



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

Distr.
GÉNÉRALE

DP/1997/16/Add.6
20 mars 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Session annuelle de 1997
12-23 mai 1997, New York
Point 8 de l'ordre du jour provisoire
PNUD

RAPPORT ANNUEL DE L'ADMINISTRATEUR ET QUESTIONS CONNEXES

Additif

CONTRÔLE INTERNE ET OBLIGATION REDDITIONNELLE

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	2
II. AUDIT ET CONTRÔLE INTERNES ET OBLIGATION REDDITIONNELLE	2
III. ORGANISATION ET RESSOURCES	3
IV. INITIATIVES VISANT À AMÉLIORER LA QUALITÉ DU SERVICE	3
V. SERVICES D'AUDIT ET DE CONTRÔLE INTERNES	4
A. Généralités	4
B. Audit interne	5
C. Conseils de gestion	9
D. Exécution nationale	10
E. Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets	12
F. Audits spéciaux et enquêtes	13
VI. DÉCISION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION	14

I. INTRODUCTION

1. L'Administrateur a le plaisir de présenter au Conseil d'administration le premier rapport annuel sur les services de vérification et de contrôle interne établi par la Division de l'audit et des études de gestion pour l'année 1996. Ce rapport fait suite aux dispositions convenues à la deuxième session ordinaire de 1996.

2. La Division de l'audit et des études de gestion fournit des services de vérification et de contrôle interne non seulement au PNUD mais aussi au Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et au Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Certaines sections du rapport (audit interne, contrôle et obligation redditionnelle, organisation et ressources, et initiatives visant à améliorer la qualité du service) s'appliquent à ces trois organisations. Toutefois, l'examen détaillé des activités de vérification et de contrôle exécutées pour le compte du FNUAP font l'objet d'un rapport distinct, qui est présenté par le Directeur exécutif du FNUAP.

II. AUDIT ET CONTRÔLE INTERNES ET OBLIGATION REDDITIONNELLE

3. Les fonctions de contrôle en général et l'audit interne en particulier ont profondément évolué ces dernières années. On considère généralement qu'il ne suffit plus, pour assurer le respect des obligations redditionnelles et le développement stratégique d'une organisation, de mettre en place quelques mécanismes de contrôle interne visant à éviter que certains problèmes passés ne se reproduisent, en particulier lorsque l'environnement change. Il faut adopter une démarche préventive et dynamique pour déceler les risques, anticiper les problèmes et promouvoir un climat de travail dans lequel les systèmes de contrôle interne encouragent la créativité et l'innovation. Une telle attitude, combinée à des mécanismes de vérification classique, notamment en ce qui concerne l'indépendance des vérificateurs, contribue à développer le sens des responsabilités.

4. L'Administrateur est déterminé à promouvoir ce sens des responsabilités dans l'organisation afin de veiller à ce que le PNUD exécute ses activités de façon économique et efficace. En outre, il souhaite ainsi faire en sorte que les responsables appliquent et suivent consciencieusement les meilleures méthodes de gestion et que les membres du personnel à tous les échelons soient comptables de leurs résultats et de la façon dont ils emploient les ressources.

5. Afin de développer le sens des responsabilités, le PNUD a proposé, dans le document DP/1996/35, un nouveau schéma en matière d'obligation redditionnelle, qui a été approuvé par le Conseil d'administration dans sa décision 96/36. Le Conseil se rappellera peut-être que ce schéma comporte quatre éléments : le mandat du PNUD, sa mission et ses objectifs; les valeurs communes; les moyens; le suivi et la formation. Le processus employé pour mettre en place ces quatre éléments dans l'ensemble de l'organisation est une technique appelée auto-évaluation du contrôle. La Division de l'audit et des études de gestion a été chargée de coordonner la mise en oeuvre et le suivi du schéma en matière d'obligation redditionnelle.

6. De plus, l'Administrateur a créé un Comité d'examen et de contrôle pour le PNUD, qui est présidé par l'Administrateur assistant et composé du Secrétaire général adjoint responsable du Bureau des services de contrôle interne et de hauts fonctionnaires du PNUD. Il donne des conseils et assure un contrôle concernant les audits internes, les enquêtes, les évaluations et d'autres aspects de l'obligation redditionnelle. Son secrétariat est assuré par la Division de l'audit et des études de gestion. Les membres du Conseil d'administration voudront peut-être prendre note du fait que le Secrétaire général adjoint responsable du Bureau des services de contrôle interne a suggéré qu'un comité de ce genre soit créé pour les autres grands fonds et programmes indépendants des Nations Unies.

