



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/AC.96/1041
17 juillet 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMITÉ EXÉCUTIF DU PROGRAMME DU HAUT-COMMISSAIRE

Cinquante-huitième session
Genève, 1^{er} -5 octobre 2007
Point 5 b) de l'ordre du jour provisoire
Rapports sur les travaux du Comité permanent
Budgets-programmes, gestion, contrôle financier
et administratif

**Audit interne du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
(2006-2007)**

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

Résumé

Le présent rapport examine les activités d'audit interne du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le travail accompli entre le 1^{er} juillet 2006 et le 30 juin 2007 par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI). Au cours de cette période, le Bureau a publié 25 rapports d'audit qui comprenaient 225 recommandations visant à améliorer le contrôle interne, les mécanismes de reddition des comptes ainsi que l'efficacité et l'efficience de l'administration.

I. INTRODUCTION

1. Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) assure la vérification interne des comptes du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), en vertu d'un «Mémoire d'accord sur la prestation de services d'audit» signé par le HCR et le Bureau en mars 2007. Le Bureau aide le Haut-Commissaire à s'acquitter de ses responsabilités de surveillance et il donne plus d'efficacité aux activités du HCR en faisant des recommandations visant à améliorer ses mécanismes de contrôle interne.
2. Pour 2007, le budget des services d'audit fournis par le HCR s'élève à 3,1 millions de dollars, somme qui comprend le coût des auditeurs résidents pour le Soudan et la République démocratique du Congo. Le budget prévoit un total de 16 postes: 13 administrateurs et 3 agents des services généraux.
3. Dans la mesure du possible, les travaux d'audit interne portent sur les domaines qui présentent des risques et qui sont le plus susceptibles d'affecter l'aptitude du HCR à exécuter les activités prévues par son mandat. Pour l'exercice en cours, les audits ont porté essentiellement sur les domaines à haut risque ci-après:
 - **Travail avec les partenaires d'exécution:** Pour l'essentiel, les activités du HCR sont déléguées à des partenaires chargés de les exécuter. Au centre des préoccupations dans tous les audits des opérations sur le terrain, figure l'examen par le BSCI de la gestion des partenaires du HCR ainsi que de leur aptitude à réaliser les objectifs fixés (voir par. 4 à 13);
 - **Mesures des résultats:** Il convient d'établir une mesure des résultats, afin de quantifier le degré de réalisation des objectifs stratégiques et de déceler les possibilités d'amélioration en fonction d'objectifs clairs et mesurables. Dans tous les audits qu'il a conduits, le Bureau évalue et continue à évaluer l'efficacité des mécanismes du HCR permettant de mesurer les résultats obtenus et d'en rendre compte (voir par. 14 à 16).
 - **Environnement du contrôle interne:** L'environnement du contrôle interne reflète le climat imprimé par la direction ainsi que l'attitude, la connaissance et l'action de la direction et du personnel à l'égard du contrôle interne et de son importance. Il constitue la base du contrôle interne et influence la manière dont le HCR met en relief le contrôle dans ses politiques, ses procédures, ses pratiques et sa structure administrative. Au cours de la période considérée, le BSCI a non seulement continué à vérifier si le HCR se conformait bien à ses règlements et procédures, mais il a aussi évalué l'environnement général dans lequel les contrôles sont établis et appliqués par la direction (par. 17).
 - **Passation des marchés et gestion des actifs:** La passation des marchés a été identifiée comme étant une activité à haut risque au HCR. Il existe un risque d'inefficacité et d'opérations peu avantageuses. Les activités d'achat demeurent une préoccupation centrale du BSCI dans tous les audits des bureaux extérieurs du HCR. D'ailleurs, la gestion des actifs a été signalée à maintes reprises par le BSCI comme posant des problèmes dans de nombreuses opérations sur le terrain et elle continue à

être considérée comme une activité à haut risque dans ces opérations à cause de l'absence inhérente de contrôles sur la protection et l'inventaire des actifs (voir par. 18 et 19).

