



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/AC.96/1056
11 août 2008

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMITÉ EXÉCUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT-COMMISSAIRE

Cinquante-neuvième session
Genève, 6-10 octobre 2008
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
(2007-2008)**

Résumé

Le présent rapport expose les activités d'audit interne du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le travail accompli entre le 1^{er} juillet 2007 et le 30 juin 2008 par le Bureau des services de contrôle interne.

Pendant cette période, le Bureau a pris plusieurs initiatives pour améliorer la qualité et l'efficacité des services d'audit interne au HCR. On citera notamment l'introduction d'une planification des opérations d'audit fondée sur le risque, l'amélioration des pratiques professionnelles, la mise sur pied d'une section de l'audit informatique et la création d'une base de données qui permettra de rationaliser le suivi des recommandations du Bureau.

Le Bureau a publié 13 rapports d'audit (11 sur les opérations sur le terrain et 2 sur le siège) pendant la période, rapports où figurent 201 recommandations d'amélioration des contrôles internes, de la gouvernance et de l'efficacité organisationnelle. Le Bureau y examine la qualité et l'efficacité des contrôles internes mis en place par le HCR, du point de vue notamment du respect des règles, des règlements et des procédures. Ces audits sont centrés sur les domaines suivants:

- **Gestion des programmes, en ce qui concerne en particulier les partenaires d'exécution.** La gestion des programmes a été couverte par tous les audits sur le terrain. Comme une bonne part des activités du HCR est sous-traitée à ses partenaires, le Bureau a examiné la façon dont le HCR gérait ces partenaires et la capacité qu'avaient ceux-ci d'atteindre les objectifs fixés, de tenir les dossiers de projet et de rendre compte de l'utilisation faite des fonds reçus du HCR. Le Bureau a recommandé au HCR de contrôler de façon plus efficace, sur le plan financier et sur celui des résultats, les activités de ses partenaires d'exécution et de suivre de plus près l'application des recommandations des auditeurs externes (par. 16 à 22);
- **Passation des marchés et gestion des actifs.** La passation des marchés est apparue comme une activité à haut risque au HCR. Comme il existe des risques d'inefficacité et de gaspillage, cette activité reste couverte par les audits sur le terrain. Le Bureau a signalé à maintes reprises que la gestion des actifs était problématique dans de nombreuses opérations sur le terrain; elle reste considérée comme une activité à haut risque parce que les contrôles internes des mesures de protection et d'enregistrement des actifs restent insuffisants (par. 23 et 24);
- **Gestion des ressources humaines.** De nombreux postes restent vacants sur le terrain parce qu'il est difficile de trouver du personnel compétent. Suivant une recommandation du Bureau, le HCR a remanié son tableau d'effectifs en République démocratique du Congo afin de répondre convenablement à ses besoins opérationnels dans ce pays (par. 25);
- **Voyages et transports.** L'audit des voyages auquel le Bureau a procédé a montré qu'il fallait renforcer encore les contrôles. Après examen de la gestion des moyens de transport, il apparaît qu'il est possible d'améliorer les capacités et l'efficacité du HCR dans ce domaine (par. 26 et 27);
- **Sécurité.** Le Bureau a relevé que les Normes minimales de sécurité opérationnelle (MOSS) n'étaient pas respectées dans de nombreuses opérations sur le terrain ayant fait l'objet d'un audit (par. 28).

I. INTRODUCTION

1. La Division de l'audit interne du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) fournit des services de contrôle interne au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), sur le fondement d'un accord de prestation de services conclu en mars 2007. La Division a souscrit au Cadre des pratiques professionnelles de l'Institut des auditeurs internes. C'est ainsi qu'elle procède selon les normes internationales de la profession. L'Institut définit l'audit interne comme: «une mesure objective de garantie et de conseil destinée à ajouter de la valeur et [à améliorer] le fonctionnement d'une organisation. Il aide cette organisation à réaliser ses objectifs en lui apportant une démarche systématique et rigoureuse d'évaluation et d'amélioration de l'efficacité de la gestion et de la maîtrise des risques, ainsi que des mécanismes de gouvernance.».

