



**Conseil d'administration  
du Programme des Nations Unies  
pour le développement, du Fonds  
des Nations Unies pour la population  
et du Bureau des Nations Unies  
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale  
28 mars 2011  
Français  
Original : anglais

**Session annuelle de 2011**

6-17 juin 2011, New York

Point 10 de l'ordre du jour provisoire

**Audit et contrôle internes**

**Rapport sur l'audit et les investigations internes**

*Résumé*

Le présent rapport rend compte des activités du Bureau de l'audit et des investigations pour l'exercice clos le 31 décembre 2010. Comme le Conseil d'administration l'a demandé dans sa décision 2010/22, il renferme des informations sur : a) l'adéquation des ressources allouées aux activités d'audit et d'investigation, et en particulier de celles dégagées pour mettre en place rapidement les capacités d'investigation voulues; b) les tendances qui caractérisent les problèmes constatés lors des audits au cours de la période quinquennale 2006-2010; et c) le suivi des recommandations non appliquées 18 mois après leur formulation. De plus, suite à la décision 2009/15, on trouvera également récapitulés ici les résultats de l'analyse des constatations relatives à la gestion des programmes et des projets, y compris en ce qui concerne le contrôle de leur exécution et leur évaluation, qui ressortent des audits menés auprès de bureaux de pays. Comme le Conseil en a fait la demande dans sa décision 2006/13, la réponse de l'Administration au présent rapport est présentée dans un document distinct. Conformément à la politique approuvée en matière de contrôle (DP/2008/16/Rev.1), le rapport annuel du Comité consultatif pour les questions d'audit est joint au présent rapport.

*Éléments d'une décision*

Le Conseil d'administration pourrait : a) prendre note du présent rapport; b) exprimer son soutien continu à l'intensification des activités d'audit et d'investigation internes du Programme; c) se déclarer en faveur de l'allocation de ressources additionnelles en vue d'étoffer les moyens d'investigation du Bureau; et d) prendre note du rapport annuel du Comité consultatif pour les questions d'audit.



## Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction . . . . .	3
I. Assurance procurée par l'audit . . . . .	3
II. Divulgence de rapports d'audit interne . . . . .	6
III. Planification des audits axée sur les risques . . . . .	7
IV. Effectifs et budget . . . . .	8
V. Principaux résultats des audits internes . . . . .	9
A. Audits de services et fonctions du siège . . . . .	9
B. Audits interorganisations . . . . .	11
C. Audits de bureaux de pays . . . . .	11
VI. Notation d'audit . . . . .	15
VII. Suite donnée aux recommandations . . . . .	16
VIII. Services consultatifs . . . . .	17
IX. Services d'audit prêtés au Fonds de développement des Nations Unies pour la femme . . . . .	17
X. Examen des audits de projets d'exécution nationale et de projets exécutés par des organisations non gouvernementales . . . . .	18
XI. Investigations . . . . .	21
XII. Conclusions et perspectives d'avenir . . . . .	27
Annexes (disponibles sur le site Web du Conseil d'administration)	
1. OAI Charter	
2. Audit reports issued in 2010 pertaining to UNDP	
3. Audit reports disclosed to Member States during 2010	
4. High-priority recommendations unresolved for 18 months or more	
Appendice (disponible sur le site Web du Conseil d'administration)	
Annual report of the Audit Advisory Committee for the calendar year 2010	

## Introduction

1. Le Bureau de l'audit et des investigations (OAI) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) présente ci-après au Conseil d'administration son rapport annuel sur les activités d'audit et d'investigation internes qu'il a menées au cours de l'exercice clos le 31 décembre 2010.

2. Comme le Conseil d'administration l'a demandé dans sa décision 2010/22, il renferme des informations sur : a) l'adéquation des ressources allouées aux activités d'audit et d'investigation, et en particulier de celles dégagées pour mettre en place rapidement les capacités d'investigation voulues; b) les tendances qui caractérisent les problèmes constatés lors des audits au cours de la période quinquennale 2006-2010; et c) le suivi des recommandations non appliquées 18 mois après leur formulation. De plus, suite à la décision 2009/15, on trouvera également récapitulés ici les résultats de l'analyse des constatations relatives à la gestion des programmes et des projets, y compris pour ce qui est du contrôle de leur exécution et leur évaluation, qui ressortent des audits menés auprès de bureaux de pays. Comme le Conseil en a fait la demande dans sa décision 2006/13, la réponse de l'Administration au présent rapport est présentée dans un document distinct. Conformément à la politique approuvée en matière de contrôle (DP/2008/16/Rev.1), le rapport annuel du Comité consultatif pour les questions d'audit est joint au présent rapport.

## I. Assurance procurée par l'audit

### Mandat du Bureau de l'audit et des investigations

3. Le Bureau de l'audit et des investigations constitue un dispositif indépendant et objectif chargé d'assurer le contrôle interne des opérations du PNUD en vue d'en intensifier l'efficacité et l'efficience au regard des buts et objectifs que le Programme s'est fixés en matière de développement. Pour ce faire, le Bureau mène des investigations, réalise des audits internes et prête d'autres services consultatifs apparentés.

4. Conformément aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne établies par l'Institut des auditeurs internes (normes IPSAS), le Bureau confirme qu'il a agi en toute indépendance et qu'il n'a subi aucune ingérence lors de la définition de son champ d'intervention, de la réalisation du travail et de la communication des résultats.

5. Le remaniement de la charte de l'audit interne, que l'Administrateur avait initialement approuvée le 8 février 2008, a été approuvé le 16 décembre 2010, après avoir été entériné par le Comité consultatif pour les questions d'audit (CCQA). Il s'agissait de prendre en compte, entre autres dispositions, la révision des normes IPSAS prenant effet au 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'élargissement du mandat confié au Bureau en matière d'investigations, la possibilité de renouveler exceptionnellement le mandat du Directeur du Bureau et la délégation de pouvoir accordée s'agissant de l'approbation des demandes de consultation des rapports d'audit interne dans le respect des procédures de divulgation que le Conseil d'administration a décidées. Les remaniements portent également sur l'examen et l'analyse des rapports d'audit relatifs aux projets d'exécution nationale et aux projets exécutés par des

organisations non gouvernementales ainsi que ceux relatifs à l'approche harmonisée des transferts monétaires (HACT). Ils ont trait aussi à la prestation de services d'audit et d'investigation à d'autres organismes des Nations Unies moyennant remboursement des dépenses correspondantes (voir l'annexe 1 du présent rapport).

6. Pour pouvoir s'acquitter efficacement de son mandat, le Bureau a mis en œuvre un programme systématique d'assurance qualité interne et externe ainsi qu'un programme d'amélioration périodique de la qualité de ses activités. À l'issue d'une évaluation indépendante menée en 2009, il est apparu que, dans l'ensemble, le Bureau se conformait aux normes IPSAS, au code de déontologie et aux principes et normes généralement acceptés par les organisations internationales en matière d'investigation. La prochaine évaluation externe de la qualité devrait se dérouler en 2012.

7. L'Administration du PNUD a, tout au long de la période à l'étude, résolument soutenu les activités du Bureau. C'est ainsi que le Directeur du Bureau a été invité par deux fois à participer à la réunion du Groupe de la gestion pour discuter des principales questions concernant l'audit et les investigations, notamment pour ce qui concerne les recommandations restées depuis longtemps sans suite. Le Directeur prend aussi régulièrement part, en qualité d'observateur, aux réunions du Groupe des opérations. Ceci lui donne l'occasion de soulever des questions relatives au contrôle et à la responsabilité lors des discussions sur de nouvelles orientations.

### **Contrôle externe**

8. Le CCQA, composé de cinq experts externes indépendants, a, comme auparavant, analysé le programme de travail annuel, le budget, les rapports trimestriels et le rapport annuel du Bureau et il a prêté conseil sur les moyens d'améliorer l'efficacité des fonctions d'audit et d'investigation internes.