- **Technologie de l'information et de la communication:** Étant donné que le HCR est de plus en plus tributaire de la technologie de l'information et de la communication (TIC), l'exploitation des TIC est sujette à des risques qui tiennent par exemple à la fiabilité des données et des systèmes. Dans son audit de la gestion des TIC par le HCR, le BSCI a examiné la gouvernance, la planification stratégique, la sécurité de l'accès et les plans de continuité des opérations (voir par. 20).

II. INITIATIVES INTERNES

4. Au cours de la période considérée, le BSCI a lancé un certain nombre d'initiatives en vue d'être mieux à même d'aider le HCR à améliorer ses contrôles internes et à gérer les risques. Certaines de ces initiatives sont décrites ci-après.

A. Mécanisme d'évaluation des risques mieux structuré et mieux ciblé

5. Après avoir adopté une méthode fondée sur le risque pour établir un ordre de priorité dans ses travaux, le BSCI a amorcé l'évaluation des risques dans les activités du HCR. Cette évaluation, qui est exigée par les normes internationales d'audit interne, garantit que les plans d'audit soient axés sur les domaines qui présentent le plus grand risque pour l'organisation étudiée. L'évaluation du risque par le BSCI n'en diminue pas pour autant la responsabilité qui incombe à la direction du HCR de gérer et de surveiller les risques signalés. Le BSCI continuera à faire valoir auprès de la direction du HCR la nécessité de disposer à cet effet d'un mécanisme mieux défini et mieux structuré. Pour l'exercice en cours, un projet de carte des risques a été élaboré et présenté au Comité de surveillance du HCR. Le processus n'est pas terminé, mais le projet de carte a déjà permis de circonscrire un certain nombre de domaines à haut risque au sein du HCR. À partir de 2008, le montant des moyens affectés à l'audit devra être déterminé par la tolérance du HCR au risque¹ dans la poursuite de ses objectifs globaux.

B. Amélioration des pratiques professionnelles et des compétences des auditeurs

6. Afin de garantir que le BSCI fasse un travail de surveillance qui soit toujours de bonne qualité, une Section des pratiques professionnelles a été créée dans la Division de l'audit interne afin que la fonction d'audit réponde aux normes professionnelles de la vérification comptable et à celles du BSCI. La Section a déjà pris plusieurs initiatives qui visent à améliorer les méthodes de travail et les processus d'établissement de rapports de la Division par des outils et des méthodes nouveaux et perfectionnés, y compris par la révision du Manuel d'audit interne.

7. Afin de faire en sorte que le BSCI possède les connaissances et les compétences requises pour s'acquitter de sa tâche avec efficacité et efficience, une évaluation générale des compétences est en cours pour déceler les besoins de formation et les lacunes des ensembles de

¹ Par «tolérance au risque» il faut entendre la quantité de risque, d'une manière générale, que le HCR est disposé à courir pour atteindre ses objectifs.

compétences, afin que le personnel d'audit interne soit parfaitement armé pour remplir son rôle actuel et futur.

8. La Division de l'audit interne du BSCI a créé une Section spécialisée dans les techniques d'information et de communication (TIC), qui comprend des auditeurs versés dans les TIC. La création de cette section vise à mener des audits axés sur les TIC ainsi qu'à renforcer l'aptitude générale du BSCI à procéder à des audits des TIC. En outre, étant donné que l'informatique englobe presque tous les domaines qui font l'objet d'un audit, la Section est chargée de donner des conseils et une aide à tous les auditeurs de manière que les TIC soient soumis à un examen systématique et qu'il soit rendu compte des résultats de cet examen.

