondre à nombre des observations répétées dans les domaines de la gestion des ressources humaines et des achats (appelée aussi « gestion de la chaîne d'approvisionnement »). Parmi ces problèmes chroniques, on trouve l'absence de données complètes et exactes sur les contrats du personnel et les contrats d'achat et des erreurs dans les états de paie du personnel recruté sur le plan national.

51. En 2003, le Bureau avait noté que la plupart des bureaux ayant fait l'objet d'un audit n'appliquaient pas encore pleinement les nouvelles procédures relatives aux fonctionnaires chargés des engagements et de la vérification mises en place par le PNUD en 2000. Comme on l'a noté l'année passée, ils sont nombreux à ne pas déléguer le pouvoir de conclure des contrats, y compris les contrats avec les fournisseurs, les contrats de louage de services et les contrats au titre d'activités de durée limitée. Toutefois, plutôt que d'essayer de trouver une solution provisoire, le PNUD se concentre sur la révision du cadre de contrôle interne compte tenu de la mise en place d'Atlas – pour s'assurer de la cohérence entre la séparation des responsabilités et les niveaux d'approbation d'Atlas et le cadre de contrôle interne général.

52. Les rapports d'audit montrent que pour l'essentiel, les bureaux de pays passent des marchés par mise en concurrence. Des problèmes isolés ont cependant été signalés dans certains bureaux, qui concernaient des achats portant sur des sommes de moins de 30 000 dollars et l'approbation irrégulière de dispenses pour des achats de moins de 100 000 dollars. Dans une certaine mesure, on a essayé de régler ces problèmes en créant au début de 2003 un nouveau comité chargé des contrats, des avoirs et des achats. Tous les bureaux de pays ayant fait l'objet d'un audit en 2003 ont fait appel au nouveau comité, dont le principal avantage est qu'il renforce le contrôle sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, de l'achat à l'écoulement des produits.

53. L'achat reste un domaine à haut risque pour le PNUD en raison des possibilités de fraude et d'utilisation malavisée de ses ressources. S'il est vrai que les audits menés en 2003 n'ont pas révélé de graves problèmes, le Bureau a mené à bien trois enquêtes touchant des allégations de fraude à l'achat. L'un des cas, dont on trouvera une brève description au paragraphe 71, était particulièrement grave. Pour mieux

faire face à ces risques, des membres sélectionnés du personnel d'audit recevront une formation supplémentaire en matière d'achat de façon à leur permettre de déterminer les indicateurs de fraude. Le Bureau utilisera aussi les données d'achat actuellement disponibles sur Atlas pour analyser les activités d'achat en cours. Enfin, le Bureau travaillera en coordination étroite avec une société sous contrat avec un bureau régional pour évaluer la capacité d'achat des bureaux de pays dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes.

54. En ce qui concerne la bureautique, des problèmes chroniques subsistent, notamment le fait que les moyens de secours ne sont pas installés en dehors des locaux, l'absence de plan d'intervention en cas de catastrophe ou l'existence de plans qui n'ont pas été mis à l'essai et l'accès non réservé aux locaux où se trouvent les serveurs. Si ces risques existent, ils n'ont eu en général aucun impact sur les opérations des bureaux de pays en 2003.

Administration des projets exécutés par le PNUD

55. Le Bureau continue de relever des problèmes isolés dans l'administration des projets exécutés directement par le PNUD. Ces problèmes sont les plus aigus dans les bureaux qui travaillent dans des conditions difficiles – par exemple là où il n'existe pas de système bancaire fiable. De l'avis du Bureau, il faudrait aborder ces problèmes en élaborant de meilleures directives générales et en améliorant les compétences des administrateurs.

Problèmes découlant de l'utilisation accrue de ressources autres que les ressources de base

56. Autrefois financé par les ressources de base, le PNUD est devenu une organisation à financement multiple. Dans le rapport de 2002, le Bureau a noté certains des problèmes essentiels de transition et les mesures en cours pour les régler.