9. Le Comité des Commissaires aux comptes s'est penché sur la suite donnée aux recommandations qu'il avait formulées en vue de parfaire les activités du Bureau. Il continue de faire fond sur les travaux de ce dernier, notamment pour ce qui est du contrôle diligent des projets d'exécution nationale et de ceux exécutés par des organisations non gouvernementales.

10. Dans le cadre de son examen de la fonction d'audit dans les organismes des Nations Unies (JIU/REP/2010/5), le Corps commun d'inspection, après avoir évalué les travaux du Bureau, en a conclu que certaines de ses procédures constituaient des pratiques optimales au sein du système, notamment celles relatives à la divulgation des rapports d'audit interne et au suivi de l'application des recommandations.

### **Concertation avec les organismes des Nations Unies**

11. Le Bureau a poursuivi ses contacts avec ses homologues en vue de dégager et de partager des pratiques optimales, de discuter de questions d'intérêt commun et de favoriser la coopération avec les autres services d'audit et d'investigation du système des Nations Unies et d'autres organismes. Il a pris une part active à la quarante et unième Réunion des représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies, des institutions financières multilatérales et des organisations internationales associées, qui s'est tenue à Genève en septembre 2010 et au cours de laquelle les participants ont débattu de la méthode d'audit des fonds d'affectation spéciale multidonateurs et des programmes

conjoints. Le Bureau s'est engagé, à cette occasion, à élaborer un document de réflexion sur l'audit commun des programmes relevant de l'initiative « Unis dans l'action ». Il a par ailleurs pris part à la onzième session de la Conférence des enquêteurs internationaux, qui s'est tenue à Nairobi en juin 2010.

### **Fondement et indépendance des assurances procurées par les audits**

12. Le plan de travail de 2010, que l'Administrateur a approuvé le 22 décembre 2009 après qu'il a été entériné par le CCQA, se fonde sur la stratégie du Bureau pour la période triennale 2009-2011, également approuvée par l'Administrateur. Cette stratégie expose les moyens à mettre en œuvre pour garantir l'indépendance des assurances procurées sur la gouvernance, la gestion des risques et les systèmes de contrôle au PNUD, par le biais de l'audit d'une combinaison appropriée de services opérationnels, de fonctions et d'activités au siège, ainsi que dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays, y compris pour ce qui est des projets directement exécutés par le Programme.

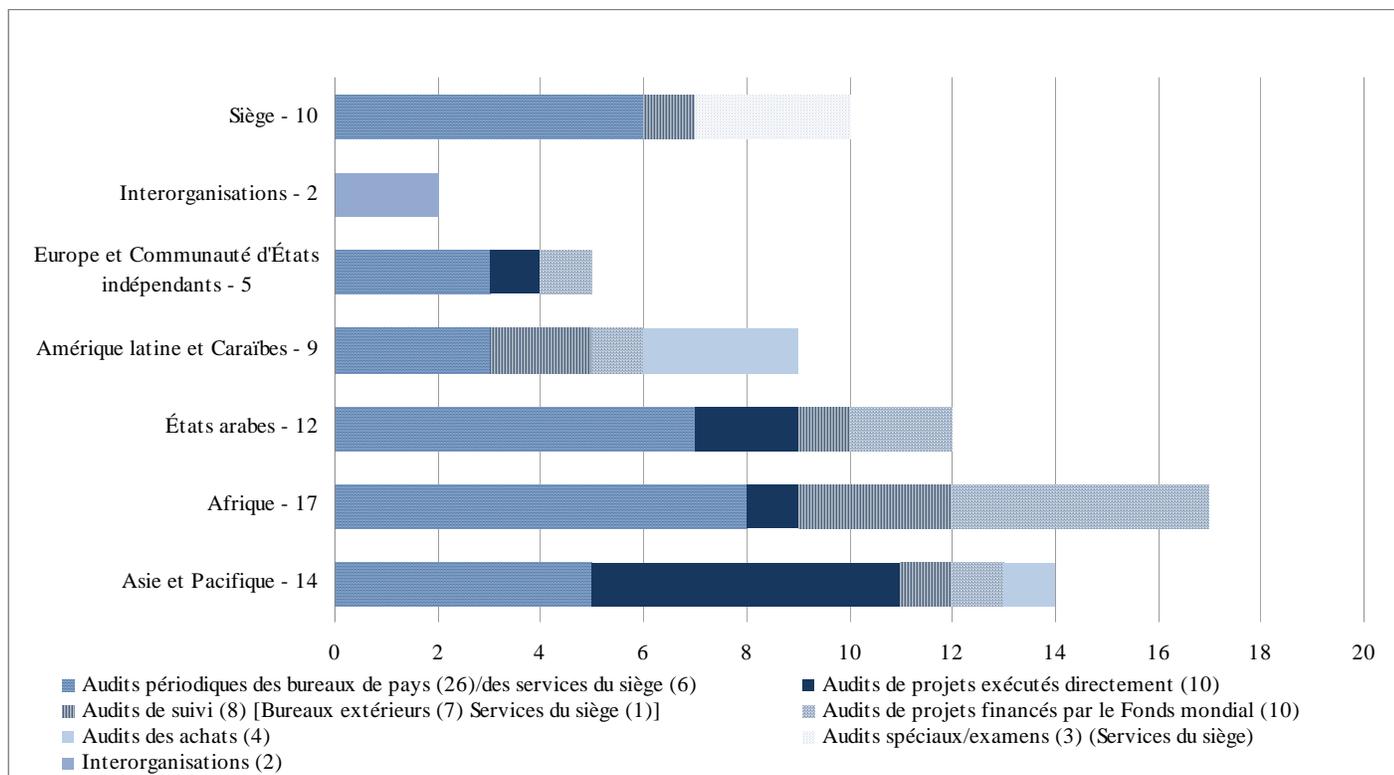
13. Le Bureau a publié 69 rapports d'audit; 10 d'entre eux concernent des services du siège, 57 des bureaux de pays et les 2 autres des audits interorganisations (voir l'annexe 2 du présent rapport)<sup>1</sup>. Parmi les 10 rapports sur les services du siège, 2 rapports de synthèse ont trait à l'audit des subventions du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Les audits interorganisations ont donné lieu à un rapport de synthèse sur les audits concertés du Fonds humanitaire commun pour le Soudan ainsi qu'à un rapport sur l'audit conjoint de l'approche harmonisée des transferts monétaires au Viet Nam. Les 57 audits de bureaux de pays se répartissent comme suit : 26 audits généraux, 10 audits de projets exécutés directement par le PNUD, 7 audits de suivi, 10 audits de projets financés par le Fonds mondial et 4 audits axés sur la fonction achat dans les bureaux de pays (voir la figure 1).

14. Comme la plupart des audits dont les rapports ont été publiés en 2010 concernent des opérations et activités que les bureaux du PNUD ont menées en 2009, leurs résultats permettent, dans l'ensemble, de faire le bilan des opérations de 2009. Les 57 audits de bureaux de pays et bureaux régionaux portent sur une somme se montant à environ 1,6 milliard de dollars, soit 38 % des 4,2 milliards de dollars que le PNUD a engagés pour les activités opérationnelles en 2009, comme il ressort des données entrées dans le progiciel de gestion intégré, Atlas. Un montant additionnel de 1,8 milliard de dollars a été audité, qui concernait des projets d'exécution nationale et des projets exécutés par des organisations non gouvernementales (voir la section X ci-dessous). Les audits de bureaux de pays et de services du siège viennent donc s'ajouter aux autres dispositifs de contrôle sur lesquels se fondent l'Administrateur et le Conseil pour avoir l'assurance que les ressources du PNUD sont utilisées au mieux et que les processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne sont efficaces et adéquats.

