



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

Distr. générale  
18 mai 2007  
Français  
Original : anglais

---

**Session annuelle de 2007**

11-22 juin 2007, New York

Point 17 de l'ordre du jour provisoire

**Audit et contrôle internes**

**Rapport du Bureau de l'audit et des études  
de performance du PNUD sur les services d'audit  
interne fournis au Bureau des Nations Unies  
pour les services d'appui aux projets en 2006\***

*Résumé*

L'audit interne des opérations du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) est assuré par le Bureau de l'audit et des études de performance (Bureau de l'appui) du PNUD. Le présent rapport rend compte des services d'audit interne, de conseils de gestion et d'investigation fournis par le Bureau en 2006.

*Éléments de décision*

Le Conseil d'administration est invité à : a) prendre note du rapport annuel du Bureau de l'audit et des études de performance; b) à exprimer son soutien à la poursuite du renforcement des fonctions d'audit interne et d'investigation à l'UNOPS.

---

\* Le présent document n'a pu être soumis dans les délais car ses auteurs ont tenu à réunir les données les plus récentes pour communiquer des informations aussi actuelles que possible au Conseil d'administration.



## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	3
II. Audit et contrôle internes à l'UNOPS . . . . .	3
III. Ressources affectées à l'audit interne . . . . .	5
IV. Évaluation des risques et planification des missions d'audits . . . . .	6
V. Principaux résultats des audits . . . . .	7
VI. Études et services consultatifs . . . . .	17
VII. Services d'investigation . . . . .	18
VIII. Résultats d'ensemble et conclusion . . . . .	19
<i>Annexes (disponibles sur les pages Web du Conseil d'administration)</i>	
1. Recommandations les plus fréquentes ou les plus importantes	
2. Récapitulatif des recommandations restées sans suite depuis plus de 18 mois	
3. Échelle de notation utilisée par les auditeurs	
4. Modèle d'évaluation des risques et programme d'audit pour 2007	
5. Principaux résultats des audits	
6. Études et services consultatifs	

## I. Introduction

1. Le Directeur du Bureau de l'audit et des études de performance (Bureau de l'appui) du PNUD a l'honneur de présenter au Directeur exécutif du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) le rapport annuel sur les services d'audit interne et d'investigation fournis en 2006.
2. Le présent rapport rend compte des missions menées à bien par le Bureau de l'appui en 2006 et du soutien qu'il a apporté aux initiatives prises par le nouveau Directeur exécutif et son équipe pour renforcer les contrôles et le respect du principe de responsabilité. Il rend compte des résultats de l'audit d'unités administratives, de fonctions et d'activités liées aux projets, ainsi que des services de gestion et de conseil.
3. Le Bureau de l'appui a établi le présent rapport en tenant compte des décisions 2006/13, 2005/19 et 2004/39 du Conseil d'administration.

## II. Audit et contrôle internes à l'UNOPS

### A. Le Bureau de l'audit et des études de performance du PNUD

4. Conformément au mémorandum d'accord conclu entre l'UNOPS et le Bureau de l'appui avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1997, le second fournit au premier des services d'audit interne et des services connexes conformément aux dispositions pertinentes du règlement financier et des règles de gestion financière de l'UNOPS, en particulier la règle de gestion financière 103.02 du PNUD qui s'applique *mutatis mutandis* à l'audit interne des opérations de l'UNOPS.
5. Dans l'ensemble, le Bureau de l'audit s'est acquitté avec succès de la plupart des missions figurant dans son programme de travail approuvé. Il a mené à bien 33 missions en 2006. Les rapports présentant les conclusions de 30 d'entre elles ont déjà été publiés. Les missions d'audit et les études relatives à la gestion font l'objet des chapitres V et VI du présent rapport, qui donnent une vue d'ensemble des recommandations classées par catégories, comme le Conseil d'administration l'a demandé dans sa décision 2005/19. Les problèmes importants, les recommandations des auditeurs et les mesures prises par la direction sont résumés dans l'annexe I (disponible sur le site Web du Conseil d'administration), sur la base du cadre approuvé par le Conseil dans sa décision 2004/39.
6. Les services d'audit et services connexes fournis à l'UNOPS sont assurés directement par la Section de l'audit des services d'appui aux projets, qui se conforme aux instructions du Directeur du Bureau de l'appui et des études de performance, dont elle relève. Au 31 décembre 2006, les effectifs de la Section comprenaient le chef de la Section, deux auditeurs et un assistant d'audit.

### B. Création d'un service d'audit interne à l'UNOPS

7. L'année 2006 a été marquée par de nouvelles modifications des structures de direction et de gouvernance de l'UNOPS et de sa structure organisationnelle. En ce qui concerne cette dernière, on mentionnera entre autres changements majeurs : a) la

nomination d'un nouveau Directeur exécutif; b) la nomination d'un nouveau Directeur exécutif adjoint et de cadres supérieurs; c) le déménagement du siège de l'UNOPS de New York à Copenhague le 1<sup>er</sup> juillet 2006, conformément à la décision du Conseil d'administration.

8. À la suite de ces changements, le Directeur du Bureau de l'appui a suggéré au Directeur exécutif que l'UNOPS se dote de son propre service d'audit interne. Il a fait valoir que celui-ci, installé au nouveau siège de Copenhague, serait en mesure de travailler directement avec la nouvelle équipe de direction à la recherche des moyens de faire face aux risques et défis qui se posent à l'UNOPS.

9. Le Directeur exécutif ayant approuvé cette proposition en février 2007, des dispositions transitoires ont été incorporées au programme d'audit de 2007, dont l'exécution est en cours. Ces dispositions prévoient que le Bureau de l'appui mettra fin à ses services le 30 juin 2007, date à laquelle ses fonctions seront transférées au nouveau service d'audit installé au siège de l'UNOPS, à Copenhague.

### **C. Comité de surveillance et de gestion des risques de l'UNOPS**

10. Créé en 2005, le Comité de surveillance et de gestion des risques de l'UNOPS a continué d'assumer des fonctions importantes de gouvernance et de surveillance en 2006. Son rôle consiste essentiellement à aider le Directeur exécutif à s'acquitter de ses responsabilités en matière de gestion financière et d'établissement de rapports, de contrôle interne, de gestion des risques et d'audit interne et externe.