57. Le recouvrement des coûts des activités qui ne sont pas financées à l'aide des ressources de base, tout en continuant de poser problème, s'est amélioré. En 2003, le PNUD a approuvé deux nouvelles politiques de recouvrement des coûts – l'une touchant les ressources du programme et l'autre les services fournis aux organismes des Nations Unies – qui permettent un recouvrement adéquat des coûts des activités non financées à l'aide des ressources de base. En ce qui concerne la nouvelle politique touchant les ressources du programme, bien que certains donateurs s'opposent aux nouveaux droits imposés dans le cadre de cette opération au titre de la nouvelle politique, le PNUD pense que cette dernière donne une base solide pour assurer que les ressources de base ne servent pas à subventionner les autres ressources. La nouvelle politique touchant les services fournis aux organismes des Nations Unies stipule les mêmes prix pour les services fournis par le PNUD partout dans le monde. Initialement, les prix ne s'appliquent qu'aux services fournis aux organismes des Nations Unies mais pourraient à l'avenir s'appliquer aussi à ceux fournis à des projets du PNUD. Le Bureau de la gestion reverra périodiquement les prix pour assurer qu'ils continuent à correspondre au coût effectif des services.

58. La mise en œuvre d'Atlas permettra d'améliorer encore les activités de recouvrement des coûts du PNUD en systématisant l'enregistrement et la collecte des droits. Atlas fera automatiquement les calculs pour établir les factures et consignera les créances correspondantes.

59. Les pressions exercées pour qu'il accepte les conditions spéciales des donateurs continuent d'être un problème pour le PNUD, le résultat étant une augmentation des coûts de transaction. Nombre de donateurs essaient d'imposer au PNUD leur propre régime de contrôle au lieu de compter sur celui du PNUD tel que décrit dans le Règlement financier et les Règles de gestion financière et le Manuel de programmation du PNUD. Dans la plupart des cas, le PNUD a réussi à convaincre les donateurs de faire fond sur son propre régime de contrôle et, si besoin est, apportera des modifications pour répondre à leurs préoccupations.

Problème de l'attribution de responsabilité lorsque le PNUD passe des contrats pour le compte d'autres organismes

60. Les bureaux de pays du PNUD fournissent couramment toute une variété de services aux organismes des Nations Unies (recrutement, achats, gestion des contrats et services bancaires). Si dans certains cas le PNUD a passé des mémorandums d'accord avec l'organisme intéressé décrivant les charges et responsabilités du PNUD, dans nombre d'autres cas aucun mémorandum n'est en vigueur. S'il est vrai que jusqu'à présent le Bureau de l'audit n'a pas connaissance de cas où le PNUD a été tenu responsable de la mauvaise performance de ces services, il n'en reste pas moins préoccupant que ces services, en particulier ceux liés aux achats et au recrutement, créent une « lacune des responsabilités », situation dans laquelle aucun des deux organismes ne porte clairement la responsabilité des services en question. Le Bureau de l'audit et des études de performance a examiné ce problème avec le Bureau de la gestion en février 2004, et ce dernier a convenu de suivre la question. La plupart des problèmes ont trait à la passation de contrats de louage de services, et le Bureau de la gestion les abordera dans le cadre de son étude plus large des principes directeurs relatifs auxdits contrats.

F. Suivi des recommandations découlant des audits

61. En 2000, le Bureau a mis en place un système au format Web, appelé Système complet de bases de données sur les audits et les recommandations (CARDS), pour faciliter le suivi et le contrôle des rapports et des recommandations des auditeurs. Le Bureau exige que tous les bureaux fassent rapport systématiquement sur la mise en œuvre des recommandations au moyen du CARDS. Il vérifie automatiquement ces auto-évaluations au cours de l'audit suivant. Dans le cas des bureaux où des déficiences graves ont été relevées, il vérifie que les recommandations clefs ont été mises en œuvre dans des délais raisonnables, au moyen d'un audit de suivi ou d'un examen sur dossier.

62. En 2003, le Bureau a continué de renforcer ses activités de suivi des recommandations découlant des audits. Tous les bureaux de pays ayant fait l'objet d'un audit en 2002 et 2003 utilisent le système CARDS pour rendre compte de la suite donnée aux recommandations.

63. Le Bureau a effectué un audit de suivi pour deux bureaux de pays ayant reçu la notation « non satisfaisant » en 2002, afin de vérifier la suite donnée aux recommandations découlant des audits. Dans les deux cas, le Bureau a jugé satisfaisants les progrès accomplis par les bureaux concernés.

G. Analyse des rapports d'audit relatifs aux projets exécutés par des entités nationales

64. En 2003, le Bureau a reçu et examiné 1 660 rapports d'audit des dépenses engagées au titre de projets en 2002 par des entités nationales et des organisations non gouvernementales. Les audits ont été évalués pour 120 bureaux de pays et des lettres résumant les résultats de cette évaluation ont été adressées aux représentants résidents, avec copie aux bureaux régionaux, au Bureau des services généraux et au Bureau du Contrôleur. (En 2002, le Bureau avait reçu et examiné 1 662 rapports d'audit et évalué 118 bureaux de pays).