7. L'Administrateur a le plaisir de faire savoir au Conseil d'administration que les activités de vérification et de contrôle de la Division de l'audit et des études de gestion durant l'année ont contribué à faire mieux connaître les mécanismes de contrôle interne et à améliorer les pratiques.

III. ORGANISATION ET RESSOURCES

8. La Division de l'audit et des études de gestion se compose du bureau du Directeur et de cinq sections : audit interne; études et analyse de gestion; exécution nationale des projets; audit de l'UNOPS; et audit du FNUAP. Au 31 décembre, le Département disposait de 41 postes approuvés. Les postes approuvés pour la Section de l'audit interne comportent quatre postes de fonctionnaire national, affectés aux deux centres régionaux.

9. Outre ses ressources internes, la Division a fait appel à deux cabinets internationaux d'experts-comptables pour exécuter des audits des bureaux de pays dans les régions Afrique et Asie-Pacifique.

10. Le Directeur de la Division craint que le niveau des ressources approuvées ne soit pas suffisant pour lui permettre de s'acquitter de façon satisfaisante de ses responsabilités actuelles en matière d'audit et de contrôle à raison d'un contrôle tous les cinq à sept ans en moyenne. L'Administrateur partage cette préoccupation et a l'intention de traiter cette question dans le projet de budget pour le prochain exercice biennal.

IV. INITIATIVES VISANT À AMÉLIORER LA QUALITÉ DU SERVICE

11. Afin d'améliorer la qualité de ses services et de son travail, la Division de l'audit et des études de gestion a lancé une série d'initiatives durant l'année. Avec ces initiatives, qui mettent l'accent sur la satisfaction des bénéficiaires et autres parties prenantes et sur l'engagement et la créativité des fonctionnaires, la Division souhaite offrir aux bénéficiaires un moyen d'apprendre et d'améliorer le contrôle et le suivi et aux autres parties prenantes un moyen d'améliorer les résultats et de développer le sens des responsabilités.

12. Onze groupes de travail, représentatifs de l'ensemble du personnel de la Division, ont été créés et chargés des questions suivantes : qualité du travail; présentation des rapports; méthodes d'audit; planification et gestion des missions d'audit; compétences essentielles; besoins en matière de formation;

/...

établissement de points de référence; méthodes de travail et pratiques; technologie; archivage.

13. Certaines de ces initiatives ont déjà entraîné une amélioration des pratiques et des résultats qui apparaîtront dans le projet de budget du prochain exercice biennal. D'autres s'étaleront dans le temps, dans le cadre d'un processus continu d'auto-amélioration.

V. SERVICES D'AUDIT ET DE CONTRÔLE INTERNES

A. Généralités

14. Le tableau ci-après récapitule les travaux exécutés par la Division pendant l'année. Au total, elle a publié 209 rapports et réduit de 26 % le nombre de travaux en cours.

Services d'audit et de contrôle internes fournis en 1996

	En cours au 1er janvier 1996	Projets lancés	Rapports publiés	En cours au 31 décembre 1996
Audit interne du PNUD	57	70	91	36
Audit interne de l'exécution nationale des projets	4	12	11	5
Audit de l'UNOPS	3	33	31	5
Audit du FNUAP	48	55	70	33
Audits spéciaux/enquêtes	2	9	6	5
	114	179	209	84

15. Afin de répondre à ces nouvelles exigences, la Division a prêté une attention particulière à la formation du personnel. Dans le cadre de son programme de formation pour 1996 et en coopération avec le Bureau des ressources humaines, elle a fait participer 19 membres de son personnel à 16 cours ou ateliers organisés par l'American Management Association, l'Institute of Internal Audit et le Bureau des ressources humaines. Dix de ces cours et ateliers portaient sur l'audit, trois sur les questions administratives et trois sur l'amélioration des relations interpersonnelles et de l'expression écrite. Dans le cadre des initiatives visant à améliorer la qualité des services, la Division a organisé de nombreuses réunions pour examiner diverses questions.

16. L'une des fonctions de la section des études et de l'analyse de gestion a consisté à coordonner la production des manuels du PNUD. Conformément à la recommandation faite par le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, la Division a mené à bien des négociations visant à confier cette responsabilité au secrétariat du Comité d'examen et de contrôle au début de 1997.