2. Selon l'accord déjà cité, le HCR finance 17 postes, dont 14 d'administrateur et 3 d'agent des services généraux. La Section des audits du HCR du Bureau comprend également des auditeurs résidents affectés aux grandes opérations du Soudan et de la République démocratique du Congo. Le budget des services d'audit assurés par le HCR s'est élevé à 3,2 millions de dollars en 2007. Plusieurs postes d'auditeur sont restés longtemps vacants en raison surtout du temps qu'il faut pour trouver et recruter des candidats qualifiés.

II. INITIATIVES INTERNES

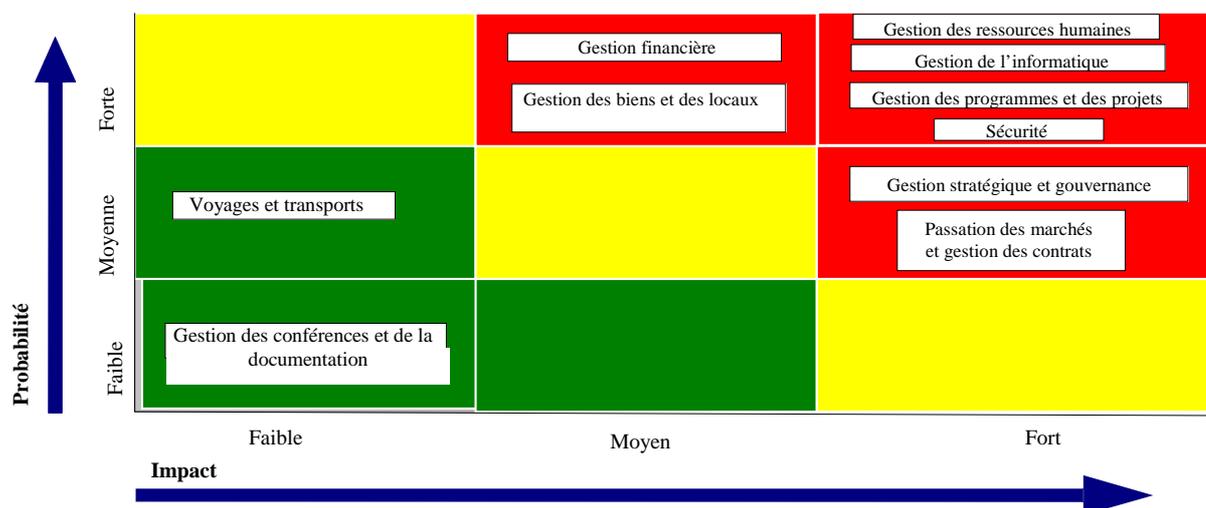
3. Pendant la période à l'examen, le Bureau a continué d'aider le HCR à renforcer ses contrôles internes et à améliorer la gestion des risques. Il a aussi pris plusieurs initiatives pour améliorer la qualité et l'efficacité des services d'audit fournis au HCR, comme on le verra ci-dessous.

A. Planification des audits en fonction du risque

4. Selon les Normes internationales de la pratique professionnelle de l'audit interne, qui prévoient que la planification doit s'appuyer sur une évaluation des risques réalisée au moins une fois par an, le Bureau a procédé à cette évaluation afin de cerner les domaines à haut risque qu'il aurait à couvrir en 2008. Ce travail lui permet de s'assurer que les domaines dans lequel le HCR est le plus exposé figurent à son programme annuel. Il continuera de planifier les audits en fonction du risque, afin de créer de la valeur ajoutée institutionnelle et d'améliorer les opérations du HCR. La figure 1 ci-dessous illustre le profil de risque du HCR.

Figure 1

PROFIL DE RISQUE DU HCR (DOMAINES D'ATTENTION PRIORITAIRE)



B. Améliorer les pratiques professionnelles et la formation professionnelle des auditeurs

5. Le Bureau a pris des mesures pour améliorer les procédés et les méthodes de travail des auditeurs. Il a notamment mis en place une méthode d'évaluation des risques compatible avec les techniques les plus recommandées dans la profession, actualisé les procédures de gestion des audits, révisé le manuel d'audit interne et adopté des formulaires et des modèles pour les auditeurs.
6. Il a aussi organisé des stages pour améliorer les compétences et les qualifications des auditeurs. Les programmes concernaient les entretiens, les contrôles informatiques, l'échantillonnage statistique, l'évaluation des risques, la planification des audits en fonction du risque et, pour les assistants, les principes fondamentaux de l'audit.
7. Appuyé par le HCR, le personnel de la Section des audits du HCR du Bureau a participé à un stage de deux jours sur le projet de révision des systèmes de gestion, dit MRSP. Ce stage a permis de mettre au point des plans d'audit et de programmer les missions.