11. Le Bureau de l'appui a continué à participer de près aux travaux du Comité. Membre de droit de cet organe, le Directeur du Bureau a contribué activement au renforcement de son action.

12. Au cours des quatre réunions qu'il a tenues en 2006, le Comité a examiné diverses questions portant, entre autres, sur la restructuration en cours et le programme de transition, la délégation de pouvoir, la gouvernance et le contrôle au sein du système des Nations Unies, l'état d'avancement des missions d'audits internes, les activités d'audit externe et la suite donnée aux recommandations des auditeurs externes, ainsi que les contrôles internes et les procédures opérationnelles applicables à des activités telles que les achats, l'acceptation de projets et les subventions.

### **D. Coordination avec le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU**

13. Le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU assure l'audit externe des opérations de l'UNOPS, conformément aux dispositions pertinentes du règlement financier et des règles de gestion financière. Le Bureau de l'audit a continué de programmer ses missions d'audit interne en étroite concertation avec le Comité, qu'il a consulté à diverses reprises au cours de sa réunion de planification annuelle, en particulier au sujet des risques, des priorités, de la portée des missions et du suivi des recommandations. Il a également communiqué au Comité les résultats de ses missions d'audit interne.

14. Le plan de travail des auditeurs internes pour 2006 tenait compte des observations faites par le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU dans le cadre de l'audit externe des opérations de l'UNOPS. C'est ainsi qu'au cours de l'audit des activités financières, le Bureau de l'appui s'est intéressé aux problèmes majeurs de rapprochement des comptes, qui sont exposés au chapitre V du présent rapport, consacré aux principaux résultats des audits.

### **E. Coordination avec d'autres organes de contrôle des Nations Unies**

15. Le Bureau de l'appui a continué de travailler en liaison étroite avec d'autres organes de contrôle des Nations Unies. Il a participé à la conférence annuelle des représentants des services d'audit interne des Nations Unies, à la Conférence sur les services d'audit interne organisée par la Commission européenne et à la première Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption. Il a pris une part active aux travaux de l'un des groupes constitués aux fins de l'examen des principes de gouvernance et des systèmes de contrôle des organismes des Nations Unies. Les divers éléments d'information, notamment sur les changements et les tendances, que réunit le Bureau de l'appui dans le cadre de sa collaboration avec d'autres organes de contrôle sont directement exploités par la Section de l'audit des services d'appui aux projets au cours de ses missions d'audit interne à l'UNOPS.

16. Comme l'indique le Bureau de l'appui dans son rapport sur l'audit interne du PNUD (DP/2007/31), le Bureau a animé un groupe de travail sur l'harmonisation des échelles de notation utilisées par les auditeurs internes et pris une part active à ses travaux. Outre des représentants du Bureau de l'appui (chargé de l'audit interne du PNUD et de l'UNOPS), ce groupe comptait des représentants de l'UNICEF, du FNUAP et du PAM. Le système harmonisé de notation à trois échelons (satisfaisant, partiellement satisfaisant et insatisfaisant) que le Bureau de l'audit utilisera désormais dans le cadre de l'audit des activités du PNUD et de l'UNOPS est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007. La note attribuée est fonction du système de contrôle interne et des méthodes de gestion des risques du bureau audité, ainsi que de leur impact sur la réalisation de ses objectifs.

17. Le Bureau de l'appui a de nouveau mené des enquêtes en collaboration avec le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU (BSCI). À la fin de 2006, celui-ci a lancé deux enquêtes portant l'une sur les agissements de membres du personnel de l'UNOPS en Argentine, l'autre sur les activités de l'UNOPS au Kenya (voir chap. VII intitulé « Services d'investigation »).

## **III. Ressources affectées à l'audit interne**

18. Au 31 décembre 2006, les effectifs de la Section de l'audit des services d'appui aux projets du Bureau de l'audit et des études de performance se composaient du chef de la Section, de deux auditeurs et d'un assistant. Un poste d'auditeur est devenu vacant au début de 2006 et un autre est resté sans titulaire pendant toute l'année.

19. Le Bureau de l'appui a lancé une procédure de recrutement au début de 2006 afin de pourvoir les deux postes vacants, mais il l'a suspendue en août à la demande de l'UNOPS. Il y a ultérieurement mis fin à l'issue des discussions que sa direction a eues avec celle de l'UNOPS au sujet de la création par cet organisme d'un service d'audit interne à Copenhague.

20. Alors que les effectifs étaient réduits, le volume de travail n'a cessé d'augmenter en raison des études ou des audits spéciaux demandés par la direction de l'UNOPS et des initiatives prises par le Bureau de l'appui pour améliorer la prestation de services d'audit interne. Soumise de ce fait à d'importantes pressions, la Section de l'audit des services d'appui aux projets a décidé de se concentrer sur les domaines à haut risque et de s'assurer le concours de consultants et de cabinets spécialisés pour l'audit des projets appuyés par l'UNOPS.

21. La Section de l'audit des services d'appui aux projets conservera les mêmes effectifs pendant le premier semestre de 2007, conformément aux dispositions transitoires adoptées dans la perspective de l'établissement par l'UNOPS de son propre service d'audit interne.

#### **IV. Évaluation des risques et planification des missions d'audits**

22. Après avoir actualisé et affiné son modèle d'évaluation des risques applicable aux opérations de l'UNOPS, le Bureau de l'appui l'a présenté au Comité de surveillance et de gestion des risques en décembre 2005 et l'a utilisé pour planifier ses missions d'audit de 2006. La principale raison d'être d'une méthode de planification fondée sur les risques est de s'assurer que les moyens disponibles sont affectés aux domaines considérés comme présentant les risques les plus élevés, c'est-à-dire des risques qui, s'ils se matérialisaient, empêcheraient l'organisation d'atteindre ses objectifs.

23. Pour programmer ses missions d'audit de 2006 et 2007 en fonction des risques, le Bureau de l'appui a effectué plusieurs démarches qui ont consisté : a) à organiser des consultations avec l'équipe de direction et divers cadres supérieurs de l'organisation; b) à suivre de près et analyser la restructuration en cours, l'évolution des activités et les facteurs externes, ainsi que les décisions récentes du Conseil d'administration; c) à analyser les priorités établies lors de ses réunions de planification en fonction de leur pertinence pour l'UNOPS; d) à affiner en permanence sa méthode de recensement et d'évaluation des facteurs de risque.