B. Audit interne

17. En 1996, la Division a fourni des services d'audit interne à 70 bureaux de pays et publié 91 rapports qui contenaient 2 011 recommandations (en 1995, elle avait produit 48 rapports d'audit qui contenaient 1 402 recommandations). Sur ce total, 1 663 recommandations (83 %) ont été acceptées et appliquées par les services concernés ou sont actuellement mises en oeuvre. La Division suit les 348 recommandations restantes. La ventilation des recommandations par fonction est la suivante :

Organisation et opérations financières	390
Questions relatives aux programmes	299
Administration générale	611
Administration du personnel	462
Informatisation	249
	<hr/>
Total	2 011
	<hr/>

18. Les audits internes ont mis en évidence les questions suivantes, qui intéressent l'ensemble de l'Organisation.

1. Organisation et opérations financières

19. Relations entre les coordonnateurs résidents et les directeurs des centres d'information des Nations Unies. Les relations entre les coordonnateurs résidents et les directeurs des centres d'information des Nations Unies sont mal définies. Le récent renforcement du système des coordonnateurs résidents aurait dû régler ce problème, mais celui-ci subsiste dans certains pays. Le Secrétaire général a annoncé dans sa lettre du 17 mars 1997 au Président de l'Assemblée générale que le processus d'intégration des centres d'information des Nations Unies qui desservent des pays en développement dans les bureaux des coordonnateurs résidents sera mené à bien.

20. Fonctions concernant la coordination des résidents, la mobilisation des ressources, les activités de promotion, le suivi et l'évaluation des programmes. La subdivision des bureaux de pays en deux sections (programmes et administration/finances) reste valable. Néanmoins, des ajustements peuvent être nécessaires lorsque de nouvelles fonctions apparaissent ou lorsque certaines fonctions doivent être renforcées en raison de l'évolution des priorités et de l'environnement dans lequel le PNUD opère. De nombreux bureaux de pays sont conscients de l'importance de ces ajustements mais ont du mal à les faire de façon satisfaisante en raison de la réduction de leur personnel. La Division ne recommande pas l'affectation d'effectifs supplémentaires, mais pense que le siège pourrait aider les représentants résidents, dans le cadre de leur délégation de pouvoirs, à optimiser la structure des bureaux de pays en leur fournissant des conseils et des informations. Une révision des lignes directrices de la programmation qui est en cours devrait traiter ce problème.

21. Groupes d'appui aux programmes. Ces groupes ont été créés pour répondre à la nécessité de suivre et de gérer les ressources affectées à des projets réalisés par les agents d'exécution. En raison du développement de l'exécution

nationale et de l'alourdissement de la tâche des sections des finances des bureaux de pays qui en résulte, certaines des fonctions actuellement confiées aux groupes d'appui sont moins efficaces ou font double emploi avec celles des services des finances. Les modifications structurelles nécessaires, associées à l'application du système de gestion de l'information financière pourraient réduire les doubles emplois.

22. Validation et approbation. Il est apparu que les fonctionnaires chargés de ces domaines n'avaient pas tous une idée très claire de leurs responsabilités, notamment en ce qui concerne la validation. Ainsi, des opérations ont été validées par des fonctionnaires qui n'avaient pas compétence pour le faire ou connaissaient très mal les activités concernées (en raison soit du manque de personnel, soit d'une certaine confusion). La Division des finances et la Division de l'audit et des études de gestion sont en train d'examiner les différentes fonctions en vue de préciser les responsabilités des fonctionnaires chargés de la validation et de l'approbation, pour rationaliser le processus sans affaiblir l'obligation redditionnelle.

23. Contrôle financier interne. Le Manuel financier prescrit que les paiements effectués par les bureaux de pays pour des activités non financées par le PNUD dépassant 10 000 dollars par mois doivent être autorisés par le siège. Toutefois, les bureaux de pays ne sont toujours pas en mesure de garder la trace des montants autorisés et réglés au moyen du Système comptable automatisé pour les bureaux extérieurs. En conséquence, les paiements et les autorisations ont été enregistrés manuellement, ce qui ne répondait pas aux exigences du contrôle interne, puisque ces opérations dépendaient en grande partie des connaissances et du sens des responsabilités des fonctionnaires concernés. La Division des finances examinera cette question avec le concours de la Division des services administratifs et d'information.

24. Sécurité de la reconstitution et du transfert d'encaisses importantes dans les bureaux de pays. Quelques bureaux de pays conservent une encaisse importante lorsqu'il n'y a pas de système bancaire local. Il convient d'établir et de renforcer des règles et mesures visant à assurer la sécurité lors de la reconstitution et du transfert de ces encaisses. La Division des finances et la Division de l'audit et des études de gestion suivent cette question.

25. Imprévus liés aux activités des coopératives ou éconômats. Il faut que le siège sache quels sont les coopératives et éconômats exploités dans les bureaux extérieurs et fasse en sorte qu'ils soient établis dans les règles et que leurs activités n'entraînent pas d'imprévus ou d'engagements financiers pour le PNUD. Les responsables concernés sont d'accord sur ce point et donneront suite à cette recommandation.