---

<sup>1</sup> Si l'on y ajoute les six rapports d'audit relatifs à UNIFEM, le nombre des rapports publiés s'établit à 75 (voir la section IX ci-dessous).

Figure 1  
Nombre et objet des rapports d'audit publiés en 2010



## II. Divulgence de rapports d'audit interne

15. En 2008, le Bureau a publié des instructions permanentes concernant la suite à donner aux demandes de divulgation de rapports d'audit interne pour veiller à ce que les décisions prises à ce sujet se conforment strictement à la politique du PNUD en la matière et à la décision 2008/37. Ces instructions ont été remaniées en 2010 afin de traiter les demandes plus efficacement et sans contretemps.

16. Depuis l'adoption de la décision 2008/37, le Bureau a accordé l'autorisation de consulter 44 rapports d'audit. En 2010, il a donné une suite favorable aux demandes déposées par les gouvernements cubain, français, irlandais, suédois et des États-Unis (trois demandes), à la suite de quoi 35 rapports ont pu être consultés (voir l'annexe 3 du présent rapport). La communication d'un rapport a été refusée pour des raisons tenant à la confidentialité. La consultation de tous les rapports a eu lieu à New York, dans le respect des principes de confidentialité.

17. Chaque demande est, dès réception et avant toute divulgation, transmise au Bureau par le secrétariat du Conseil d'administration. Le Bureau vérifie alors que le motif de la consultation est dûment indiqué et qu'il y est expressément confirmé que les informations figurant dans le rapport concerné seront tenues confidentielles. En outre, il informe le gouvernement intéressé, par une lettre adressée à son représentant permanent auprès de l'ONU, qu'il a reçu une demande le concernant et

il lui laisse le temps de consulter le rapport et de présenter des observations y relatives. Près de 45 % des pays concernés ont saisi l'occasion qui leur était offerte de prendre connaissance du rapport dans les locaux du Bureau, à New York. Après avoir consulté le rapport, aucun pays ne s'est opposé à ce qu'il soit communiqué à l'auteur de la demande. Le Bureau informe dûment le CCQA, au cours de réunions périodiques, de l'état d'avancement des demandes déposées.

18. Comme indiqué précédemment, l'impossibilité, pour les grands bailleurs de fonds qui ne sont pas des États membres, de consulter les rapports d'audit de projets ou de programmes qu'ils financent continue de poser problème. Dans sa décision 2010/22, le Conseil d'administration a prié l'Administrateur du PNUD et les directeurs exécutifs du FNUAP et de l'UNOPS de lui présenter un document indiquant les retombées de la récente demande de communication de plus amples informations sur les rapports d'audit interne, et contenant notamment des options pour répondre au besoin d'informations pertinentes. Le Bureau estime qu'il pourrait être utile d'accorder aux bailleurs de fonds institutionnels ayant fortement investi dans un projet donné l'autorisation de consulter tout rapport d'audit sur le projet en question, selon des procédures semblables à celles qui s'appliquent aux États membres; cela permettrait, tout en respectant l'exigence de confidentialité, de répondre à la demande d'information formulée par ces bailleurs. Au moment de la rédaction du présent rapport, le PNUD consultait les organismes intéressés des Nations Unies en vue de s'accorder sur une position concertée.

### **III. Planification des audits axée sur les risques**

19. Comme les précédents, le plan d'audit du Bureau pour 2010 est axé sur les risques, et il se fonde sur le modèle d'évaluation des risques élaboré en 2005 pour sélectionner les bureaux de pays qui feront l'objet d'un audit, actualisé et perfectionné chaque année. Il est à noter cependant que, pour 2010, le nombre des audits de bureaux de pays comme de services du siège est moins important qu'auparavant. En effet, des moyens accrus ont été consacrés à l'audit de projets exécutés par le PNUD et présentant des risques élevés, ainsi qu'à l'audit plus généralisé de questions transversales concernant les bureaux de pays. Le Bureau a continué de se concerter avec le Comité des Commissaires aux comptes afin que les audits internes et externes soient décidés de telle sorte à couvrir adéquatement les opérations du PNUD.

20. Au cours des cinq dernières années, la planification cyclique axée sur les risques a permis de couvrir effectivement la totalité des bureaux de pays; ces derniers, selon qu'ils sont classés comme présentant des risques très élevés, élevés, moyens et modérés, font respectivement l'objet d'un audit tous les deux, trois, quatre et cinq ans. Il est à noter aussi que l'on a grandement avancé dans la couverture des services du siège et des principales fonctions. Le Bureau souhaite établir un cycle quinquennal et compte que les principaux services et fonctions auront été substantiellement couverts d'ici à la fin 2012.

## IV. Effectifs et budget

21. Au 31 décembre 2010, le Bureau disposait de 67 postes, dont 3 affectés à l'audit des projets financés par le Fonds mondial et 1 à ceux financés par le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM). De ces 67 postes, 62 étaient pourvus, 3 étaient vacants (dans les centres régionaux d'audit), et 2 autres (au siège) étaient temporairement gelés par suite de contraintes budgétaires. La durée moyenne de vacance des postes (sept mois) est demeurée inchangée.

22. En 2010, l'enveloppe budgétaire allouée au Bureau se montait à 13,4 millions de dollars (chiffre comparable à celui de l'année précédente) dont 1,9 million de dollars (soit 14,2 %) destiné aux investigations. Comme l'année précédente, environ 80 % de ce montant provenait du budget ordinaire du PNUD, le solde étant imputé à la rubrique Autres ressources, dont 0,8 million de dollars pour les audits des projets financés par UNIFEM et par le Fonds mondial (voir la figure 2 ci-dessous).

Figure 2

### Montant des ressources allouées au Bureau en 2010

	<i>Audits des opérations du PNUD</i>	<i>Investigations relatives aux opérations du PNUD</i>	<i>Audit des projets financés par le Fonds mondial</i>	<i>Audit des projets financés par UNIFEM</i>	<i>Direction et opérations</i>	<i>CCQA</i>	<b>Total</b>
Postes approuvés	47*	9*	3	1	7	–	<b>67</b>
Budget (en millions de dollars)	8,856	1,911	0,546	0,284	1,749	0,097	<b>13,443</b>

\* Dont un poste gelé.

23. Du fait de l'augmentation des activités relevant du programme pour l'Afghanistan, les moyens actuels ne suffisent pas à assurer un audit adéquat, ni à obtenir l'assurance raisonnable que les fonds alloués à ce programme sont bien employés. À l'issue de discussions avec l'équipe de direction, il a été décidé de créer deux postes supplémentaires à compter de 2011. Il sera alors possible d'intensifier l'audit de ce programme.

24. Le Bureau a également appelé l'attention de la direction sur le fait que les effectifs chargés des investigations étaient devenus insuffisants, leur charge de travail ayant augmenté et les dossiers étant de plus en plus complexes. Or, diverses nouvelles orientations stratégiques, parmi lesquelles l'élargissement du champ des investigations et l'adoption d'un régime de sanctions à l'encontre des fournisseurs ne remplissant pas les conditions fixées dans les marchés, devraient creuser davantage l'écart entre les besoins et les moyens. Le Bureau a obtenu, à sa demande et à titre exceptionnel, des fonds supplémentaires en vue de s'assurer en 2010 les services de consultants spécialisés dans les investigations. Ceci lui a permis de résorber une partie des affaires en souffrance. Par ailleurs, un poste provisoire a été inscrit au budget à compter de 2011, dont le titulaire sera exclusivement chargé des dossiers en rapport avec les subventions du Fonds mondial administrées par le PNUD. Les discussions se poursuivent avec l'équipe de direction en vue de trouver une solution globale et durable à ce problème. On trouvera à la section XI ci-dessous des renseignements plus précis sur les moyens alloués à l'investigation.