C. Informatique et communications

8. La Section de l'audit informatique de la Division de l'audit interne de l'ONU créée à New York a renforcé les capacités du Bureau dans ce domaine et permis de fournir des services à plus forte valeur ajoutée au HCR. Pour 2008, le Bureau avait prévu deux audits de l'informatique, effectués en même temps par ce nouveau service et la Section des audits du HCR. Le premier, portant sur la sécurité informatique, a eu lieu en mai 2008. Le deuxième, portant sur le module de la paie et de la gestion des ressources humaines du MSRP est prévu pour septembre.

D. Contrôle de l'application des recommandations

9. Afin de rationaliser le contrôle de l'application des recommandations, le Bureau a créé une base de données intitulée IssueTrack. La phase suivante consistera à mettre en place un système en ligne donnant directement accès au service central de l'audit du HCR. Celui-ci pourra ainsi consulter et mettre à jour l'état d'application des recommandations directement en ligne et dialoguer avec le Bureau à propos des progrès réalisés. Il permettra également au HCR d'établir des rapports de gestion faisant apparaître le degré d'exécution des recommandations sur l'audit. La mise à l'épreuve se fera en septembre 2008, pour un lancement en fin d'année.

III. RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX RÉSULTATS DES AUDITS

10. Au cours de la période considérée, les audits du Bureau ont couvert des opérations et des activités dont la valeur totale était proche de 386 millions de dollars dans 12 opérations réalisées dans les pays suivants: Afrique du Sud, Côte d'Ivoire, Fédération de Russie, Jordanie (Opération d'urgence en Iraq), Kenya, Koweït (Opération d'urgence en Iraq), Philippines, République démocratique du Congo, Roumanie, Soudan, Soudan du Sud et Thaïlande. Au siège, le Bureau a audité le Comité de gestion des actifs du HCR et la sécurité informatique. Treize rapports d'audit ont été publiés (voir annexe D), relatifs pour la plupart à des travaux commencés pendant la période précédente.

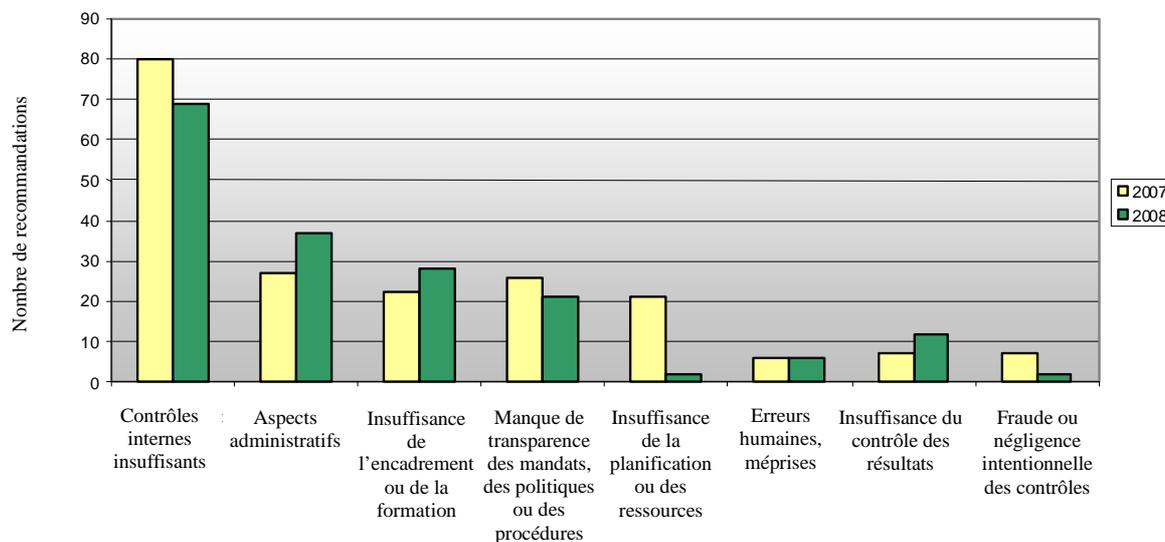
11. Comme les années précédentes, le Bureau a évalué la qualité et l'efficacité des contrôles internes principaux dans les opérations faisant l'objet d'un audit. Pendant la période considérée ici, 85 % de ces opérations ont été jugées de qualité moyenne ou supérieure à la moyenne, ce qui signifie pour les responsables que les activités sont gérées de façon généralement satisfaisante. Cependant, 15 % ont été jugées inférieures à la moyenne.