2. Questions relatives aux programmes

26. Gestion des ressources des programmes. Les bureaux de pays emploient deux systèmes : le Manuel des programmes et projets (principalement pour la gestion des ressources des programmes) et le Système comptable automatisé pour les bureaux extérieurs (qui a été conçu pour justifier les opérations financières des bureaux de pays, y compris les dépenses au titre de l'exécution nationale des projets). Ces deux systèmes ne sont pas actuellement liés entre eux. En

conséquence, les activités des groupes d'appui aux programmes et des services des finances font parfois double emploi, comme on l'a signalé au paragraphe 21 ci-dessus. En outre, on a constaté qu'il fallait améliorer le suivi des dépenses relatives aux programmes et projets. Le système de gestion de l'information financière devrait permettre ce suivi.

27. Gestion des contributions au titre de la participation aux coûts. La politique actuelle de l'Organisation à cet égard, telle qu'elle est définie dans le Manuel financier et le Manuel des programmes et projets, est que ces contributions devraient être versées avant l'exécution des activités prévues. Toutefois, certains bureaux de pays ont engagé des dépenses avant que les contributions aient été reçues et les montants en cause étaient importants. Il pouvait y avoir à cela deux causes : d'une part, le non-respect de la politique de l'organisation dû à différentes raisons et, d'autre part, l'insuffisance des contrôles internes assurés par les systèmes informatiques de gestion existants (comme dans le cas du problème évoqué au paragraphe 23). Cette dernière cause devrait disparaître avec la mise en oeuvre du système de gestion de l'information financière. Pour ce qui est de la première, le Bureau des finances et de l'administration a entrepris de réexaminer la politique de l'organisation, en particulier pour déterminer quel est le niveau des risques que le PNUD doit ou peut prendre, compte tenu de l'impact prévu, ce qui pourrait améliorer l'exécution d'ensemble des programmes. Les résultats de cette étude serviront de base pour définir une nouvelle politique s'il y a lieu.

28. Projets d'appui logistique aux programmes. Les activités au titre des projets d'appui logistique aux programmes vont au-delà de celles qui sont prévues dans le Manuel des programmes et projets. Les responsables sont convenus que les activités essentielles ne devraient certainement pas relever de ces projets d'appui logistique et on examinera les modifications qu'il convient d'apporter aux chapitres pertinents du Manuel des programmes et projets.

3. Administration générale

29. Manuel d'administration générale. Avec la poursuite de la décentralisation, la Division de l'audit et des études de gestion pense qu'il faut donner aux bureaux de pays une plus grande marge de manoeuvre pour formuler des procédures adaptées aux situations locales, dans le cadre des principes directeurs arrêtés par le siège ou par le Conseil d'administration. À cet effet, on est en train d'élaborer un manuel de la gestion des opérations.

30. Contrôle des véhicules officiels. Les politiques, règles et modalités définies dans le Manuel d'administration générale à cet effet ne sont pas rigoureusement respectées par les bureaux de pays, qui s'en écartent de diverses manières. Cela est dû notamment au temps et aux ressources nécessaires pour appliquer les règles et au fait que certaines procédures sont trop lourdes par rapport à l'enjeu du contrôle. Vu l'importance accrue accordée à la décentralisation et à la délégation de pouvoirs aux bureaux de pays, il faut réexaminer les politiques, règles et procédures en vigueur et déterminer s'il est préférable d'établir un ensemble unique de règles et de procédures pour toute l'organisation ou laisser les bureaux de pays établir des règles et des procédures adaptées à la situation du pays et les soumettre au siège pour

approbation. Cette question sera traitée dans le Manuel de la gestion des opérations.

31. Inventaire et gestion des stocks. Le siège et les bureaux de pays ont un important stock de biens de valeur. La politique actuelle veut que les différents services du siège et les bureaux de pays établissent un inventaire chaque année et le communiquent à la Division des services administratifs et d'information. Toutefois, on a constaté que de nombreux articles n'étaient pas mentionnés dans l'inventaire, bien qu'un logiciel (FOINVENT) ait été élaboré pour faciliter le travail. Les responsables pensent, comme la Division, qu'il convient de réexaminer les politiques et procédures en vigueur pour améliorer la qualité de l'inventaire et de la gestion des stocks et collaboreront avec elle pour faire respecter les règles.