## V. Principaux résultats des audits internes

### A. Audits de services et fonctions du siège

25. Le Bureau a mené à bien, en 2010, l'audit des centres régionaux de Bratislava et de Colombo ainsi que du Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants. Il a également achevé l'audit des bureaux de liaison, des états de paie, prestations et indemnités au plan mondial, de la sûreté et de la sécurité et du Fonds humanitaire commun pour le Soudan, ainsi que l'audit de suivi du Fonds d'équipement des Nations Unies. Il a par ailleurs publié deux rapports de synthèse sur les divers audits concernant les subventions du Fonds mondial.

26. Les résultats de ces audits peuvent se résumer comme suit :

a) *Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants (appréciation : partiellement satisfaisant)*. Les principaux problèmes constatés ont trait à l'absence de certains éléments majeurs (tels que la délégation de pouvoir et la responsabilité) nécessaires pour assurer un bon encadrement, d'un organigramme qui soit rationnel et permette d'obtenir des gains d'efficacité, et de directives précises concernant les pays changeant de catégorie. Par ailleurs, il est apparu que la gestion des programmes était inadéquate, les produits étant sans cesse redéfinis et la collecte de données ne répondant à aucune stratégie. Au 31 décembre 2010, 33 % des 15 recommandations formulées à l'issue de l'audit avaient été intégralement mises en œuvre;

b) *Centre régional de Bratislava (appréciation : satisfaisant)*. L'un des principaux problèmes constatés a trait à la difficulté de prévoir le montant des ressources extrabudgétaires qui seront mises à la disposition du Centre après 2011, dans la mesure où les dépenses prévues pour les divers domaines d'activité et pour les travaux de l'équipe de soutien au pays devraient dépasser les crédits ouverts. Par ailleurs, les données intégrées au système de suivi des services, capitales au regard de la planification et du contrôle des activités du Centre ainsi que de la communication de l'information y relative, souffrent de lacunes ou d'incohérences. Il est également apparu que les procédures de planification des programmes destinés aux pays où le PNUD ne dispose pas de bureau de pays sont insuffisantes, de sorte qu'il était impossible d'aborder de manière structurée les besoins de développement de certains pays. Au 31 décembre 2010, 91 % des 11 recommandations formulées à l'issue de l'audit avaient été intégralement mises en œuvre;

c) *Centre régional de Colombo (appréciation : non satisfaisant)*. Les principaux problèmes constatés sont les suivants : procédures d'encadrement ne permettant pas d'aider à contrôler les résultats ni à garantir la responsabilité des parties prenantes, carences au niveau de la gestion des programmes (de sorte que les comités des résultats, les comités des projets et les groupes consultatifs, lorsqu'ils ont été mis en place, ce qui n'est pas toujours le cas, ne fonctionnent pas bien), et inadéquation du contrôle des contrats de recrutement du personnel. Au 31 décembre 2010, 45 % des 11 recommandations formulées à l'issue de l'audit avaient été intégralement mises en œuvre;

d) *Bureaux de liaison (appréciation : satisfaisant)*. Les principaux problèmes constatés ont trait au fait que l'organigramme n'est ni efficace ni rationnel, que le Bureau des partenariats ne contrôle ni ne supervise assez rigoureusement les bureaux de liaison et ne leur donne pas de directives adéquates, et que la gestion des activités de programme du centre pour un partenariat innovant, dont le siège est à Genève, présente des insuffisances. Au 31 décembre 2010, aucune des 24 recommandations formulées à l'issue de l'audit n'avait été intégralement mise en œuvre, le rapport d'audit ayant tout juste été publié;

e) *États de paie, prestations et indemnités au plan mondial (appréciation : partiellement satisfaisant)*. Les principaux problèmes constatés ont trait au contrôle insuffisant des droits à prestations et indemnités, notamment celles en rapport avec les charges de famille et les congés dans les foyers. On a par ailleurs constaté des retards concernant la comptabilisation ainsi que des insuffisances au niveau de la mise en concordance des états de paie des administrateurs recrutés sur le plan international et des agents des services généraux en poste à New York ou dans les bureaux de pays. Il est également apparu que les politiques et procédures, particulièrement celles relatives aux congés dans les foyers, manquaient de clarté. Au 31 décembre 2010, 68 % des 19 recommandations formulées à l'issue de l'audit avaient été intégralement mises en œuvre;

f) *Sûreté et sécurité (appréciation : partiellement satisfaisant)*. Les principaux problèmes constatés ont trait au manque de précision dans les attributions de chacun en la matière, et ce à divers niveaux. Les attributions du haut responsable de la gestion des mesures de sécurité et des conseillers régionaux en matière de sécurité n'étaient pas clairement précisées. Par ailleurs, il est apparu que l'organigramme présentait des lacunes, que les effectifs étaient insuffisants et que la gestion de la sûreté et de la sécurité n'était pas systématiquement intégrée aux programmes et aux projets. Au 31 décembre 2010, aucune des 26 recommandations formulées à l'issue de l'audit n'avait été intégralement mise en œuvre, le rapport d'audit ayant tout juste été publié;

g) *Fonds humanitaire commun pour le Soudan (appréciation : partiellement satisfaisant)*. Les principaux problèmes constatés tiennent au fait que le cadre juridique des fonctions d'agent de gestion est déficient, notamment en ce qui concerne la supervision des activités de programme des organisations non gouvernementales partenaires. Il est apparu que les procédures de ces organisations relatives à la présentation des plans d'audit étaient inadéquates, tout comme la sélection des auditeurs et la présentation des rapports d'audit au PNUD. Il est des problèmes sur lesquels le PNUD n'a aucune prise et qui tiennent à la présentation tardive, par les organismes et les organisations non gouvernementales concernés, des informations financières dont le PNUD a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités en qualité d'agent administratif et d'agent de gestion. Au 31 décembre 2010, 88 % des huit recommandations formulées à l'issue de l'audit avaient été intégralement mises en œuvre.

## B. Audits interorganisations

27. Le Bureau a, en 2010, publié deux rapports d'audit interorganisations, qui font suite à la coordination des activités des services de l'audit interne de plusieurs organismes des Nations Unies. Il s'agit des deux rapports suivants :

a) *Rapport de synthèse sur les audits coordonnés du Fonds humanitaire commun pour le Soudan.* Ce rapport a été établi et publié par le Bureau en sa qualité d'auditeur de l'agent administratif du Fonds. Il récapitule les constatations issues des audits concertés réalisés par les organismes qui participent au Fonds, à savoir l'ONU, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le PNUD, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme alimentaire mondial (PAM). Les principaux problèmes constatés ont trait au fait que le mandat confié au Fonds est incomplet puisqu'il ne définit pas précisément la structure hiérarchique de ce dernier ni les attributions des différentes fonctions de gestion. Il est également apparu que le cadre juridique de la fonction d'agent de gestion était lacunaire et que l'évaluation des capacités des partenaires de réalisation laissait à désirer;

b) *Audit conjoint de l'approche HACT au Viet Nam.* Cet audit a été mené conjointement par des auditeurs du PNUD, de l'UNICEF et du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), la Division des services de contrôle interne du FNUAP en assurant la direction et la coordination. Il a été constaté que, si les trois organismes participants avaient fait de grands progrès, les programmes de pays ne respectaient toujours pas strictement l'approche harmonisée des transferts monétaires.

## C. Audits de bureaux de pays

28. L'audit interne d'un bureau de pays porte généralement sur les points suivants : gouvernance et gestion stratégique, coordination des organismes des Nations Unies (activités de développement, bureau du Coordonnateur résident et attributions du PNUD dans l'initiative « Unité d'action des Nations Unies »), exécution des programmes (gestion des programmes, partenariats, mobilisation des ressources et gestion des projets) et opérations (ressources humaines, gestion financière, achats, technologies de l'information et des communications, administration générale, sûreté et sécurité).