65. Le Bureau a évalué les audits en fonction de six critères assortis chacun des notations « satisfaisant », « en partie satisfaisant » ou « non satisfaisant ». Les notations ont été regroupées pour établir un résultat global. Sur les 120 bureaux évalués, quatre seulement ont reçu la notation « non satisfaisant », généralement parce que les rapports d'audit avaient été soumis avec beaucoup de retard ou parce que les bureaux n'avaient pas présenté de plan d'action pour donner suite aux recommandations contenues dans l'audit de l'année précédente. On constate une amélioration par rapport à l'année précédente puisque les audits de neuf bureaux avaient alors été considérés comme « non satisfaisant ». Le montant total des dépenses des quatre bureaux dont l'audit a reçu la notation « peu satisfaisant » se chiffrait à environ 10,3 millions de dollars (sur des dépenses totales d'environ 1,7 milliard de dollars).

66. Sur la base de son examen des rapports d'audit, le Bureau a récapitulé les principales constatations par projet et par bureau de pays. Les résultats ont été communiqués aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux pour information et suivi. La majorité des observations portaient sur l'absence d'appel à la concurrence pour le recrutement et les achats, des dossiers incomplets ou non conformes et le non-respect des obligations.

67. Dans un pays, les vérificateurs ont fait des constatations jugées particulièrement préoccupantes par le Bureau. Ils ont en effet observé des irrégularités dans le versement de fonds à hauteur de 53 480 dollars et constaté que les signatures apposées sur les documents relatifs à ces mouvements avaient été falsifiées. Au moment de la rédaction du présent rapport, le Bureau suivait l'affaire avec le bureau de pays concerné pour s'assurer que les mesures voulues seraient prises.

H. Enquêtes

68. La Section des enquêtes du Bureau est, au sein du PNUD, la principale unité chargée d'enquêter sur les cas supposés de faute et de pertes matérielles. Néanmoins, d'autres services peuvent enquêter sur des cas simples et ne justifiant pas l'utilisation de techniques d'enquête spécialisées. Toutes les enquêtes menées par le Bureau sont soumises à l'examen du Bureau des conseils juridiques et de l'appui aux achats afin qu'il prenne les mesures disciplinaires appropriées, ainsi que les dispositions voulues pour recouvrer les pertes encourues, le cas échéant. Les paragraphes 69 à 71 ci-après concernent uniquement des enquêtes menées par le Bureau.

69. Douze enquêtes étaient en cours au début de l'année, dont 11 ont été closes en 2003. Huit autres enquêtes ont été ouvertes au cours de l'année; elles sont récapitulées ci-après :

- Une allégation d'utilisation et de vente non autorisées de la largeur de bande Internet d'un bureau de pays du PNUD. Une enquête préliminaire a conclu que les allégations étaient infondées;
- Deux enquêtes concernaient des abus de pouvoir de la part de hauts fonctionnaires et des cas de manquement;
- Trois enquêtes concernaient divers types de fraude ou de tentative de fraude;
- Une enquête concernait des fraudes liées à la délivrance de visas;
- Une enquête portait sur des irrégularités en matière d'achat ou de passation de marché.

70. Deux des huit enquêtes décrites ci-dessus ont été closes au cours de l'année. Dans le premier cas, l'affaire a été portée à l'examen du Bureau des conseils juridiques et de l'appui aux achats afin qu'il envisage les mesures disciplinaires à prendre; dans le second cas, une enquête préliminaire a conclu que les allégations étaient infondées.

71. La plus grave affaire sur les 11 pour lesquelles des enquêtes ont été ouvertes en 2002 et closes au cours de l'année concernait une fraude commise par un fonctionnaire du PNUD. D'après le Bureau, ce fonctionnaire aurait détourné en sa faveur environ 100 000 dollars sur les ressources du PNUD en réclamant des commissions occultes aux organisations non gouvernementales, en échange de leur participation à un projet de microfinancement. Il a été renvoyé sans préavis à la suite de l'enquête.

Annexe I

Organisation et ressources du Bureau de l'audit et des études de performance en 2003

72. Si le niveau des ressources du Bureau en 2003 est dans l'ensemble resté inchangé par rapport à 2002, l'organisation a fait l'objet de modifications importantes au cours de l'année, du fait de la restructuration du Bureau. On trouvera dans le tableau ci-après une ventilation des effectifs approuvés, par section.