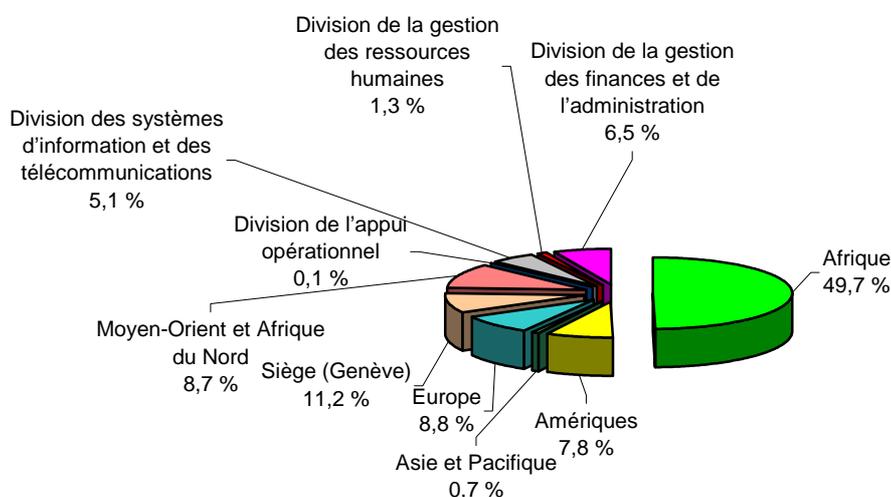
C. Mise en œuvre des recommandations sur la surveillance

9. Afin de rationaliser le processus de surveillance de la mise en œuvre des recommandations, le BSCI a lancé, en avril 2006, une base de données unique sur les recommandations baptisée «IssueTrack». La phase suivante consistera à mettre en place au HCR un service central de l'audit, avec accès en ligne aux recommandations. Ainsi, le service central sera en mesure de consulter et de mettre à jour les recommandations en ligne et de mener un dialogue avec le BSCI sur le degré de mise en œuvre des recommandations. Le service permettra aussi au HCR d'établir des rapports de gestion faisant apparaître le degré d'exécution des recommandations sur l'audit.

III. RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'AUDIT

10. Au cours de la période considérée, le BSCI a vérifié les comptes d'opérations et d'activités d'un montant total d'environ 230 millions de dollars. Il a fait l'audit d'activités menées dans 18 pays: Argentine, Arménie, Brésil, Bulgarie, Burundi, Colombie, Égypte, Ghana (centre régional d'appui), Guinée, Libéria, Mauritanie, République arabe syrienne, République islamique d'Iran, République tchèque, Royaume-Uni, Sierra Leone, Soudan et Turquie. Au siège, le BSCI a procédé à l'audit des services suivants: gestion des techniques d'information et de communication, primes d'affectation et primes de réinstallation, gestion du parc de véhicules, système de gestion électronique des documents, structure des centres régionaux d'appui et voyages en mission. La figure 1 illustre l'affectation des ressources aux différentes zones géographiques et fonctionnelles du HCR. Au cours de la période considérée, 25 rapports d'audit ont été publiés (voir l'annexe).

Figure 1: Ressources du BSCI consacrées à l'audit
entre le 1^{er} juillet 2006 et le 30 juin 2007



A. Travail avec les partenaires d'exécution

11. Un certain nombre de faiblesses graves décelées au cours de l'exercice en cours sont des problèmes récurrents sur lesquels le BSCI a insisté dans ses précédents rapports au Comité exécutif. Il s'agit notamment de l'absence de bons systèmes de contrôle interne établis par les partenaires pour surveiller et contrôler l'usage des fonds du HCR. Ainsi, dans une certaine opération, plus de 3 millions de dollars ont été décaissés en espèces – transaction éminemment risquée – sans pièce justificative, sans apurement ni vérification suffisants. Dans un autre cas, l'absence de cartes de réfugiés bénéficiaires a fait que des produits autres que les denrées alimentaires ont été distribués à des personnes munies d'une carte de rationnement qui ne portait pas de photographie permettant d'identifier le bénéficiaire légitime. Le BSCI a constaté à nouveau le non-respect des prescriptions de gestion et d'établissement de rapports énoncées dans l'Accord de sous-projet du HCR, particulièrement en ce qui concerne l'adoption de bonnes procédures de passation des marchés, comme on le verra ci-après. Le BSCI se rend bien compte que le HCR travaille souvent dans des conditions difficiles, mais en pareil cas il conviendrait d'établir d'emblée de puissants contrôles internes.