29. Conformément à la stratégie élaborée par le Bureau pour que ses plans d'audit répondent aux objectifs du PNUD, les audits des bureaux de pays portent également sur des questions transversales (ou domaines thématiques) qui sont examinées en profondeur selon des procédures normalisées; les résultats de ces examens sont regroupés puis analysés une nouvelle fois à l'échelle de l'ensemble du Programme. En 2010, les domaines thématiques retenus concernaient les achats, les prestations et indemnités, les relations avec les bailleurs de fonds, l'approche HACT, l'état de préparation à l'application des normes IPSAS et les voyages.

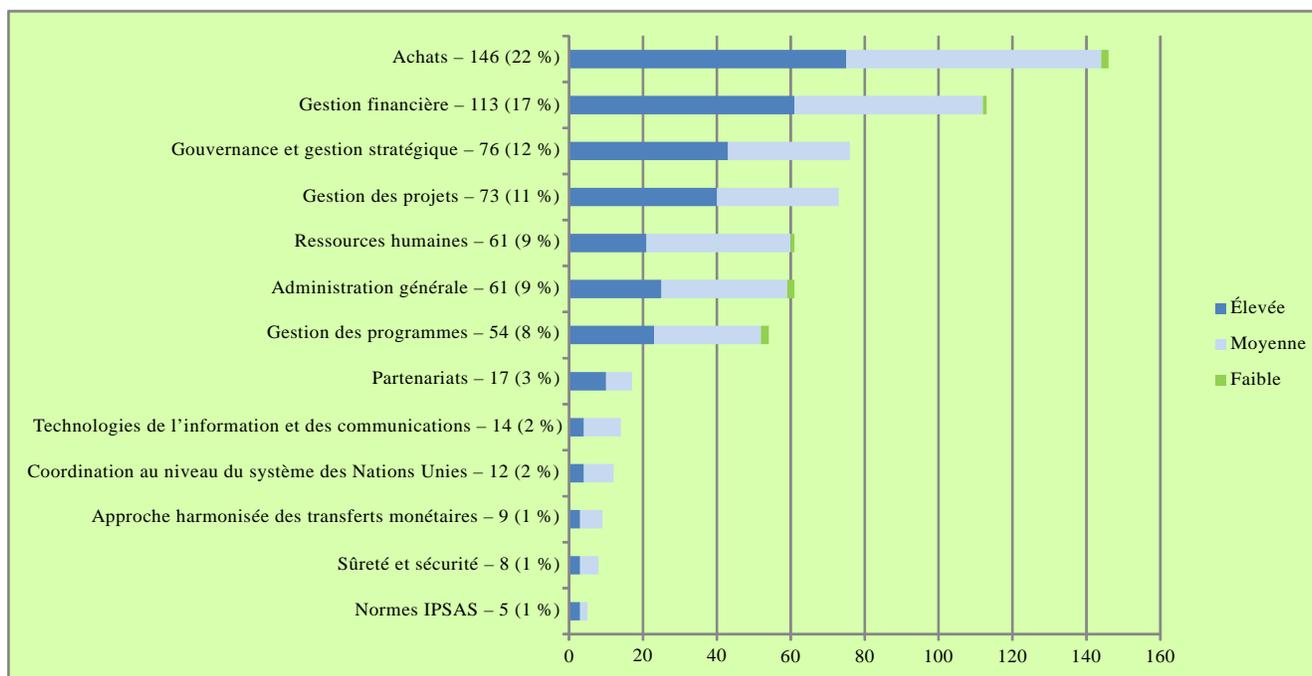
### Principales constatations et problèmes récurrents révélés par les audits

30. Les 57 rapports d'audit de bureaux de pays publiés en 2010 renferment 649 recommandations, dont 49 % sont considérées comme hautement prioritaires, ce qui signifie : a) qu'elles appellent des mesures immédiates si l'on veut éviter que le PNUD soit exposé à des risques élevés; b) que l'inaction risque d'avoir de sérieuses conséquences et d'entraîner des problèmes majeurs.

31. Les procédures d'achat constituant un domaine thématique, il n'est pas étonnant que cette fonction représente la part la plus large (22 %) des recommandations formulées à l'issue des audits, suivie par la gestion financière. Prises ensemble les fonctions d'achat, de gestion financière, de gouvernance et de gestion stratégique font l'objet de plus de la moitié des recommandations (voir la figure 3 ci-dessous). Au quatrième rang, on trouve la gestion des projets, ce qui s'explique notamment par l'accent mis sur cette fonction dans le cadre de nombreux audits de projets financés par le Fonds mondial.

Figure 3  
Répartition des recommandations d'audit formulées dans les rapports de 2010,  
par rang de priorité

(Nombre total de recommandations : 649)



#### Audit de la fonction achat

32. Quatre rapports ont été publiés qui portent sur les opérations d'achat des bureaux de pays pour l'Argentine, le Pakistan, le Paraguay et le Pérou. Le Bureau s'est dans l'ensemble penché sur les questions suivantes : délégation de pouvoirs en matière d'achats, formation aux opérations d'achat, appel à la concurrence et évaluation des offres reçues, comités d'examen des marchés, adjudication, gestion du portefeuille fournisseurs et contrats de louage de services. Dans trois de ces

quatre bureaux, on a constaté que les systèmes d'évaluation des prestations des fournisseurs soit faisaient défaut, soit présentaient des lacunes. La plupart des autres constatations sont propres aux bureaux concernés et ne sont pas généralisées.

### **Audit des projets financés par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme**

33. Depuis 2009, le Bureau fait une plus grande place à l'audit de projets financés par le Fonds mondial et administrés par le PNUD en qualité de principal bénéficiaire. Il a, en 2009, publié quatre rapports, concernant respectivement des projets exécutés en Angola, en République démocratique du Congo, au Nord-Soudan et au Sud-Soudan. Dix autres rapports ont été publiés en 2010, qui portaient sur des projets réalisés à Cuba, en Guinée équatoriale, en Mauritanie, en République arabe syrienne, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en République islamique d'Iran, au Tadjikistan et au Tchad ainsi que sur le Programme d'assistance au peuple palestinien.

34. Le Bureau a par ailleurs analysé les résultats de divers audits concernant des bureaux de pays faisant office de principal bénéficiaire du financement de projets par le Fonds mondial. Ces audits font l'objet de huit rapports publiés depuis 2009 et jusqu'au 30 juin 2010. Le montant des dépenses auditées se chiffre à quelque 228 millions de dollars pour les 31 projets concernés. Deux audits ont donné des résultats jugés « non satisfaisants », et les six autres « partiellement satisfaisants ». Les principaux problèmes constatés concernent : a) les lacunes au niveau du contrôle de l'exécution des projets et de leur évaluation, telles qu'elles ressortent de la communication tardive de l'information, de la non-validation des données présentées par les sous-bénéficiaires au bénéficiaire principal et de l'insuffisance des visites d'inspection; b) la mauvaise gestion des stocks, telle qu'elle ressort des défaillances des systèmes informatisés relatifs aux médicaments, de la fréquence insuffisante des inventaires et de la mise en concordance des états y relatifs, du mauvais état des entrepôts et des écarts entre les inventaires physiques et les états d'inventaire; c) les lacunes au niveau du contrôle du matériel, telles qu'elles ressortent des données incomplètes enregistrées dans le progiciel Atlas, des inventaires inexacts et des écarts non élucidés entre les inventaires physiques et les états d'inventaire; d) le manque de contrôle de la qualité des médicaments.