24. Le modèle actualisé d'évaluation des risques a servi à dresser la liste des activités à inclure dans le programme d'audit de 2007. Il permet d'évaluer les unités administratives de l'UNOPS en fonction de 12 facteurs de risque (quatre facteurs qualitatifs et huit facteurs quantitatifs). Les facteurs qualitatifs sont : a) les préoccupations des parties prenantes; b) le taux de renouvellement des cadres; c) la dernière note d'audit; d) les résultats des enquêtes ou audits spéciaux les plus récents. Les facteurs quantitatifs sont : a) les préoccupations des parties prenantes; b) le budget des programmes et les dépenses effectives; c) la note attribuée à l'issue du dernier audit; d) le budget des dépenses administratives et les dépenses effectives; e) les objectifs de recettes; f) les prévisions relatives à l'obtention de nouveaux marchés; g) le nombre de commandes à forte valeur ajoutée; h) le temps

écoulé depuis la dernière mission d'audit externe ou interne. Ces facteurs sont présentés en détail à l'annexe 4.

25. Lorsqu'il a établi son plan d'audit de 2007 en fonction des risques, le Bureau de l'appui a tenu compte des modifications récentes de la structure organisationnelle, des données chronologiques et courantes, des problèmes qui continuent de se poser, y compris des préoccupations exprimées par le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, et des conclusions des consultations tenues avec les membres du tout nouveau Pôle Mécanismes de contrôle de l'UNOPS. À l'issue de son analyse, les unités administratives ont été classées en fonction du niveau de risque : deux dans la catégorie risque élevé, sept dans la catégorie risque moyen et trois dans la catégorie risque faible.

26. Le Bureau de l'appui continuera d'affiner sa méthode de planification fondée sur les risques pour qu'elle permette d'utiliser au mieux les moyens disponibles en concentrant les efforts sur les domaines les plus importants pour l'UNOPS. Cette préoccupation prendra tout son sens au cours des années à venir, avec la mise en place de la nouvelle structure, dont l'objet est de faciliter l'application de la stratégie que le Directeur exécutif a présentée au Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 2007 (DP/2007/12).

## V. Principaux résultats des audits

### A. Vue d'ensemble des audits internes et des études relatives à la gestion

27. Les audits et les études réalisés par le Bureau de l'appui ont porté sur des activités opérationnelles menées au siège et hors siège, y compris des activités couvertes par des contrats de services de gestion et d'autres contrats de services d'appui (voir tableau 1).

Tableau 1  
Services d'audit interne fournis à l'UNOPS en 2006, par type d'audit

Type d'audit	En cours au 1 <sup>er</sup> janvier 2006	Entrepris en 2006	Rapport final publié en 2006	En cours au 31 décembre 2006
Audit complet ou limité d'unités administratives du siège ou hors siège, ou de projets	2	10	9	3
Audit des états financiers de projets faisant l'objet d'un accord de services de gestion	–	19	19 <sup>1</sup>	–
Études	–	2	2	–
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>3</b>

<sup>1</sup> Les rapports d'audit condensés présentés en 2006 contenaient l'opinion des auditeurs sur les rapports financiers relatifs aux projets de l'UNOPS. Au début de 2007, le Bureau de l'appui en a publié la version complète contenant ses observations et recommandations détaillées.

28. On trouvera ci-après un exposé succinct des audits réalisés et une analyse des principaux problèmes soulevés dans les rapports finaux publiés en 2006. Le chapitre VI contient un résumé des études relatives à la gestion.

## **B. Audit d'unités administratives, de fonctions et d'activités liées aux projets**

29. En 2006, le Bureau de l'appui a publié neuf rapports d'audit, dont trois portaient sur des unités administratives, un sur une fonction et cinq sur des projets.

30. Le Bureau de l'appui a déterminé à l'issue des audits que, dans l'ensemble, le système de contrôle interne était satisfaisant dans quatre cas (45 %), partiellement satisfaisant dans trois (33 %) et insuffisant dans deux (22 %). L'échelle de notation appliquée en 2006 est présentée à l'annexe 3, qui peut être consultée sur le site Web du Conseil d'administration. (Le système de notation harmonisé adopté par les services d'audit interne du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF, de l'UNOPS et du PAM est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007.)

31. On trouvera ci-après une brève description des audits effectués, avec indication de la note générale attribuée par les auditeurs :

### *Audit d'unités administratives ou de fonctions*

a) Division des finances et de l'administration – « partiellement satisfaisant ». Faisant suite à des recommandations du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, l'audit a porté sur les opérations financières et le rapprochement des comptes. Les principaux problèmes soulevés concernent : i) la séparation des diverses fonctions des hauts responsables de la gestion financière (sécurisation de l'accès et approbation); et ii) l'amélioration des fonctionnalités d'Atlas relatives aux comptes d'actif et de passif et au rapprochement de comptes à l'intérieur d'un même module et entre modules, l'objectif étant de produire plus rapidement des rapports financiers plus complets et plus exacts;

b) Centre opérationnel pour l'Afghanistan – « partiellement satisfaisant », sauf en ce qui concerne la gestion du budget et des dépenses relative aux projets, considérée comme « insuffisante ». Les principaux problèmes concernent : i) l'engagement de dépenses non inscrites au budget ou supérieures aux montants approuvés; ii) l'absence de suivi d'avances en espèces qui auraient dû être régularisées depuis longtemps; et iii) l'achat, sans avoir reçu de soumission en bonne et due forme, de matériel devant être loué à d'autres projets;

c) Centre opérationnel pour l'Indonésie – « insuffisant ». Les principaux problèmes recensés sont : i) le manque de clarté du plan d'exécution qui a entraîné des problèmes opérationnels, des retards de construction et des surcoûts; ii) l'utilisation limitée du système Atlas sur le terrain, à l'origine d'inexactitudes dans les états des dépenses; iii) des carences dans la gestion et le contrôle du budget des projets, des comptes d'avances temporaires et des dépenses, y compris l'absence de suivi des engagements non réglés ou des bons de commande en souffrance dans le système Atlas; et iv) l'absence d'un barème normalisé des traitements du personnel hors siège;

d) Achats effectués pour la lutte antimines par la Division mondiale et interrégionale – « satisfaisant », sous réserve de la limitation de la portée de l'audit.