12. Beaucoup des faiblesses relevées par le BSCI auraient dû être décelées au cours des activités ordinaires de contrôle financier et de contrôle des résultats du HCR, ou par une action systématique de suivi et de mise en œuvre des recommandations émises au cours du processus d'établissement des certificats d'audit. Ce dernier est un instrument utile de gestion qui n'est pas utilisé au mieux malgré son coût global pour le HCR. Pour certains pays, le BSCI s'est déclaré satisfait de la qualité et du niveau de la surveillance exercée. Néanmoins, pour l'essentiel, le contrôle des projets n'a pas été fait en temps utile pour garantir la prise de mesures correctives visant à améliorer les systèmes et les procédures et à prévenir la direction lorsque les objectifs fixés risquent de ne pas être atteints.

13. À la suite du rapport d'audit rédigé en 2005 par le BSCI sur l'établissement des certificats d'audit du HCR, le Haut-Commissariat a révisé sa politique de délivrance des certificats afin d'organiser une meilleure planification du processus, un meilleur contrôle et un meilleur suivi, et de faire en sorte qu'ils soient présentés avec plus de ponctualité. Les effets bénéfiques de la nouvelle politique devraient se faire sentir en 2008. Toutefois, il faudra donner de nouveaux encouragements et de nouveaux conseils pour que le processus soit vraiment efficace. Dans ses récents audits, le BSCI a constaté que l'engagement de vérificateurs extérieurs locaux n'était pas toujours fait à temps et qu'aucun mécanisme n'avait encore été mis en place pour donner suite aux opinions avec réserve. Comme il est recommandé par le BSCI, le processus d'audit externe devra être avancé afin que le délai révisé de trois mois pour la soumission des certificats d'audit puisse être appliqué d'ici à 2008.

B. Mesure des résultats

14. Le HCR progresse dans la mise en place de la gestion axée sur les résultats, en vue de devenir une organisation performante dont les activités parviennent aux bons résultats de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible. La gestion axée sur les résultats du HCR est soumise à un examen distinct par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI. Il sera rendu compte ultérieurement dans l'année des conclusions de cet examen.

15. À la suite des audits effectués au cours de l'exercice, le BSCI a conclu que la mesure des résultats est un domaine où le HCR devrait mieux cibler son action et apporter des améliorations. Ainsi, l'audit des centres régionaux d'appui du HCR, qui sont chargés de fournir des experts de différentes spécialités pour les opérations sur le terrain (réinstallation, enregistrement, finances et VIH-sida) a constaté qu'aucun objectif clair et bien défini n'avait été fixé à ces centres au moment de leur création. En l'absence de normes et de critères de comparaison, il n'est pas possible de mesurer l'utilité réelle des centres régionaux d'appui. Le BSCI a signalé, étant donné que le HCR délocalise certaines fonctions, que les leçons tirées de la création des centres régionaux devraient donner des indications précieuses quant aux objectifs et à la valeur ajoutée attendue du renforcement d'une structure régionale.

16. De toute évidence, il est apparu qu'il est nécessaire aussi d'améliorer les normes et les indicateurs afin de rendre compte convenablement des succès obtenus mais aussi des échecs subis dans la réalisation des objectifs. Dans de nombreux cas, les partenaires d'exécution n'ont pas indiqué clairement le degré de réussite de leur programme d'activités, de sorte qu'il est difficile d'évaluer l'impact global des projets. Par ailleurs, les objectifs de performance ne sont pas toujours réalistes ou mesurables.