A. Contrôle interne

12. L'examen par le Bureau de 12 opérations sur le terrain a révélé que le HCR courait le risque de ne pas atteindre les objectifs des projets faute de disposer de contrôles internes toujours efficaces. Dans la plupart des cas, cela tenait essentiellement à la faiblesse du dispositif de contrôle interne, en particulier l'attitude, le niveau d'intérêt et le comportement du personnel et des cadres à l'égard du contrôle. Parmi les aspects de ce dispositif, il y a l'intégrité et la déontologie, la volonté de compétence, la philosophie et le style de l'équipe dirigeante, l'organigramme, la structure des délégations de pouvoir et de responsabilité et la politique du personnel.

Figure 2

Répartition par sujet des recommandations découlant des audits sur le terrain
(de juillet à juin)



13. Le Bureau s'est aperçu dans beaucoup de cas que le personnel, y compris celui des partenaires d'exécution, avait besoin d'être formé pour être parfaitement au courant des règles et des procédures du HCR. Comme les années précédentes, il a constaté que des postes clés étaient restés longtemps vacants, que le recrutement du personnel n'était pas toujours transparent ni conforme aux règles et procédures applicables et que le recours excessif aux Volontaires des Nations Unies faisait que certains de ces volontaires assumaient des fonctions essentielles ou un rôle d'encadrement.

14. Le Bureau a également constaté que la faiblesse du système de contrôle interne était bien souvent à l'origine de l'inexactitude des rapports, des trop-perçus versés au personnel, des achats offrant un mauvais rapport qualité-prix, du faible degré d'exécution des projets et des risques de dols.

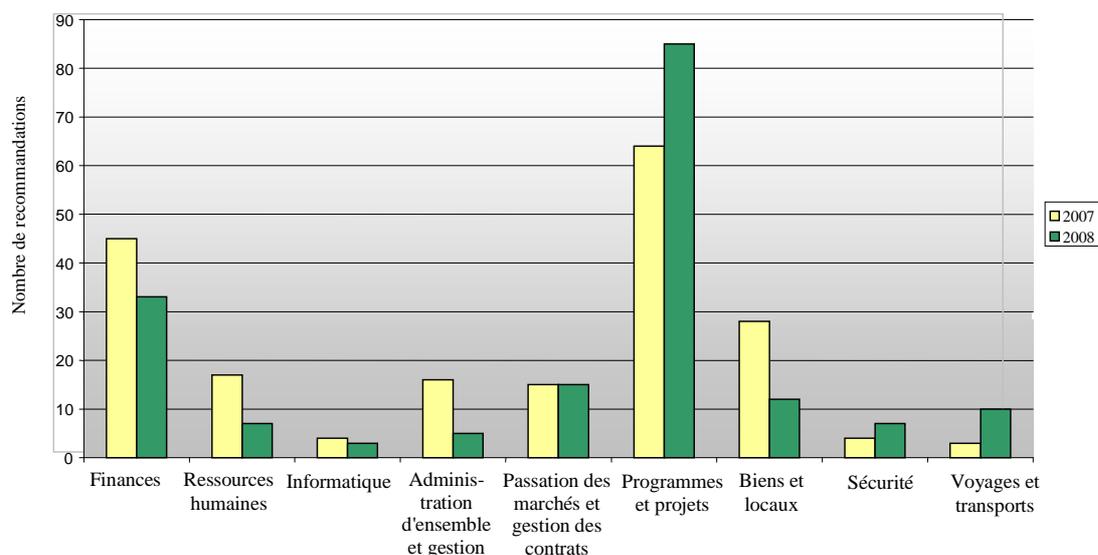
15. Beaucoup des recommandations du Bureau invitaient instamment le HCR à renforcer ses mécanismes de contrôle internes afin de réduire au minimum les cas de non-application des règles et des procédures et de renforcer le suivi des projets et la surveillance des partenaires d'exécution, et d'assurer ainsi une meilleure réalisation des projets.