Les problèmes les plus importants sont : i) les carences constatées dans la gestion de la base de données de l'UNOPS sur les fournisseurs; et ii) le caractère incomplet des soumissions ou propositions;

*Audit de programmes et de projets*

e) Projet de création en Gambie d'un Corps national de la jeunesse pour l'environnement – « partiellement satisfaisant ». Les principaux points soulevés sont : i) la nécessité de répondre de manière détaillée aux préoccupations du gouvernement, compte tenu des conclusions de l'audit qui montrent que ces préoccupations ne sont pas fondées et n'ont pu être étayées; et ii) les carences constatées dans la conception et l'élaboration du descriptif du projet, y compris la sous-estimation initiale des dépenses à prévoir à certaines rubriques budgétaires;

f) Deux projets au Sénégal portant l'un sur la création d'un réseau d'information régionale en Afrique de l'Ouest et du Centre (Fidafrique II), l'autre sur la plate-forme de développement rural de l'Afrique de l'Ouest et du Centre – « satisfaisant » dans les deux cas. Dans les deux cas également, les principaux problèmes concernent : i) des contradictions dans les termes des accords relatifs au rôle de l'UNOPS; et ii) la nécessité de préciser la règle exigeant la nomination d'auditeurs indépendants, compte tenu du fait que les activités de l'UNOPS sont vérifiées par le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière;

g) Phase I (MOZ/95/015) et phase II (MOZ/00/007) du programme d'appui à la police de la République du Mozambique – « insuffisant ». Les principaux problèmes sont les suivants : i) engagement de dépenses supérieures au budget approuvé par le PNUD; ii) non-régularisation des écarts concernant les contributions des donateurs au projet MOZ/95/015 et comptabilisation incorrecte de ces contributions; iii) divergences entre le descriptif du projet et l'accord conclu avec les donateurs au sujet des dépenses d'appui de l'UNOPS; et iv) incertitudes quant aux sommes dues à des sous-traitants;

h) Programme du Timor Leste pour un meilleur accès aux marchés orientaux – « satisfaisant ». Les principaux points soulevés sont les suivants : i) nécessité d'effectuer plus rigoureusement et dans les délais les formalités administratives relatives à la sélection et à l'affectation du personnel chargé du projet; ii) nécessité de réviser dans les meilleurs délais le descriptif du projet en cas de modification sensible des données opérationnelles; iii) prorogation du projet en l'absence d'un accord officiel du donateur et mauvaise communication à ce sujet entre l'UNOPS et les parties prenantes; iv) nécessité de saisir dans Atlas, en temps opportun, les révisions apportées au budget du projet; et v) mise en place de procédures de sauvegarde des données relatives au projet et d'autres informations stockées dans des ordinateurs personnels.

### **C. Audit des états financiers relatifs à des projets faisant l'objet d'un accord de services de gestion**

32. Comme les années précédentes, le Bureau de l'audit a procédé à la vérification des états financiers relatifs à des projets exécutés par l'UNOPS dans le cadre d'accords de services de gestion et financés par des prêts de la Banque mondiale ou

des fonds qu'elle administre. En 2006, il a mené à bien 18 missions d'audit portant sur les projets ci-après :

a) Huit projets faisant l'objet de protocoles d'accord conclus entre l'Initiative du bassin du Nil et l'UNOPS, qui ont donné lieu à des dépenses d'un montant total de 4,5 millions de dollars en 2005;

b) Huit projets faisant l'objet de protocoles d'accord conclus entre le Gouvernement afghan et l'UNOPS, qui ont donné lieu à des dépenses d'un montant total de 33,5 millions de dollars en 2005;

c) Deux projets faisant l'objet de protocoles d'accord conclus entre le gouvernement emprunteur et le PNUD, exécutés par l'UNOPS, et pour lesquels les dépenses engagées en 2005 se sont élevées à 1,4 million de dollars dans le cas du projet exécuté en Argentine et à 626 000 dollars dans le cas du projet exécuté en Éthiopie.

33. Le Bureau de l'audit a également audité une activité exécutée par l'UNOPS dans le cadre du programme « Global Monitoring for Stability and Security » financé par la Commission européenne. Cet audit a été réalisé conformément aux directives de la Commission exigeant que les comptes soient certifiés par un auditeur externe. Le Bureau de l'appui a consulté le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, qui l'a autorisé à agir en cette qualité. Le montant total des dépenses engagées pour cette activité en 2004 et 2005 s'est élevé à 59 000 euros.

34. Le Bureau de l'appui a émis une opinion sans réserve à l'issue de 8 des 19 audits d'états financiers, déclarant qu'à son avis l'état des dépenses et le tableau de financement relatifs au projet donnaient une image fidèle des opérations. Sur les huit projets concernés faisant l'objet d'un accord de services de gestion, quatre étaient exécutés en Afghanistan, deux relevaient de l'Initiative du bassin du Nil, le septième était exécuté en Argentine et le huitième en Éthiopie.

35. Dans le cas des 11 autres audits, le Bureau de l'appui a assorti son opinion de réserves, comme suit :

a) Six projets relevant de l'Initiative du bassin du Nil. Dans deux cas, les dépenses ont été supérieures aux fonds reçus, d'où un déficit significatif (non autorisé par le règlement financier). Dans quatre cas, les dépenses comprenaient un montant important d'engagements dont la validité n'a pu être vérifiée, les pièces justificatives n'ayant pu être produites au moment de l'audit;

b) Quatre projets exécutés en Afghanistan. Dans un cas, des dépenses importantes ont été engagées sans avoir reçu le financement, ce qui a entraîné un déficit. Dans un autre cas, des dépenses importantes engagées lors d'exercices antérieurs ont été transférées à un autre projet en 2005, ce qui a généré un solde créditeur important et le rattachement de dépenses à un exercice auquel elles ne se rapportaient pas. Dans deux cas, des ajustements importants apportés au montant des dépenses n'ont pu être vérifiés, les pièces justificatives n'ayant pu être produites au moment de l'audit;

c) Activité relative au programme Global Monitoring for Stability and Security. Le Bureau de l'audit a émis des réserves du fait que i) les dépenses ont été supérieures aux fonds reçus et au budget approuvé, ce qui a entraîné un déficit significatif; ii) une rubrique distincte n'a pas été créée dans le système Atlas pour comptabiliser séparément les opérations financières se rapportant à cette activité;

iii) l'exercice retenu aux fins de l'établissement des états financiers se rapportant à l'activité ne coïncidait pas avec l'exercice comptable de l'UNOPS.