35. À l'exception des organismes des Nations Unies, tous les organismes retenus en qualité de sous-bénéficiaires du Fonds mondial font l'objet d'un audit mené par un auditeur extérieur, comme l'exigent les procédures du PNUD relatives aux projets d'exécution nationale et à ceux exécutés par des organisations non gouvernementales. Cet audit est ensuite présenté au PNUD. Le Bureau a constaté, après avoir analysé 121 rapports d'audit que le PNUD a reçus pour 2008 et 2009, que des progrès avaient été accomplis. La part des dépenses pour lesquelles il a été émis une opinion sans réserve est passée de 57 % à 79 %. Le montant de celles pour lesquelles une opinion avec réserve ou l'impossibilité de formuler une opinion a été exprimée a parallèlement diminué, passant de 3,8 millions de dollars (soit 5 % des dépenses auditées) en 2008 à 1,5 million de dollars (soit 1,5 %) en 2009. Très souvent, les auditeurs ont constaté que les pièces justificatives soit n'avaient pas été présentées, soit n'étaient pas suffisantes. Ces problèmes ont été attribués au fait que les capacités de gestion financière et de comptabilisation des sous-bénéficiaires ainsi que leur connaissance des règles du Fonds mondial ou du PNUD laissent fort à désirer.

**Audit de projets directement exécutés par le PNUD**

36. Le Bureau a publié 10 rapports d'audit concernant 37 projets directement exécutés par les bureaux de pays suivants : Afghanistan (16 projets), Fidji, Guinée (2 projets), Liban (5 projets), Pakistan (2 projets), Somalie (4 projets), Timor-Leste et Ukraine (6 projets). Il a été constaté que deux problèmes sont communs à tous ces projets : le manque de pièces justifiant les dépenses et les achats, et la mauvaise gestion du matériel. En ce qui concerne ce dernier point, les comptes d'inventaire étaient incomplets et les preuves de l'existence physique des stocks étaient insuffisantes. Ceci s'explique par le fait que les systèmes d'inventaire, lorsqu'ils existent, sont déficients.

**Gestion des programmes et projets, contrôle de leur exécution et évaluation de leurs résultats**

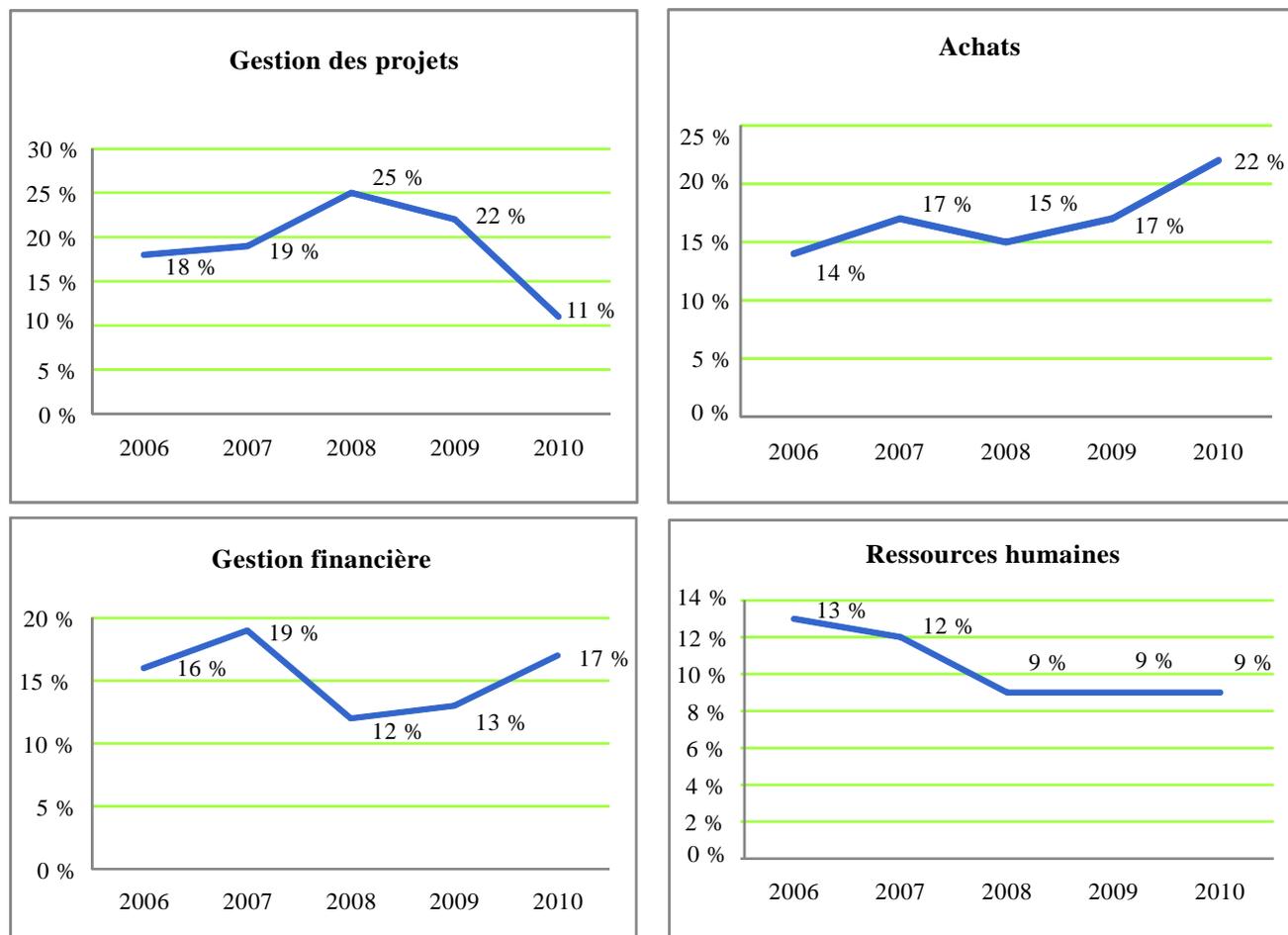
37. Le Conseil d'administration a, dans sa décision 2009/15, salué les efforts constants que l'équipe de direction du PNUD fait pour remédier aux déficiences structurelles concernant la gestion des projets et des programmes, ainsi que le contrôle de leur exécution et l'évaluation de leurs résultats. Il a déclaré attendre avec intérêt des progrès dans ces domaines, et il a demandé que des informations y relatives figurent dans le présent rapport. Il ressort de l'analyse des problèmes soulevés dans les rapports d'audit pour 2010 et 2009 que des progrès ont effectivement été accomplis, puisque leur nombre a fortement régressé dans ces domaines. Il convient toutefois de noter que certains demeurent : clôture financière tardive des projets achevés, carences (voire inexistence) de l'analyse des résultats par les comités d'examen des projets, et communication problématique avec les bailleurs de fonds. Le Bureau a examiné les mesures prises par l'équipe de direction pour donner suite aux recommandations formulées, et il a constaté que des procédures étaient mises en place pour faciliter le recensement des projets achevés et leur inscription en tant que tels dans le progiciel Atlas. Il a également noté que les nouveaux projets faisaient l'objet d'un examen rigoureux et que des progrès avaient été obtenus s'agissant des relations avec les bailleurs de fonds et de la connaissance, par les personnels, des procédures opérationnelles y relatives.

**Tendances pluriannuelles**

38. La plupart des recommandations formulées au cours de la période quinquennale 2006-2010 concernaient la gestion des projets, les opérations d'achat, la gestion financière et les ressources humaines. Ces quatre domaines représentent, pris ensemble, 63 % des 4 060 recommandations présentées dans les rapports d'audit pour cette période. Une analyse approfondie montre que le nombre de problèmes constatés régresse pour ce qui est de la gestion des projets, progresse dans le domaine des achats, fluctue s'agissant de la gestion financière et se stabilise concernant les ressources humaines (voir la figure 4). Pour ce qui est des achats, cette tendance peut s'expliquer par le fait que le Bureau accorde à cet aspect une plus large place qu'auparavant. C'est ce qui explique aussi que les problèmes constatés dans le domaine de l'administration générale (accent mis sur les voyages), de la gouvernance et de la gestion stratégique accusent une tendance à la hausse. Il apparaît donc qu'une progression en nombre ou en pourcentage ne signifie pas forcément que les dispositifs de contrôle sont défectueux.