C. Environnement du contrôle interne et risque de non-respect des règles

17. L'examen par le BSCI de 18 opérations sur le terrain a révélé qu'il n'y avait pas toujours un bon contrôle interne, ce qui exposait le HCR au risque de gaspillage de ressources et de non-réalisation des objectifs des projets. Bien souvent, cette carence tenait à la médiocrité de l'environnement du contrôle interne, en particulier de l'attitude, de la motivation et de l'action de la direction et du personnel concernant l'importance du contrôle. Ainsi, les audits du BSCI ont constaté des vacances dans des postes clefs, une forte rotation du personnel envoyé en mission, une formation insuffisante du personnel et/ou des partenaires d'exécution du HCR et des carences dans le contrôle des projets. Le BSCI a observé aussi que les lacunes du système de

contrôle interne avaient abouti dans certains cas à l'établissement de rapports inexacts, à des sommes versées à tort au personnel, à des achats d'un mauvais rapport qualité-prix, à un faible degré d'exécution des projets et à des risques de pertes dues à des manœuvres frauduleuses. Le BSCI a fait un certain nombre de recommandations pour inciter le HCR à renforcer ses mécanismes de contrôle interne afin d'atténuer le risque de violation des règlements et procédures du HCR et d'assurer l'efficacité de l'administration, d'établir des relations hiérarchiques claires permettant d'imputer convenablement les responsabilités, de resserrer son contrôle et sa supervision sur ses partenaires, et d'améliorer l'impact de l'exécution des projets. À l'actif du HCR, le BSCI prend note de l'élaboration en 2006-2007 du Projet de renouvellement des systèmes de gestion – version n° 2, qui a permis d'améliorer le contrôle interne par la mise en place d'un cadre de contrôle financier et d'un plan de délégation des responsabilités pour chaque centre de coût.

D. Passation des marchés et gestion des actifs

18. Le HCR continue à déléguer la fonction de passation des marchés à ses partenaires d'exécution, ce qui souvent est une source de gaspillage parce que les partenaires ne suivent pas toujours des procédures d'achat rigoureuses. Le BSCI a relevé un certain nombre de cas où rien n'indique qu'il ait été procédé à un appel d'offres visant à obtenir le meilleur rapport qualité-prix. Ainsi, au cours d'une certaine opération, les partenaires avaient signé des contrats de construction évalués à plus de 1,2 million de dollars sans faire appel à la concurrence. Or, ces contrats n'étaient pas des plus avantageux pour le HCR. Des clauses importantes concernant par exemple les pénalités de retard ou le blocage des cautions ne figuraient pas au contrat. Il convient donc d'établir des mécanismes de responsabilisation assortis de sanctions afin de combattre le non-respect des directives du HCR concernant les partenaires d'exécution. Le BSCI a recommandé que l'application des directives du HCR soit systématiquement vérifiée au cours du contrôle des projets.

19. Dans presque tous ses audits d'opérations sur le terrain, le BSCI a indiqué que la gestion des actifs laissait à désirer, soulignant que la comptabilité des actifs n'était pas à jour. Les données étaient parfois inexactes et incomplètes et fréquemment les contrôles internes n'étaient pas suffisants pour protéger les biens de l'organisation contre les pertes et le vol.

E. Technologie de l'information et de la communication

20. L'audit par le BSCI de la gestion de la technologie de l'information et de la communication (TIC) n'a pas révélé de défaut majeur. Toutefois, la stratégie TIC pourrait être affinée afin de définir l'information d'une importance critique pour les missions et de déceler tout processus commercial demandant à être modifié, en vue de tirer parti pleinement des avantages apportés par l'automatisation. En outre, aucun plan général de continuité des opérations n'est en place pour garantir la présence continue des systèmes névralgiques. Certains des instruments TIC liés à la gestion ne sont pas conformes aux meilleures pratiques. Le BSCI a constaté que la gouvernance et la structure administrative de l'ensemble des opérations TIC et le rôle de la Division des systèmes d'information et des télécommunications n'étaient pas clairs. Il a recommandé au HCR de développer ses structures, documents et procédures TIC de manière à permettre une bonne surveillance, à éviter le gaspillage de ressources et à garantir l'utilisation optimale de ces ressources.