Tableau 1
Postes approuvés au 1er janvier 2004

	Total	<i>Directeur</i>	<i>Chefs de service</i>	<i>Vérificateurs</i>	<i>Personnel d'appui</i>
Bureau du Directeur	5	1		1	3
Section de l'audit interne	11	–	1	8	2
Section des enquêtes	5	–	1	3	1
Centre des services d'audit – Malaisie	8	–	1	6	1
Centre des services d'audit – Panama	5	–	1	3	1
Centre des services d'audit – Afrique du Sud	8	–	1	6	1
Total partiel	42	1	5	27	9
Section de l'audit de l'UNOPS	7	–	1	5	1
Total	49	1	6	32	10

73. Neufs postes étaient vacants au début de l'année (3 à la Section de l'audit interne, 1 au centre régional des services d'audit de Malaisie et 5 au centre régional des services d'audit d'Afrique du Sud). Au début de 2003, sept autres postes sont devenus vacants du fait de la restructuration du Bureau et du salon de l'emploi.

74. La recherche des meilleurs candidats possibles pour pourvoir ces postes vacants a été la priorité du Bureau pendant une bonne partie de 2003. Sept des 16 postes vacants au début de 2003 étaient pourvus à la fin de l'année. Pour les neuf postes restants, des candidats étaient soit retenus soit pressentis au 31 mars 2004.

75. Comme cela a été indiqué l'année dernière, un des principaux résultats de la restructuration a été la création de 13 postes de vérificateur (6 spécialistes des programmes, 1 spécialiste de l'assurance qualité et 6 administrateurs recrutés sur le plan national) par prélèvement sur les ressources précédemment utilisées pour couvrir les dépenses afférentes à la passation de contrats pour l'audit interne des bureaux de pays. Dans sa décision 2003/22 du 12 septembre 2003, le Conseil d'administration a approuvé la création des postes de vérificateur proposés. Si tous ces postes étaient vacants à la fin de l'année, au 31 mars 2004 les activités de recrutement battaient leur plein. En attendant que tous les nouveaux postes soient pourvus, trois personnes sous contrats de durée limitée ont continué de fournir des services de vérification au Bureau durant l'année.

76. Outre les postes mentionnés ci-dessus, le poste de directeur est devenu vacant à la fin de l'année; le processus de recrutement est en cours.

77. En ce qui concerne l'UNOPS, le poste de chef est devenu vacant lorsque son titulaire a pris sa retraite en août 2002 et il n'était toujours pas pourvu à la fin de 2003. Les fonctions correspondantes sont assurées, à titre intérimaire, par un fonctionnaire de la section de l'UNOPS. De plus, deux postes de spécialiste de l'audit étaient vacants à la fin de l'année. L'un des postes était vacant du fait de la démission de son titulaire en 2003; il a été pourvu en avril 2004. L'autre poste était gelé au second semestre de 2001 et l'est encore.

Annexe II

Définition des critères de notation de l'audit utilisés par le Bureau

Définition de la performance

78. Dans le contexte opérationnel, la performance renvoie à l'économie, à l'efficacité et à la productivité des opérations menées sous la supervision de la direction. Les audits opérationnels permettent de mesurer dans quelle mesure les ressources sont obtenues et utilisées en tenant dûment compte de considérations d'économie et de productivité et la direction a mis en place les mécanismes nécessaires pour bien vérifier si les programmes permettent de parvenir aux objectifs prévus. Les audits opérationnels ne rendent pas compte de la réalisation des résultats.

79. La performance renvoie aussi à la manière dont les activités sont menées – sont-elles conformes aux valeurs du PNUD, par exemple? Les valeurs du PNUD comprennent les notions de prudence et d'intégrité, ainsi que la nécessité de prendre des risques raisonnables.

<i>Notation</i>	<i>Définition</i>
Satisfaisant	De manière générale, des contrôles étaient en place pour veiller à ce que les opérations soient conduites de manière économique, efficace et productive et compte dûment tenu des valeurs du PNUD. Les éventuelles faiblesses identifiées n'étaient pas suffisamment importantes pour nuire à la performance d'ensemble et aux systèmes de contrôle. Les mesures à prendre par la direction pour y remédier sont mineures.
En partie satisfaisant	La majorité des procédures de contrôle ont été appliquées mais certaines d'entre elles montrent des signes de faiblesse. L'administration doit prendre sans tarder des mesures correctives.
Non satisfaisant	Les faiblesses des procédures de contrôle sont généralisées ou suffisamment importantes pour nuire à la performance. L'administration doit immédiatement prendre des mesures pour améliorer l'application des procédures de contrôle.