B. Gestion des programmes, y compris au niveau des partenaires d'exécution

16. La plupart des recommandations émises pendant la période visaient des activités de programme, particulièrement la gestion des relations avec les partenaires d'exécution (fig. 3).

Figure 3

Répartition par domaine des recommandations issues des audits sur le terrain
(de juillet à juin)



17. Les dépenses des partenaires d'exécution représentaient environ 428 millions de dollars en 2007. Sur ce montant, 156 millions de dollars ont été couverts par les audits pendant la période à l'examen. Le Bureau a estimé que l'on pouvait être sûr dans 80 % des cas que les fonds étaient convenablement comptabilisés et utilisés selon les accords de sous-projets. Quant aux 20 % restants, les systèmes de comptabilisation et de contrôle interne n'étaient ni fiables ni suffisants pour protéger les fonds du HCR et faire en sorte qu'ils soient employés dans le sens des objectifs de celui-ci.

18. Un cas de fraude portant sur l'aide monétaire distribuée en espèces a été signalé, pour suite à donner. De graves faiblesses des contrôles internes ont été relevées dans cette activité directement réalisés par le HCR.

19. Comme il était dit dans les rapports précédents présentés au Comité exécutif, plusieurs problèmes graves n'ont pas disparu. Certaines des conclusions de la présente période concernent l'absence chez les partenaires des systèmes de contrôle interne qui permettraient de surveiller les fonds du HCR. Dans certains cas, les contrôles comptables et budgétaires étaient déficients et appelaient des améliorations et les pièces justificatives étaient lacunaires ou inexistantes; les pratiques en matière de passation de marchés n'étaient pas conformes aux procédures du HCR; il fallait assurer la formation du personnel et la création de capacités auprès de certains partenaires; la gestion des fonds autorenouvelables destinés au microcrédit appelait aussi des améliorations.

20. Le Bureau estime que beaucoup de ces faiblesses auraient dû être décelées dans le cours du travail ordinaire de suivi financier et de contrôle des résultats du HCR, y compris les dossiers des contrôles réalisés. Dans la plupart des cas, le contrôle des projets n'a pas été fait en temps utile, alors qu'il aurait permis de prendre des mesures correctives pour améliorer les systèmes et les procédures et d'alerter la direction lorsque les objectifs fixés risquaient de ne pas être atteints. Dans un cas, les rapports de contrôle des sous-projets n'avaient été ni vérifiés ni approuvés par le Représentant.

21. Il n'y a pas de mécanisme de suivi systématique des recommandations des auditeurs externes engagés par le HCR pour vérifier les comptes des partenaires d'exécution. C'est un instrument de gestion utile qui n'a pourtant pas été utilisé. Le Bureau a également recommandé de proroger dans certains cas le mandat des auditeurs externes afin de mieux couvrir des domaines comme le change des monnaies ou le transfert d'instruments financiers dans un pays où les infrastructures bancaires sont défaillantes.

22. D'autre part, le Bureau a souvent recommandé au HCR de renforcer le concours qu'il apporte à la création de capacités chez ses partenaires d'exécution, d'améliorer le processus de sélection de ces derniers et d'en réduire le nombre, et de trouver une méthode permettant de contrôler leurs résultats. Le Bureau a signalé plusieurs cas dans lesquels les partenaires d'exécution ne rendaient pas compte des contributions d'autres sources susceptibles de servir à des projets financés par le HCR et faisant donc double emploi.

C. Passation des marchés et gestion des actifs

23. Le Bureau a constaté au cours de la période que la fonction passation des marchés restait inopérante chez les partenaires d'exécution qui ne respectaient pas toujours les procédures du HCR. Il a relevé un certain nombre de cas où rien n'indiquait que les marchandises avaient été reçues, un appel à la concurrence lancé ou le meilleur rapport qualité-prix obtenu. De plus, le Bureau reste préoccupé par le fait que l'on ne recouvre pas suffisamment la taxe sur la valeur ajoutée effectivement versée.