Figure 4  
Tendances pour la période 2006-2010

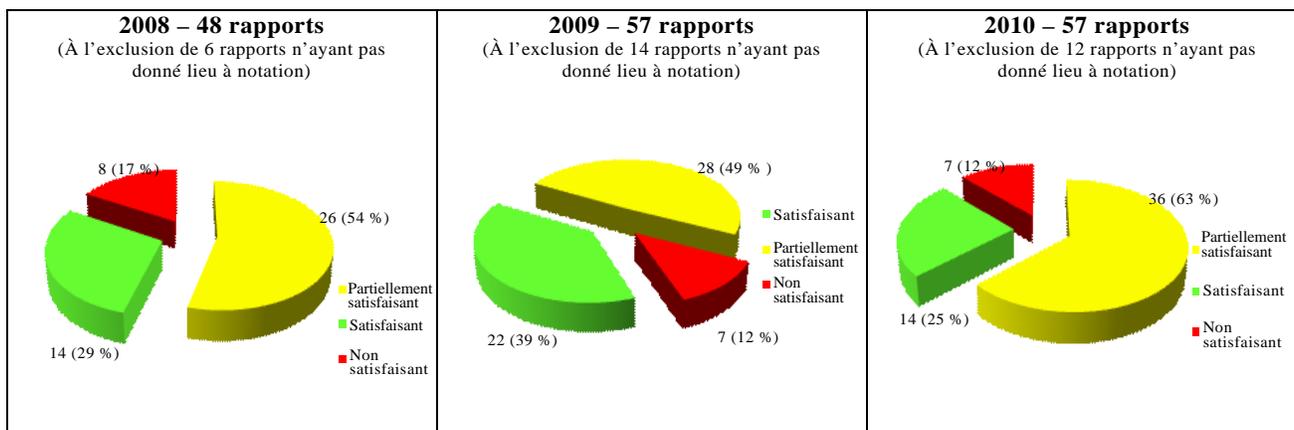
(En pourcentage du nombre total de recommandations formulées chaque année)



## VI. Notation d'audit

39. À l'issue de chaque audit, le Bureau attribue généralement une note globale (appréciation) fondée sur l'évaluation des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne. En principe, les audits spéciaux, les audits de suivi et les rapports de synthèse relatifs à des domaines thématiques ne se prêtent pas à l'attribution d'une note globale, car ils concernent des questions spécifiques et ont des objectifs limités. Sur les 69 rapports publiés pour la période considérée, 12 ne sont pas assortis d'appréciation. Sur les 57 autres, 7 rapports (soit 12 %) concernant tous des bureaux de pays portent l'appréciation « non satisfaisant ». Il est à noter que si le pourcentage des audits donnant lieu à cette appréciation demeure inchangé par rapport à 2009, le pourcentage des audits accompagnés de la mention « satisfaisant » recule, passant de 39 % à 25 % (voir la figure 5 ci-dessous).

Figure 5  
**Nombre de rapports d'audit publiés pour la période 2008-2010, par note attribuée**



40. Afin de suivre de plus près l'évolution de la situation dans les bureaux de pays et services du siège ayant donné lieu à l'appréciation « non satisfaisant », le Bureau réalise sur place, un an après la conclusion de l'audit précédent, un audit de suivi, qui vient s'ajouter à l'analyse continue, sur dossier, de la suite donnée aux recommandations. De plus, à compter de 2010, le Bureau porte ces audits à l'attention du Groupe des opérations et du Groupe de la gestion.

## VII. Suite donnée aux recommandations

41. Le Conseil d'administration et l'équipe de direction du PNUD demeurant préoccupés par le fait que certaines recommandations restent longtemps sans effet, le Bureau a redoublé d'efforts en matière de suivi. C'est ainsi qu'il procède à une analyse chaque fois qu'un bureau de pays ou un service entre dans la base de données générale pour le suivi de l'application des recommandations d'audit (base CARDS) une mesure prise pour appliquer une recommandation. L'entrée de données est devenue plus facile grâce aux perfectionnements récemment apportés à cette base en ligne, et ceci a amélioré concrètement les travaux du Bureau. Le taux d'application est généré par le système et il est automatiquement intégré à la feuille de suivi du bureau de pays ou service concerné.

42. À ces analyses sur dossier viennent s'ajouter des audits de suivi de la situation dans les bureaux ou services auxquels a été attribuée l'appréciation « non satisfaisante ». Le Bureau a ainsi réalisé en 2010 huit audits de suivi, qui concernaient le Fonds d'équipement des Nations Unies, six bureaux de pays (Chili, Guinée, Haïti, Malawi, Ouganda et Somalie) et un projet (Afghanistan). En général, ces audits montrent que la situation s'est nettement améliorée depuis l'audit initial, ce qui donne à penser que l'équipe de direction entend mieux donner suite aux recommandations.

43. L'équipe de direction a, en 2010, suivi de bien plus près la suite donnée aux recommandations. Le Groupe des opérations et le Groupe de la gestion se sont longuement penchés sur les recommandations qui n'avaient pas été suivies d'effet 18 mois ou plus après leur formulation. Grâce à ces efforts concertés, seules

41 d'entre elles restaient, à la fin 2010, à être intégralement appliquées, contre 56 à la fin 2009 (voir l'annexe 4 du présent rapport). Parmi ces 41 recommandations, 56 % avaient été jugées prioritaires au moment où elles avaient été énoncées; huit d'entre elles remontaient à plus de trois ans, dont six à plus de cinq ans. On compte que plusieurs recommandations se rapportant au progiciel Atlas seront appliquées avant que les normes IPSAS soient mises en œuvre.

44. D'énormes progrès ont été obtenus depuis l'année précédente. Dans la plupart des cas, il suffirait que les bureaux et services concernés redoublent d'efforts et qu'ils revoient l'ordre de leurs priorités. Mais il est à noter que l'application de 12 recommandations en souffrance (soit 29 %) est tributaire de l'assistance ou de la coopération de parties tierces, comme les autorités nationales ou d'autres organismes des Nations Unies.

## **VIII. Services consultatifs**

45. Le Bureau a continué de prêter conseil à l'équipe de direction à tous les échelons, que ce soit au siège, dans les centres régionaux ou dans les bureaux de pays. Il a notamment passé en revue les dispositions visant l'audit et les investigations dans les accords – tels que les accords multidonateurs, les accords de partage des coûts, les mémorandums d'accord et autres lettres d'attribution – conclus avec les partenaires de développement, et il a émis des avis y relatifs.

## **IX. Services d'audit prêtés au Fonds de développement des Nations Unies pour la femme**

46. Depuis le recrutement, en août 2009, d'un auditeur dont le poste est financé par UNIFEM, le nombre d'audits relatifs à cet organisme a augmenté par rapport à l'année précédente. En 2010, ils ont porté sur les bureaux sous-régionaux pour l'hémisphère Sud, l'Afrique de l'Ouest, le Pacifique, l'Afrique australe et les États de l'océan Indien, les États arabes, le Mexique, l'Amérique centrale, Cuba et la République dominicaine et ils concernaient des dépenses opérationnelles et de gestion se montant au total à 62,4 millions de dollars. Ont été audités les aspects relatifs à la gouvernance et la gestion stratégique, à l'exécution des programmes (gestion des programmes, partenariats, mobilisation de ressources et gestion des projets) et aux opérations (ressources humaines, gestion financière, achats, technologies de l'information et des communications, administration en général et appui du PNUD aux opérations d'UNIFEM).