32. Plan d'assurance médicale. La Division a constaté à de nombreuses reprises que, dans les bureaux de pays, les restrictions raisonnables et d'usage courant concernant les remboursements, dont certains portaient sur des montants importants, n'étaient pas toujours bien définies et que les justificatifs requis par le Manuel d'administration du personnel n'étaient pas toujours fournis. Le Bureau des ressources humaines voudra peut-être examiner la situation et améliorer le contrôle interne.

4. Administration du personnel

33. Contrats de louage de services. Malgré les circulaires distribuées par le Bureau des ressources humaines, le recours à des contrats de louage de services par les bureaux de pays n'était toujours pas conforme aux règles et procédures établis. La modification des contrats qui sera bientôt annoncée réglera ce problème.

34. Enquêtes. Le Département a constaté que les responsables de certains bureaux de pays ne savaient pas précisément comment il convenait de mener les enquêtes lorsque des membres du personnel se comportaient de façon répréhensible. Il importe donc d'avoir des principes directeurs clairement définis pour déterminer qui doit participer aux enquêtes et comment et quand celles-ci doivent être menées. Le Bureau des ressources humaines a récemment publié une nouvelle version de la circulaire relative à l'obligation redditionnelle, aux mesures disciplinaires et aux procédures qui devrait clarifier ce point et faire en sorte que les droits de tous les intéressés soient respectés.

5. Informatisation

35. Processus d'approbation des plans d'informatisation des bureaux de pays. Dans certains cas, le budget des bureaux de pays consacré à l'informatisation n'était arrêté que lorsque leurs plans d'automatisation étaient officiellement approuvés par la Division des services administratifs et d'information. Comme, pour diverses raisons, l'approbation de ces plans prenait beaucoup de temps, certains bureaux de pays n'avaient pas de crédits ouverts pour régler même des dépenses courantes. La Division des services administratifs et d'information et la Division des finances ont examiné la situation et une circulaire devrait prochainement annoncer aux bureaux de pays que la Section du budget leur

allouera systématiquement un crédit pour l'entretien courant et le remplacement du matériel informatique. Toute modernisation ou amélioration importante du matériel devra faire l'objet de crédits distincts. À cet effet, les bureaux de pays devront présenter leurs demandes de crédits additionnels à la Section du budget par l'intermédiaire de la Division des services administratifs et d'information.

36. Plans d'urgence. Certains bureaux de pays n'avaient pas de plans d'urgence, bien qu'il existe des directives à cet effet (parmi les directives concernant l'informatisation). Apparemment, l'application de ces directives se heurte à certains obstacles. Les services concernés du siège devront examiner ces obstacles et fournir aux bureaux de pays l'aide nécessaire pour établir leurs plans d'urgence.

C. Conseils de gestion

37. Le PNUD s'étant lancé dans un processus de réformes et ayant adopté une démarche préventive et dynamique, la Division de l'audit et des études de gestion a considérablement accru ses services consultatifs afin de faciliter l'examen des systèmes en cours d'élaboration et des nouvelles politiques. Certains services ont été fournis à la demande des unités intéressées tandis que d'autres ont été offerts spontanément par la Division, compte tenu des recommandations formulées lors des audits internes précédents.

38. Bien que l'offre de services ait eu des incidences sur la répartition globale des ressources au sein de la Division de l'audit et des études de gestion, elle a facilité la mise en oeuvre des nouveaux systèmes et politiques qui permettront à leur tour d'établir un cadre de contrôle interne fiable et complet. La Division juge donc très utile d'offrir de tels services qui contribuent à éviter les problèmes de contrôle interne et à réduire les risques dans ce domaine. Cela demeurera la priorité de la Division en 1997.

39. On trouvera ci-après quelques exemples de services prêtés par la Division afin de faciliter l'évaluation du cadre de contrôle interne : participation à la gestion intégrée des programmes et au Comité de surveillance de la gestion des programmes; offre de conseils sur les meilleures pratiques à adopter lorsque des sommes importantes en espèces sont nécessaires (par exemple, en l'absence d'infrastructure bancaire); offre de conseils à la direction sur les mesures à prendre pour fermer une coopérative qui avait été établie dans un bureau de pays afin que le personnel ait plus facilement accès aux produits de première nécessité; analyse critique du projet de procédures en matière de recrutement et de suivi du personnel recruté au titre de contrats de louage de services; étude approfondie relative aux locaux occupés par un bureau de pays dans des conditions particulières avant que des dispositions définitives soient prises; examen des prescriptions en matière d'audit pour les activités financées par des donateurs et menées par le PNUD; évaluation des risques dans le cadre des activités de collaboration entre le PNUD et le secteur privé; examen des questions dont le PNUD devrait tenir compte avant de collaborer avec des organisations de la société civile et étude du processus disciplinaire avant qu'une nouvelle circulaire d'information ne soit diffusée sur la question.