## D. Problèmes majeurs ou récurrents et réponse de la direction

36. Conformément aux décisions 2004/39 et 2006/13 du Conseil d'administration relatives à l'audit et au contrôle internes, les problèmes majeurs ou récurrents mis en évidence dans les rapports d'audit interne sont récapitulés dans un tableau à l'annexe 1. Interrogées par le Bureau de l'appui au début de 2007, les unités administratives de l'UNOPS concernées l'ont informé de la manière dont elles entendaient les résoudre, en lui présentant une stratégie assortie d'un calendrier et d'un indicateur de progrès ou d'achèvement.

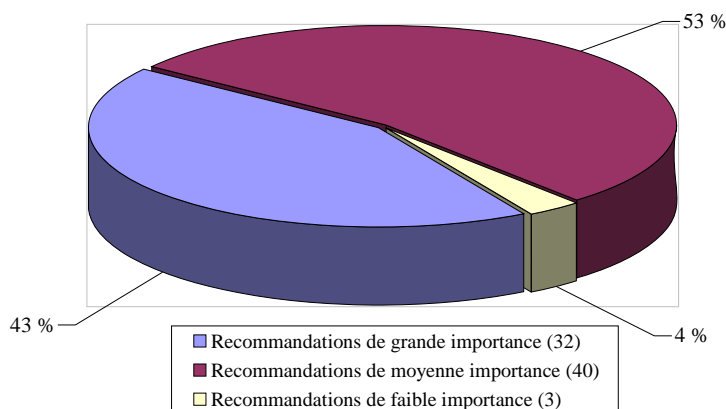
## E. Ordre d'importance des recommandations

37. Afin d'aider la direction à attribuer un rang de priorité aux mesures à prendre pour remédier aux problèmes recensés, le Bureau de l'appui a inclus dans chacun de ses rapports d'audit une analyse de ses recommandations par ordre d'importance. La figure 1, qui illustre la répartition des 75 recommandations, montre que 32 d'entre elles (43 %) sont considérées de grande importance, 40 (53 %) de moyenne importance et 3 (4 %) de faible importance. La définition du degré d'importance est donnée dans le tableau inclus après le graphique.

Figure 1

### Répartition par ordre d'importance des recommandations figurant dans les rapports d'audit publiés entre janvier et décembre 2006

<i>Importance relative</i>	<i>Nombre de recommandations</i>	<i>Pourcentage</i>
Grande importance	32	43
Moyenne importance	40	53
Faible importance	3	4
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>100</b>



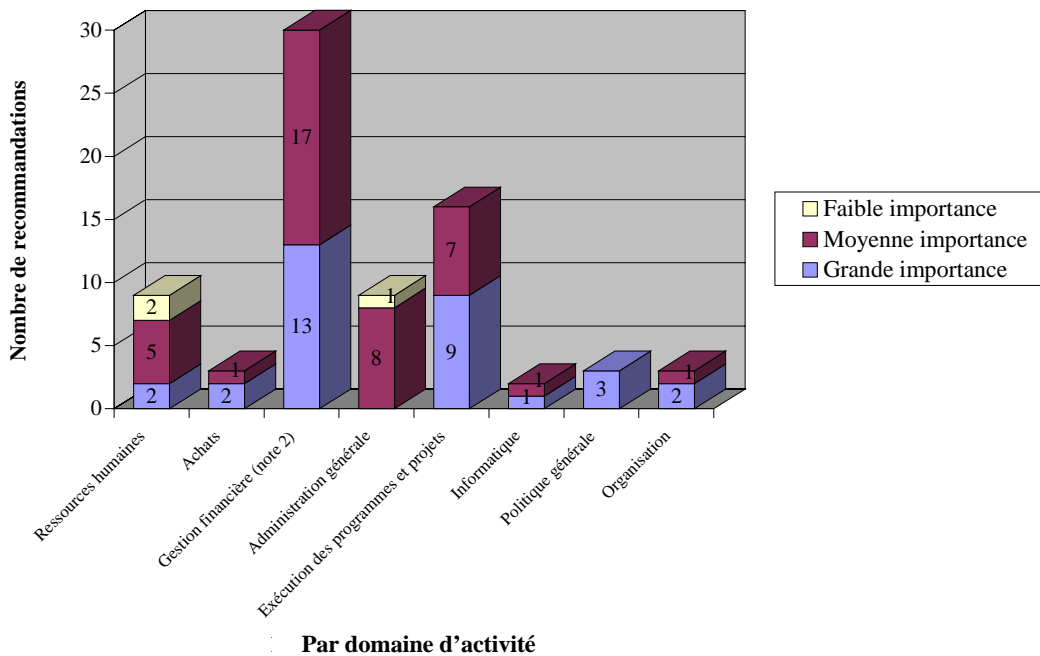
<i>Recommandations de grande importance</i>	Mesures considérées comme impératives pour éviter que l'UNOPS ne soit exposé à des risques élevés (cas où l'inaction pourrait avoir des conséquences très graves ou graves pour l'organisation)
<i>Recommandations de moyenne importance</i>	Mesures considérées comme nécessaires pour éviter des risques importants (cas où l'inaction pourrait avoir des conséquences notables)
<i>Recommandations de faible importance</i>	Mesures considérées comme souhaitables, qui devraient se traduire par une amélioration du contrôle ou un emploi plus efficace des ressources

## F. Fréquence et ordre d'importance des recommandations

38. Conformément à la décision 2006/13 du Conseil d'administration, le Bureau de l'audit a analysé les 75 recommandations pour déterminer leur fréquence par domaine. La figure 2 montre leur répartition par fonction et par ordre d'importance, ce qui met en évidence les domaines hautement prioritaires.