24. Beaucoup de bureaux extérieurs ont besoin de renforcer les contrôles qu'ils exercent en interne sur les actifs, les entrepôts et les carburants. Comme les années précédentes, les inventaires du HCR ne sont pas à jour. Les données semblent parfois peu fiables et incomplètes et les contrôles internes visant à éviter pertes et vols sont insuffisants.

D. Gestion des ressources humaines

25. Comme le projet de changement de structure et de gestion du HCR est encore en cours, certains des audits prévus au siège, essentiellement sur la gestion des ressources humaines, ont dû être reportés aux années à venir. Dans son travail sur les opérations sur le terrain, le Bureau a néanmoins constaté que beaucoup de postes restaient vacants parce qu'il était difficile de nommer du personnel compétent et que l'on recourait trop, pour cette raison, à du personnel n'appartenant pas au HCR. En République démocratique du Congo, où le Bureau avait recommandé de trouver une solution durable au problème d'effectifs, le HCR a réaménagé son organigramme pour mieux satisfaire ses besoins opérationnels. De nouveaux bureaux ont été ouverts, 38 postes supplémentaires créés et plusieurs autres postes reclassés.

E. Voyages et transports

26. Après audit des voyages du personnel du HCR, le Bureau a conclu que l'administration des demandes de remboursement de frais de voyage était de qualité moyenne, mais que cela ne devait pas empêcher d'améliorer encore les opérations dans ce domaine en renforçant les contrôles internes, notamment au niveau des délais de présentation des demandes de remboursement, et en accélérant le recouvrement des créances.

27. Le Bureau a également procédé à l'audit de la gestion du parc du HCR. Le HCR dépense tous les ans en transport et en logistique plus de 100 millions de dollars. Le Bureau a trouvé beaucoup de domaines dans lesquels il pourrait améliorer ses capacités de transport et gagner en efficacité en mettant en place un mécanisme mondial de supervision et de suivi de ses activités dans ce domaine.

F. Sécurité

28. Beaucoup des opérations sur le terrain qui ont fait l'objet d'un audit au cours de la période ne respectaient pas les Normes minimales de sécurité opérationnelle (MOSS). Dans un pays où la sécurité du personnel travaillant dans des régions reculées est un sujet d'inquiétude, les télécommunications sont apparues déficientes. Le HCR est immédiatement intervenu pour régler le problème en achetant et en distribuant le matériel nécessaire.

IV. ÉTAT D'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS ISSUES DES AUDITS

29. Le Bureau a émis pendant la période 201 recommandations, dont 73 qualifiées de critiques, visant à améliorer les systèmes de contrôle et de justification comptable et à élaborer ou préciser les politiques et les procédures et l'ordonnancement des opérations. Vingt-sept de ces recommandations émanaient d'audits pratiqués au siège et 174 d'audits des opérations sur le terrain. Au 30 juin 2008, 82 % de ces recommandations avaient été appliquées ou étaient en voie de l'être.

V. REMERCIEMENTS

30. Le Bureau tient à exprimer à la direction et au personnel du HCR sa gratitude pour la coopération qu'ils n'ont cessé d'apporter aux auditeurs pendant la période examinée ici.

Annexe

	<u>Mission d'audit</u>	<u>Parution du rapport</u>
1	Gestion de la flotte du HCR	6 juillet 2007
2	Opérations en Colombie	18 juillet 2007
3	Opérations au Mozambique	13 septembre 2007
4	Opérations en République tchèque	14 septembre 2007
5	Opérations au Liban et en République arabe syrienne	19 septembre 2007
6	Voyages du personnel	18 octobre 2007
7	Opérations au Brésil	18 octobre 2007
8	Opérations au Tchad	16 novembre 2007
9	Opérations en Guinée	16 novembre 2007
10	Opérations en Argentine	24 janvier 2008
11	Opérations en Côte d'Ivoire	9 avril 2008
12	Opérations en Arménie	14 mai 2008
13	Opérations en République démocratique du Congo	20 mai 2008