40. En outre, la Division de l'audit et des études de gestion a pris des mesures importantes visant à faire prendre conscience de l'importance de l'obligation redditionnelle et à améliorer les pratiques en la matière. La Division a fourni un large éventail de services consultatifs et a notamment offert des conseils sur le cadre de contrôle interne à des représentants résidents et à des groupes de directeurs (notamment des représentants résidents adjoints et des directeurs des opérations).

41. La Division de l'audit et des études de gestion a aussi pris part aux travaux des équipes spéciales qui ont contribué à renforcer l'obligation redditionnelle et à obtenir de meilleurs résultats. Elle continue notamment de participer aux travaux de l'équipe spéciale qui est chargée, sous la direction du Bureau de l'administration et des finances, d'examiner les applications de base du contrôle interne au sein du PNUD, en mettant l'accent sur les fonctions d'agent certificateur et d'agent ordonnateur.

42. La Division de l'audit et des études de gestion a participé à l'élaboration de systèmes d'information, notamment le Système de gestion de l'information financière et le Système de gestion informatique des documents. Elle a travaillé avec l'équipe de projets afin de faire le point sur les contrôles internes, la sécurité et le suivi des audits et a directement communiqué les résultats de l'analyse des contrôles internes aux membres de l'équipe de projets afin qu'ils en tiennent compte lors de l'élaboration des projets.

43. La Division a également chargé des commissaires aux comptes d'examiner les autres systèmes en cours d'élaboration du point de vue des contrôles internes et de la sécurité. Il s'agissait notamment de revoir le système de transfert de données entre le PNUD et le FNUAP, d'étudier les possibilités pour le Bureau des ressources humaines de faire des avances de traitements et de faire le bilan de l'envoi par courrier électronique des autorisations d'engagements de dépenses.

D. Exécution nationale

44. Conformément à l'article 17.2 du règlement financier du PNUD, les gouvernements doivent présenter des rapports d'audit pour les projets et les programmes exécutés par des organismes nationaux. Au sein de la Division de l'audit et des études de gestion, la Section de l'exécution nationale des projets a pour fonction de gérer et de suivre le processus d'audit.

45. La Division a travaillé en étroite collaboration avec le Comité des commissaires aux comptes afin de lever les réserves émises dans les rapports du Comité au sujet des états vérifiés des dépenses afférentes à des projets exécutés par des organismes nationaux.

46. Depuis 1990 et en consultation avec les bureaux de pays, la Division élabore des plans d'audit pour les projets exécutés par des entités nationales, conformément à l'article 17.2 du règlement financier révisé qui stipule que les comptes de chaque projet doivent être vérifiés au moins une fois pendant la durée dudit projet (jusqu'alors, l'audit devait être annuel). S'agissant de l'audit de 1996 (qui sera réalisé en 1997) et en consultation avec le Comité des commissaires aux comptes, on s'efforcera de recenser les projets de grande envergure impliquant un certain montant de dépenses, compte tenu du principe

d'audit unique pendant la durée d'un projet, ce qui devrait permettre de recevoir au moins 65 % des états vérifiés des dépenses d'ici au 15 juin 1997.

47. En consultation avec le Comité des commissaires aux comptes, la Division a mis l'accent sur la qualité des rapports d'audit. En 1989-1992, dans la plupart de leurs rapports d'audit, les commissaires aux comptes se bornaient à certifier les états financiers afférents à des projets exécutés par des organismes nationaux, alors même que le PNUD avait demandé que les rapports contiennent des observations, opinions et commentaires plus précis sur les divers aspects des projets examinés. La situation s'est nettement améliorée et plus de 60 % des rapports actuellement reçus peuvent être considérés comme des rapports d'audit complets contenant des commentaires et des observations. Cela étant, la Division continue de renforcer ses efforts dans ce domaine.

48. En 1996, un total de 42 lettres d'évaluation ont été élaborées comme suite à l'examen par la Division des rapports d'audit présentés : 8 lettres concernaient l'audit de 1994 contre 34 pour celui de 1995. Les 36 lettres restantes ont été transmises aux bureaux de pays en février 1997.

49. En 1996, la Division a conduit 12 missions ou études d'audit. À la fin de cette année-là, 11 rapports avaient été publiés, ce qui représentait un total de 205 recommandations dont 24 demandant aux services du siège de prendre des mesures. Les réponses reçues comme suite aux rapports d'audit de la Division révèlent un taux d'acceptation de 95 %. Toutefois, en raison de contraintes budgétaires, la Division n'est pas en mesure de vérifier l'application de ses recommandations.