Figure 2

**Fréquence et ordre d'importance des recommandations, par domaine d'activité (rapports d'audit publiés en 2006)**



	Importance relative			Total
	Grande importance	Moyenne importance	Faible importance	
Ressources humaines	2	5	2	9
Achats	2	1	–	3
Gestion financière	13	17	–	30 <sup>1</sup>
Administration générale	–	8	1	9
Exécution des programmes et projets	9	7	–	16
Informatique	1	1	–	2
Politique générale	3	–	–	3
Organisation	2	1	–	3
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>40</b>	<b>3</b>	<b>75</b>

<sup>1</sup> Dans son contrôle des unités administratives, le Bureau de l'audit s'est concentré sur la gestion financière, en particulier sur les problèmes soulevés par le Comité des commissaires aux comptes dans son rapport sur l'UNOPS.

39. Il ressort de la figure 2 que la gestion financière et l'exécution des programmes font l'objet du plus grand nombre de recommandations jugées les plus importantes : 13 (17 % du total) concernent la gestion financière et 9 (12 %) les programmes. Le nombre élevé de recommandations touchant la gestion financière s'explique par la décision du Bureau de l'audit de concentrer son attention sur ce domaine en raison des problèmes soulevés par le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU dans son rapport sur l'UNOPS.

40. Conformément à la décision 2006/13 du Conseil d'administration, on a également analysé la fréquence et l'importance relative des recommandations par domaine fonctionnel, ce qui pour les huit domaines concernés a donné les résultats suivants :

a) *Gestion financière.* Une recommandation très importante et récurrente concerne l'engagement de dépenses au-delà du montant du budget approuvé ou des fonds reçus. D'autres recommandations hautement prioritaires portent sur les points suivants : i) amélioration des rapports financiers; ii) amélioration des fonctionnalités d'Atlas, en particulier du rapprochement entre modules ou à l'intérieur d'un même module; iii) examen des délégations de pouvoir relatives à la gestion financière, afin de respecter les principes de la séparation des fonctions et de la prise en charge des responsabilités budgétaires; iv) opérations relatives aux comptes d'avances de caisse, dont il importe tout particulièrement d'améliorer la surveillance et le suivi; v) examen périodique plus rigoureux des engagements non réglés ou des bons de commande non exécutés enregistrés dans le système Atlas afin d'en vérifier la validité et d'assurer l'exactitude de l'information financière;

b) *Exécution des programmes et projets.* Une recommandation récurrente et très importante est celle qui concerne les accords relatifs aux projets. Les auditeurs préconisent : i) que les descriptifs des projets, les plans de mise en œuvre et les documents budgétaires soient établis de façon rationnelle et définissent suffisamment clairement le rôle de l'UNOPS; ii) que les descriptifs des projets soient révisés en temps opportun; iii) que les dispositions relatives aux audits

imposés à l'UNOPS par les parties prenantes soient conformes au Règlement financier et aux règles de gestion financière;

c) *Ressources humaines.* Dans le cas d'un projet, la recommandation considérée comme très importante porte sur la structure des traitements des agents affectés à l'exécution du projet sur le terrain, qui devrait être conforme aux directives générales de l'UNOPS et aux barèmes des traitements des fonctionnaires des Nations Unies en poste dans les bureaux extérieurs;

d) *Achats.* Les recommandations très importantes sont les suivantes : i) il faudrait améliorer la base de données relative aux fournisseurs et, en particulier, définir les critères d'évaluation des fournisseurs potentiels et des prestataires des fournisseurs agréés; ii) il faudrait arrêter des règles de conservation pour toutes les pièces pertinentes des soumissions et les dossiers connexes;

e) *Informatique.* Une recommandation très importante relative à un projet préconise de mettre en place sur le terrain des procédures adéquates de sauvegarde des données;

f) *Politique générale.* Une recommandation très importante et récurrente est celle qui préconise de réviser pour les actualiser le règlement financier et les règles de gestion financière de l'UNOPS, en particulier les dispositions énonçant les conditions dans lesquelles des dépenses peuvent être engagées avant réception des fonds destinés à les financer. Une autre recommandation très importante porte sur l'achat par un bureau de prestation de services de matériel destiné à être loué à d'autres projets;

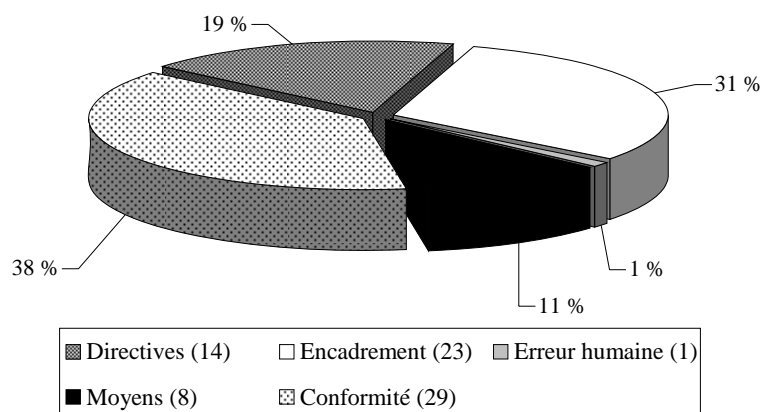
g) *Organisation.* Une recommandation très importante relative à un projet a trait aux préoccupations exprimées par un gouvernement hôte au sujet de l'organisation du projet, notamment sa gestion, l'affectation de personnel recruté sur le plan international, la participation du gouvernement à la prise de décisions et la coordination.

## **G. Problèmes ayant motivé les recommandations**

41. L'analyse des problèmes ayant motivé les recommandations montre que le plus fréquent est le non-respect des règlements, règles et procédures applicables (38 %). Le second est l'absence de conseils de la part de l'encadrement (31 %) ou de directives (19 %) relatifs aux procédures financières ou opérationnelles. La figure 3 présente la répartition des recommandations en fonction des problèmes les ayant motivées.