F. Autres sujets importants traités en 2007

21. Les tâches décrites aux paragraphes qui vont suivre ont été accomplies pour aider le HCR à diminuer son exposition aux risques décelés.

G. Examen du système de gestion électronique des documents du HCR (SGED)

22. L'approche prévoyante et les initiatives adoptées pour mettre en place et développer le SGED sont louables. Le système fonctionne depuis 2000 et un effort considérable a été fait pour former le personnel à son maniement et aussi pour exploiter ses fonctions de stockage et de récupération de données. Néanmoins, il n'est pas encore pleinement efficace car son utilisation n'est pas systématique. L'analyse du BSCI a révélé que plus de 75 % des cadres et du personnel du siège n'ont jamais utilisé le système ou ne l'utilisent que rarement. En conséquence, le HCR court le risque de perdre des dossiers informatiques importants, notamment en raison de la forte rotation du personnel au siège et de la nouvelle politique de messagerie électronique selon laquelle les documents stockés dans l'ordinateur sont automatiquement effacés au bout d'un certain temps. Le BSCI a recommandé au HCR de s'employer à encourager activement l'emploi du SGED afin d'éviter que des documents importants ne soient détruits.

H. Examen des relations du HCR avec un de ses principaux donateurs

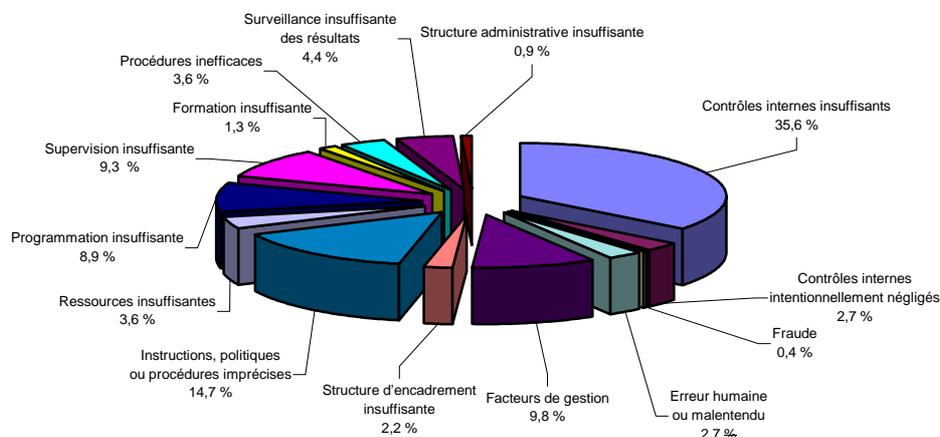
23. Le BSCI a révélé que le HCR ne respectait pas toujours les conditions attachées à certaines contributions de donateurs extérieurs. Il en résulte que les objectifs des projets ne sont pas toujours atteints et que des dépenses ont été remboursées indûment. Le HCR a fait valoir que cette situation était imputable aux conditions tout à fait particulières du travail sur le terrain ou à l'absence de formation du personnel ou de directives données au personnel. Le BSCI a recommandé au HCR d'établir des critères pour la réception des fonds, surtout dans les situations ne garantissant pas l'application intégrale des conditions fixées par les donateurs, ainsi qu'une obligation redditionnelle relative à la gestion des fonds et au respect des prescriptions. Le HCR est convenu d'examiner cette recommandation dans le cadre de son nouveau modèle de compétence et de mettre à jour et renforcer les directives et les obligations redditionnelles dans l'optique d'une bonne gestion des projets et d'une bonne utilisation des fonds.