50. En 1996, lors de ses missions d'audit des projets exécutés par des organismes nationaux, la Division a recensé un certain nombre de problèmes et carences, parmi lesquels :

a) Les bureaux de pays ne procèdent pas systématiquement à une évaluation des capacités avant de recourir à l'exécution nationale, ce qui fait que les organismes nationaux n'ont parfois pas la capacité de gestion nécessaire ou sont dotés de mécanismes inadaptés ou inefficaces;

b) Il n'existe pas suffisamment d'instructions sur les politiques et procédures du PNUD et les instructions existantes sont peu claires;

c) Toutes les parties concernées ne sont pas familiarisées dès le départ avec le système de comptabilité financière applicable à l'exécution nationale, y compris les procédures de gestion budgétaire, de contrôle et d'évaluation, ce qui donne lieu à des erreurs et à des omissions;

d) Le PNUD publie avec retard les états financiers de fin d'exercice, certains d'entre eux comportant de nombreuses erreurs;

e) Les compétences du personnel du PNUD ne sont pas mises à profit pour la gestion des projets et certains bureaux de pays n'exercent pas un contrôle financier et de gestion suffisant;

f) Des projets sont exécutés par des organismes indépendants qui ne font pas partie de la chaîne de responsabilités définie par les gouvernements des pays bénéficiaires;

g) Il faudrait aller dans le sens d'une simplification et d'une plus grande souplesse et notamment confier des projets à des organismes non traditionnels comme des organisations non gouvernementales et des organismes du secteur privé.

51. Les questions mentionnées ci-dessus sont actuellement examinées dans le cadre de la révision des directives relatives à l'exécution nationale. La Division assurera le suivi nécessaire lors de ses prochaines missions.

52. Les retards dans la présentation des rapports d'audit par les pays demeurent un des principaux problèmes. Seuls 11 pays, dont les états vérifiés de dépenses s'élèvent à 122,7 millions de dollars, ont présenté leurs rapports d'audit avant la date limite du 30 avril 1996. Au total, pour l'exercice financier terminé en 1995, la Division a reçu des rapports d'audit de 70 pays dont les états vérifiés de dépenses représentent un montant de 405 millions de dollars sur un total de 634,8 millions de dollars de dépenses. Ces rapports n'ont été reçus qu'après que les commissaires aux comptes aient terminé leur étude.

E. Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

53. Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) comprend 15 principaux services administratifs au siège et cinq services extérieurs. Il gère actuellement 1 800 projets et activités relatives à des accords de services de gestion.

54. En 1996, la Division de l'audit et des études de gestion a réalisé des audits et des études tant sur les opérations et projets du siège que sur les activités menées sur le terrain. Il s'agissait notamment d'audits de gestion et d'autres services d'appui prêtés par le PNUD par l'intermédiaire de l'UNOPS au titre de lettres d'accord entre les gouvernements emprunteurs et le PNUD pour des activités financées par des prêts de la Banque mondiale. Ces audits ont été menés comme suite à l'accord conclu entre la Banque mondiale et le PNUD sur les modalités d'audit des accords de services de gestion. En vertu de l'accord, le PNUD doit présenter aux gouvernements emprunteurs des états financiers vérifiés pour chaque accord de services de gestion impliquant des dépenses supérieures à 100 000 dollars au cours de l'exercice budgétaire considéré.

55. Au siège, on a réalisé une étude de gestion du mécanisme contractuel d'engagement pour une durée limitée ainsi qu'un audit de gestion des contrats passés avec des cabinets de consultants. On a aussi effectué un audit d'un chiffre indicatif de planification et d'un projet de participation aux coûts avec des tierces parties en Afrique, des audits de poste de deux projets (projet d'accord de services de gestion et Programme d'achats japonais) et on a élaboré un rapport complet des activités relatives aux accords de services de gestion. En outre, on a réalisé des audits de 20 accords de services de gestion, pour lesquels la Division de l'audit et des études de gestion a fait appel à des cabinets comptables situés dans cinq des pays concernés.

56. Les audits sur le terrain ont porté sur les activités et projets suivants : projet d'appui technique aux achats en Amérique latine; activités d'achat du Programme d'assistance au peuple palestinien à Jérusalem; phase III du projet interrégional d'assistance au Système pilote d'information technique; Programme d'achats japonais; projet d'appui aux communautés villageoises et projet d'appui à la deuxième phase du Programme de gestion du secteur public en Afrique; projet d'aide logistique aux opérations d'urgence et projet relatif aux écosystèmes de la mer Rouge dans la région arabe; et projet régional de renforcement des activités communautaires et multisectorielles contre l'épidémie de VIH en Asie et dans le Pacifique. En outre, six rapports d'audit traitant des questions qui se sont fait jour lors des activités d'audit de l'UNOPS ont été transmis aux services administratifs du PNUD.