Figure 3  
**Répartition des recommandations en fonction des problèmes  
 les ayant motivées (rapports d'audit publiés en 2006)**

Type de problème	Nombre de recommandations	Pourcentage
Conformité	29	38
Directives	14	19
Encadrement	23	31
Erreur humaine	1	1
Moyens	8	11
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>100</b>



<i>Conformité</i>	Non-respect des règlements, règles et procédures de l'UNOPS
<i>Directives</i>	Absence de procédures écrites pour guider le personnel dans l'exercice de ses fonctions
<i>Encadrement</i>	Supervision insuffisante ou inexistante
<i>Erreur humaine</i>	Erreur commise par un membre du personnel dans l'exercice de ses fonctions
<i>Moyens</i>	Insuffisance des moyens (fonds, compétences, effectifs) affectés à l'exécution d'une activité ou à l'exercice d'une fonction

## H. Application des recommandations

### Recommandations formulées par les auditeurs en 2006

42. Les rapports d'audit publiés en 2006 contenaient 75 recommandations visant à améliorer les contrôles internes et l'efficacité de l'organisation. Selon les réponses de la direction aux questions que le Bureau de l'appui lui a posées au début de 2007, les unités administratives concernées ont indiqué avoir mis en œuvre 64 % de ces recommandations (voir tableau 2).

Tableau 2  
**Suite donnée aux recommandations formulées par les auditeurs en 2006**

<i>Situation</i>	<i>Nombre de recommandations</i>	<i>Pourcentage</i>
Recommandations appliquées	48	64
Recommandations en cours d'application	25	33
Recommandations non appliquées	2	3
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>100</b>

### Recommandations formulées par les auditeurs en 2005

43. Comme le Conseil d'administration l'a demandé dans sa décision 2005/19, le Bureau de l'audit a vérifié la suite donnée aux recommandations faites antérieurement par les auditeurs, en particulier celles considérées comme importantes dans le rapport de 2005. Celui-ci contenait 157 recommandations, dont 33 (21 %) avaient une grande importance, 72 (46 %) une importance moyenne et 52 (33 %) une faible importance.

44. Le Bureau de l'appui a pour règle de vérifier régulièrement auprès des unités administratives concernées les mesures qu'elles ont prises pour appliquer ses recommandations, dont il suit la mise en œuvre lors d'un audit ultérieur ou d'un examen sur dossier. Les indications qu'il a ainsi réunies, notamment lors du dernier examen sur dossier effectué au début de 2007, font ressortir un taux d'application de 86 % pour les recommandations formulées en 2005 (voir tableau 3).

Tableau 3  
**Suite donnée aux recommandations formulées par les auditeurs en 2005**

<i>Situation</i>	<i>Nombre de recommandations</i>	<i>Pourcentage</i>
Recommandations appliquées	135	86
Recommandations en cours d'application	12	8
Recommandations non appliquées	10	6
<b>Total</b>	<b>157</b>	<b>100</b>

45. Conformément à la décision 2006/13 du Conseil d'administration, le Bureau de l'appui a analysé les 10 recommandations restées sans suite depuis 18 mois ou plus. La direction a indiqué que la plupart d'entre elles ne pouvaient être appliquées en raison : a) de l'évolution du contexte opérationnel ou de la situation sur le terrain; b) de la publication par le siège de directives apportant une solution différente aux problèmes soulevés par les auditeurs; c) des délais pris par les partenaires pour adopter les mesures requises ou communiquer les renseignements voulus. Ces recommandations restées sans suite sont récapitulées à l'annexe 2.



## VI. Études et services consultatifs

### A. Études

46. Deux rapports ont été publiés en 2006 à l'issue d'études ayant pour objet : a) les options financières et le scénario envisagés pour l'ancien Bureau régional pour l'Asie centrale, l'Afrique du Nord, le Proche-Orient et l'Europe, installé à Genève; b) les aspects financiers des activités de l'UNOPS financées par le Fonds d'affectation spéciale pour l'Iraq du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD).

47. L'étude des options financières envisagées pour le Bureau régional a été réalisée à la demande du Directeur exécutif, qui souhaitait obtenir un avis sur leurs principales caractéristiques et la justesse des arguments avancés. Les options en question s'inscrivaient dans le cadre des mesures prévues dans le plan d'action visant à redresser la situation financière de l'UNOPS, dont le Conseil d'administration a demandé la mise en œuvre dans sa décision 2005/36. L'étude a mis en relief deux grands problèmes : a) les incertitudes entachant les hypothèses de recettes qui, si celles-ci emportaient une décision, pouvaient faire courir des risques importants à l'organisation; b) le manque de précision sur les prévisions de dépenses du Centre de services mondial dont une partie serait imputée au Bureau régional. Le Bureau de l'appui a recommandé à la direction de tenir compte de ces deux facteurs dans la recherche d'une solution plus convaincante. (Le Bureau régional a ultérieurement été intégré aux services du siège à Copenhague, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007.)

48. L'étude des aspects financiers des activités de l'UNOPS financées par le Fonds d'affectation spéciale du GNUD pour l'Iraq s'inscrit dans le cadre d'une étude plus large des enseignements tirés de la première année de fonctionnement du Fonds. À l'issue d'une procédure d'adjudication, le Bureau de l'appui a confié la réalisation de l'étude globale au cabinet comptable le mieux-disant. L'objectif de l'étude d'ensemble est de vérifier la régularité des opérations et des processus des organisations participantes, dont l'UNOPS. L'étude consacrée aux activités de celui-ci était axée sur les points suivants : a) le processus d'approbation de l'augmentation des postes budgétaires; b) l'analyse des coûts indirects et la réalisation d'un audit; c) le respect des procédures d'achat et des procédures financières; d) diverses questions précises concernant l'attribution des marchés, la réception des soumissions et les paiements. La direction de l'UNOPS a indiqué qu'elle avait pris ou s'apprêtait à prendre des mesures pour appliquer la plupart des recommandations, dont certaines ont néanmoins suscité de sa part des réserves qu'elle a expliquées en fournissant un complément d'information. L'UNOPS a manifesté son désaccord avec trois recommandations, en arguant d'inexactitudes factuelles. Le Bureau de l'appui a recommandé de réévaluer au cours d'une étude ou d'un audit ultérieur les recommandations ayant suscité une réserve ou le désaccord de l'UNOPS.

### B. Prestations de services consultatifs

49. Au cours de la période considérée, le Bureau de l'appui a continué de fournir des services consultatifs spécialisés, notamment sous forme de commentaires concernant des politiques ou procédures. Les principaux avis qu'il a donnés

portaient sur les points suivants : a) le cadre de contrôle interne; b) l'adhésion de l'UNOPS à l'accord-cadre de gestion financière conclu entre la Banque mondiale et l'ONU; c) le projet de manuel des achats et la directive administrative connexe; d) les délégations de pouvoirs; e) la gestion des éléments d'actif; f) le projet de directives administratives relatives au regroupement des fonctions des comités consultatifs en matière d'achat (et des fonctions connexes).