IV. APERÇU DES RECOMMANDATIONS

24. Dans la période considérée, le BSCI a formulé 225 recommandations, dont 132 qualifiées de critiques, visant à améliorer les mécanismes de justification comptable et les systèmes de contrôle et à élaborer ou clarifier les politiques et procédures et l'ordonnancement des opérations du HCR. Au 30 juin 2007, 114 de ces recommandations avaient été appliquées ou étaient en cours d'application. Sur l'ensemble des recommandations, 36 % concernaient l'insuffisance des systèmes de contrôle interne et 15 % portaient sur le caractère imprécis des politiques ou des procédures.

25. Au 30 juin 2007, 213 recommandations adoptées au cours de l'année ou les années précédentes n'avaient pas encore été appliquées, dont 58, soit 27 %, étaient en suspens depuis plus d'un an.

Graphique 2: Objet des recommandations formulées entre le 1^{er} juillet 2006
et le 30 juin 2007



26. D'une manière générale, le HCR devrait donner suite aux recommandations plus promptement. Le BSCI comprend qu'en raison de la politique de rotation du personnel, les cadres responsables peuvent avoir été appelés à de nouvelles fonctions. Cela n'atténue pas pour autant la responsabilité pour les cadres supérieurs de s'occuper des risques décelés qui pourraient fortement compromettre l'aptitude du HCR à atteindre ses objectifs.

27. En ce qui concerne certaines des recommandations les plus anciennes, le BSCI a appris qu'elles ont reçu un début d'application et il sait que l'élaboration de nouvelles politiques ou la révision d'une politique ne se font pas instantanément. En outre, le travail en cours sur le projet de changement de structure et de gestion du HCR, dont le résultat pourrait être une condition préalable de la mise en œuvre des recommandations et faciliter cette mise en œuvre, a provoqué dans certains cas une interruption de l'exécution de nombreuses recommandations critiques du BSCI, essentiellement au siège. Néanmoins, un certain nombre de recommandations, qui sont en suspens depuis trois ans ou davantage, doivent être appliquées afin de renforcer le contrôle interne et de donner plus d'efficacité aux activités du HCR; ce sont les suivantes: révision de la politique du HCR concernant les réfugiés dans les zones urbaines; affectation du personnel à des opérations d'urgence; gestion et inventaire des stocks centraux et régionaux.

Annexe

SERVICE D'AUDIT DU HCR

Liste des rapports publiés

<u>Titre</u>	<u>Date du rapport</u>
1. Opérations en Zambie	21 juillet 2006
2. Opérations en Belgique	8 août 2006
3. Opérations au Sud-Soudan (bureau principal – Juba)	22 août 2006
4. Opérations dans l'ex-République yougoslave de Macédoine	28 août 2006
5. Opérations dans la République du Congo	12 septembre 2006
6. Opérations en Bulgarie	12 septembre 2006
7. Opérations à Djibouti	25 septembre 2006
8. Opérations au Népal	10 octobre 2006
9. Opérations en Algérie	23 octobre 2006
10. Centre d'appui régional du Kenya – Administration	31 octobre 2006
11. Centre d'appui régional du Ghana – Administration	6 novembre 2006
12. Système de gestion électronique des documents	16 novembre 2006
13. Opérations en Mauritanie	27 novembre 2006
14. Primes d'affectation et de réinstallation	12 décembre 2006
15. Opérations dans la République islamique d'Iran	8 janvier 2007
16. Opérations au Sud-Soudan	31 janvier 2007
17. Opérations au Darfour	7 février 2007
18. Centres d'appui régionaux	15 février 2007
19. Gestion des services d'information et de communication	9 mars 2007
20. Opérations au Sierra Leone	9 mars 2007
21. Opérations au Libéria	15 mars 2007
22. Opérations en Turquie	16 mars 2007
23. Opérations en Égypte	30 mars 2007
24. Opérations au Royaume-Uni	29 juin 2007
25. Opérations au Burundi	29 juin 2007