57. En raison de leur caractère et de leur objectif particuliers, les 20 rapports d'audit sur les accords de services de gestion financés par les gouvernements et la Banque mondiale ne contiennent pas de recommandations. Les 10 autres rapports publiés en 1996 comportent 170 recommandations dont 67 ont trait aux finances, 29 au personnel, 40 à l'administration, 33 aux activités de programme, plus une recommandation générale.

58. L'UNOPS a fait connaître les mesures qu'il avait prises ou qu'il envisageait de prendre pour appliquer les recommandations formulées dans sept des 10 rapports publiés en 1996. Il a approuvé 107 recommandations sur un total de 120 (soit 89 %).

59. Lorsque l'on examine les résultats de l'audit des activités de l'UNOPS, il est essentiel de tenir compte de la diversité de ces dernières. Si les projets et les activités relatives aux accords de services de gestion présentent des similarités, nombre d'entre eux, en particulier les plus importants et les plus complexes, ont des caractéristiques particulières. En raison de la modicité des ressources disponibles, il n'a pas été possible de réaliser ces dernières années des audits de routine des activités de l'UNOPS, à partir desquels on aurait pu dégager les grandes tendances. Ce sont surtout les projets de grande envergure et les activités autonomes qui ont fait l'objet d'audits. En conséquence, la plupart des recommandations concernent uniquement les entités étudiées et, en raison de leur nombre limité, ne permettent pas de tirer des conclusions générales.

F. Audits spéciaux et enquêtes

60. La Division de l'audit et des études de gestion a consacré cette année plus de 5 600 heures de travail et 650 000 dollars à la réalisation et à la coordination d'audits spéciaux et d'enquêtes. Les principales enquêtes lancées en 1996 sont décrites ci-après.

61. Réserve pour le logement du personnel des bureaux extérieurs. Il s'agissait d'enquêter sur des irrégularités dans la gestion d'un fonds de 25 millions de dollars créé pour construire des bureaux et des logements dans les pays ne disposant pas de telles installations. Le Conseil d'administration se rappellera que cette enquête a fait l'objet de plusieurs rapports détaillés.

62. Allégations selon lesquelles les responsables d'un bureau de pays ont extorqué des fonds à un consultant international. L'enquête a révélé que les allégations étaient tout à fait fondées et que les fonds extorqués au consultant ont été par la suite offerts à des responsables du gouvernement à titre d'incitation financière. La Division de l'audit et des études de gestion a rédigé un rapport final et divers documents recommandant que des mesures disciplinaires soient prises à l'encontre de deux fonctionnaires du PNUD. L'un d'entre eux a démissionné après que le rapport de la Division a été transmis à l'Administrateur. Le Comité de discipline s'est penché sur le cas du deuxième fonctionnaire et est sur le point de prendre une décision.

63. Allégations selon lesquelles il existerait un conflit d'intérêt et une collusion entre un fonctionnaire et des entités à qui le PNUD a loué des locaux. Dans ce cas, l'enquête n'a pas permis d'établir le bien-fondé de l'allégation.

64. Par ailleurs, on a enquêté sur le cas d'un fonctionnaire qui s'était vu garantir des prêts personnels en cas de non-paiement (responsabilité financière du PNUD). Dans ce cas, on a levé l'obligation financière du PNUD et des sanctions ont été prises contre le fonctionnaire.

65. La Division de l'audit et des études de gestion a aussi élaboré et mis en place une base de données, appelée Système de suivi des enquêtes, qui permet de suivre les cas de fraude et de mauvaise gestion faisant l'objet d'enquêtes par les différents services administratifs, y compris le Bureau des ressources humaines, les bureaux régionaux, les bureaux de pays, la Division des finances et la Division de l'audit elle-même. Celle-ci a entrepris les démarches nécessaires pour centraliser les informations relatives aux enquêtes. La base de données, mise en place à la mi-1996 et mise à jour chaque trimestre, contient actuellement 55 affaires et constitue un outil précieux pour la coordination des affaires au sein du PNUD.

VI. DÉCISION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

66. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être :

- Prendre note du présent rapport;
- Exprimer son soutien au renforcement des ressources en matière d'audit et de contrôle internes du Programme des Nations Unies pour le développement.