50. Comme les années antérieures, le Bureau de l'appui a examiné les clauses relatives aux audits d'accords concernant des projets afin de s'assurer de leur conformité avec le règlement financier et les règles de gestion financière, et a fait des recommandations à ce sujet. Il a constaté que les donateurs et autres parties prenantes exigeaient de plus en plus souvent que les accords conclus avec l'UNOPS pour la réalisation d'un projet comportent une clause prévoyant un audit.

51. Le Bureau de l'appui a donné des conseils pour la mise en concordance des bordereaux interservices comptabilisés respectivement par l'UNOPS et le PNUD, dans le cadre de l'opération d'assainissement des comptes de l'UNOPS entreprise à la suite d'observations du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU. À la demande de la direction de l'UNOPS, le Bureau de l'appui a examiné un solde de 7,1 millions de dollars faisant l'objet de divergences non expliquées (portant sur des bordereaux représentant près de 70 % du montant total du solde à régulariser), le reliquat du montant de 69,6 millions de dollars existant au début de 2006. L'UNOPS a indiqué que l'effort supplémentaire nécessaire pour expliquer ces différences serait long et coûteux et ne produirait pas nécessairement les résultats voulus du fait que les écarts concernaient des opérations remontant à 1998 ou avant. Le Bureau de l'appui a donné son avis sur les différentes solutions envisageables et les mesures à prendre pour éliminer les écarts subsistant entre les comptes réciproques de l'UNOPS et du PNUD, ainsi que sur leurs incidences pour la présentation au Comité des commissaires aux comptes de l'ONU des états financiers certifiés de l'UNOPS pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 2005.

## VII. Services d'investigation

52. Le mémorandum d'accord entre l'UNOPS et le Bureau de l'appui et des études de performance du PNUD ne contient pas de dispositions prévoyant expressément la prestation de services d'investigation. Néanmoins, les responsables des deux organes assurent en liaison étroite le suivi des plaintes concernant du personnel de l'UNOPS qui sont renvoyées au Bureau de l'appui. En 2006, la Section d'investigation de ce dernier a été saisie des quatre plaintes ou allégations mentionnées dans les paragraphes ci-après, et a pris les mesures requises.

53. Le Bureau de l'appui a été saisi d'une plainte pour collusion et conflit d'intérêt portée à l'encontre d'un administrateur recruté sur le plan national affecté à un projet exécuté en vertu d'un accord de services de gestion. S'appuyant sur sa méthode d'évaluation des plaintes en fonction des risques, la Section d'investigation du Bureau a déterminé que la plainte n'était pas suffisamment étayée pour justifier une véritable enquête, mais a demandé à la direction de l'UNOPS de statuer lui-même sur ce point. On notera que le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU (BSCI) avait été saisi de la même plainte et avait mené une enquête approfondie qui l'avait conduit à se rendre sur place en novembre 2006. (Dans son rapport d'avril 2007, le BSCI est arrivé à la conclusion que l'accusation de collusion

ne pouvait être prouvée, mais que l'on pouvait reprocher à la personne en cause une infraction à l'article 1.2 m) concernant la détention par un membre du personnel d'intérêts financiers dans une entreprise.)

54. La Section d'investigation du Bureau de l'appui a enquêté sur des allégations d'irrégularités dans la gestion et les achats visant un ancien fonctionnaire de l'UNOPS recruté sur le plan international qui travaillait dans un bureau hors siège. (Au terme de son enquête, le Bureau de l'appui a publié un rapport détaillé en mars 2007, dans lequel il confirme le bien-fondé de la majorité des accusations.)

55. En octobre 2006, le Bureau de l'appui a été saisi d'une allégation de fraude sur les achats visant un fonctionnaire d'un bureau régional de l'UNOPS recruté sur le plan national. Saisi de la même allégation, le BSCI avait enquêté sur place en décembre 2006. À la fin de 2006, l'enquête n'était toujours pas terminée. (En février 2007, le BSCI a présenté un compte rendu préliminaire de son enquête aux dirigeants du Bureau de l'appui et de l'UNOPS et s'est de nouveau rendu sur les lieux.)

56. Le Bureau de l'appui a reçu une plainte concernant des opérations d'achat dans une division opérationnelle et signalant que deux conjoints travaillaient dans la même division contrairement à la disposition 104.10 c) du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies. Au terme d'un audit spécial, qui n'a révélé aucune irrégularité, il est arrivé à la conclusion qu'une enquête n'était pas justifiée.

## VIII. Résultats d'ensemble et conclusion

57. En 2006, les services d'audit interne du Bureau de l'appui et des études de performance ont examiné plusieurs activités opérationnelles et projets : ils ont effectué 33 missions, soit 79 % des 42 missions initialement prévues, et publié 30 rapports. Il faut évaluer ces résultats en fonction du contexte : la Section de l'audit des services d'appui aux projets a travaillé avec des effectifs réduits et l'UNOPS a procédé à un profond remaniement de ses structures de direction et de gouvernance et de sa structure organisationnelle.

58. La fonction d'audit interne peut être améliorée sur deux points essentiels : a) il faudrait revoir les moyens qui y sont affectés afin de pouvoir satisfaire les exigences des parties prenantes en matière d'assurance et d'information; b) il faudrait affiner le modèle d'évaluation des risques, y compris les critères d'identification des facteurs de risque relatifs aux projets et programmes, afin de s'assurer que les domaines à risque sont dûment couverts par les audits.

59. Enfin, le Bureau de l'appui considère que les réalisations de 2006 et la détermination des domaines appelant de nouveaux efforts devraient aider considérablement l'UNOPS à passer d'un système d'audit interne faisant appel à un tiers (le Bureau de l'appui) à une solution interne (à partir de 2007). Il assurera la transition en collaboration étroite avec le nouveau service d'audit interne de l'UNOPS, afin que la fonction d'audit interne soit assurée sans interruption. Il se propose également de continuer à collaborer avec la direction de l'UNOPS au renforcement des mécanismes de contrôle et de responsabilisation des organismes des Nations Unies, en particulier à l'harmonisation des stratégies et procédures d'audit interne avec les normes internationales.