47. L'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme (ONU-Femmes), dont la création a été décidée par l'Assemblée générale et qui regroupe UNIFEM et d'autres organismes, a entamé ses opérations le 1<sup>er</sup> juillet 2010. Les arrangements de transition y relatifs devaient prendre fin en décembre 2010. Bien qu'il n'ait pas encore été décidé des modalités d'audit et d'investigation internes applicables à l'Entité, le Bureau a accepté, à la demande de la Directrice exécutive d'ONU-Femmes, de prêter ses services en 2011 moyennant remboursement des dépenses engagées.

## X. Examen des audits de projets d'exécution nationale et de projets exécutés par des organisations non gouvernementales

48. À l'issue de l'évaluation des risques, 1 700 projets d'exécution nationale et projets exécutés par des organisations non gouvernementales ont été désignés pour être audités en 2010 par des cabinets-conseils ou des institutions de contrôle des finances publiques. Le Bureau a ainsi reçu 1 705 rapports d'audit concernant 122 bureaux de pays, 1 442 octrois de marchés et des dépenses se montant à 1,8 million de dollars en 2009, soit 82 % de la totalité des dépenses engagées aux fins de l'exécution de projets de ce type. La portée des audits s'en est ainsi trouvée étendue (voir fig. 6).

Figure 6  
Portée des audits pour la période 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
Nombre de marchés devant être octroyés	1 869	1 765	1 564	1 455
Portée prévue des audits (en milliards de dollars)	2,1	2,0	1,8	1,8
Montant total des dépenses engagées au titre de l'exécution nationale et de l'exécution par des ONG	2,4	2,4	2,3	2,2
Portée des audits (en pourcentage)	88	83	78	82

49. Grâce aux efforts concertés de l'OAI, du Bureau des finances et de l'administration et des bureaux de pays concernés, les audits ont été réalisés plus rapidement qu'au cours des années précédentes. C'est ainsi qu'au 30 juin 2010, les rapports relatifs à 95 % d'entre eux avaient été reçus, contre 93 % l'année précédente à la même date (voir la figure 7).

Figure 7  
Présentation de rapports d'audit pour la période 2006-2009

	2006 Au 30 juin 2007	2007 Au 30 juin 2008	2008 Au 30 juin 2009	2009 Au 30 juin 2010
Audits prévus/nombre de marchés octroyés	1 869	1 765	1 564	1 455
Rapports d'audit reçus/nombre de marchés octroyés	1 489	1 507	1 458	1 388
Rapports d'audit reçus par rapport aux audits prévus	80 %	85 %	93 %	95 %

### Analyse des résultats des rapports d'audit

50. Le Bureau a analysé les rapports d'audit de projets d'exécution nationale et de projets exécutés par des organisations non gouvernementales sous quatre angles différents : a) *Opinion d'audit et montant net des incidences financières*. Le Bureau calcule l'impact net des incidences financières des réserves émises par les auditeurs, exprimé en pourcentage des dépenses engagées pour l'exécution du projet;

b) *Résultats des audits*. Le Bureau examine les conclusions des rapports d'audit, et détermine les risques qu'ils font peser sur l'exécution d'ensemble des projets; c) *Portée des audits*. Le Bureau détermine si la portée de l'audit correspond aux prescriptions énoncées dans le mandat des auditeurs; d) *Administration des audits*. Le Bureau détermine si les bureaux de pays ont administré les audits de manière efficace et efficiente.

51. Le Bureau a qualifié la majorité des rapports d'audit de « satisfaisants », et seuls quelque 10 % d'entre eux ont été jugés « non satisfaisants » (voir la figure 8). Ses conclusions sont communiquées aux bureaux de pays sous forme de lettres de synthèse dans lesquelles il souligne les carences constatées et appelle l'attention sur celles qui exigent des mesures immédiates. Ces lettres aident les bureaux à choisir les cabinets qui assureront les audits dans l'avenir et elles leur rappellent que les dispositions du mandat d'audit doivent être strictement respectées. Au 31 décembre 2010, des lettres de synthèse avaient été envoyées à 120 des 125 bureaux de pays (soit 96 %). Cinq lettres n'ont pu être envoyées à temps, les bureaux concernés (Myanmar, Panama, Somalie et Soudan, ainsi que le Programme d'assistance au peuple palestinien) n'ayant pas été en mesure d'achever leurs audits en temps voulu. Ces cinq cas ont été portés à l'attention de l'équipe de direction.

Figure 8

**Appréciations accompagnant les rapports d'audit de projets d'exécution nationale et de projets exécutés par des organisations non gouvernementales**

	<i>Appréciation</i>			
	<i>2008</i>		<i>2009</i>	
	<i>Nombre de pays</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>Nombre de pays</i>	<i>Pourcentage</i>
Satisfaisant	82	66	77	63
Partiellement satisfaisant	31	25	32	26
Non satisfaisant	12	9	13	11
<b>Total, pays</b>	<b>125</b>		<b>122</b>	

**Principaux problèmes constatés lors de l'audit de projets d'exécution nationale ou de projets exécutés par des organisations non gouvernementales et mesures prises pour y remédier**

52. Le Bureau a entrepris une analyse plus approfondie de 840 des 1 705 rapports d'audit qu'il a reçus, correspondant à des dépenses vérifiées d'un montant de 1,4 milliard de dollars (78 % du total) et exposant 2 835 problèmes constatés lors des audits. Il a estimé que la plupart de ces problèmes (73 %) – dont 61 % avaient trait à la gestion financière, aux systèmes comptables et aux dispositifs de contrôle – étaient moyennement prioritaires. L'analyse des tendances au cours des quatre derniers cycles d'audit montre que le nombre de problèmes relatifs à la gestion financière a légèrement progressé, tandis que celui concernant les systèmes comptables et les dispositifs de contrôle a nettement reculé. Il apparaît donc qu'il faut améliorer davantage la gestion financière.

53. Le Bureau se tient informé des mesures que les bureaux de pays prévoient et mettent en œuvre pour donner suite aux observations qui résultent des audits. Il ressort de son analyse que les bureaux intéressés entendent remédier à 82 % des 2 835 problèmes constatés. Le Bureau a, dans l'ensemble, noté une nette amélioration concernant les mesures prévues ou prises pour 2009 par rapport aux années précédentes.

#### **Opinions et impact net de leurs incidences financières**

54. Les auditeurs des projets d'exécution nationale et des projets exécutés par des organisations non gouvernementales sont parvenus à la conclusion que les états financiers donnaient une image fidèle de la situation et ont par conséquent émis une opinion sans réserve concernant des dépenses vérifiées se montant à 1,3 milliard de dollars sur un total de 1,8 milliard de dollars, soit 72 %. Le Bureau, après avoir analysé les rapports assortis d'une opinion avec réserve, d'une opinion défavorable ou de l'impossibilité d'exprimer une opinion, a chiffré à 27,9 millions de dollars, soit l'équivalent de 1,6 % du montant total des dépenses vérifiées, les incidences financières des réserves émises. Ceci constitue un pas en arrière par rapport à l'année précédente (9,5 millions de dollars, soit 0,5 %).

55. L'opinion avec réserve émise pour un bureau de pays (Panama) est responsable de 62 % du montant total net des incidences financières pour la période considérée. La réserve concerne l'absence de pièces justifiant la réception de matériel pour un montant se chiffrant au total à 16,9 millions de dollars, matériel qu'il a été impossible de vérifier physiquement.

56. Pour certains bureaux de pays, des réserves ont été émises chaque année de 2007 à 2009. Le Bureau a porté ces cas à l'attention de l'équipe de direction; le Bureau des finances et de l'administration, avec le concours des bureaux régionaux compétents, relance les bureaux de pays intéressés afin qu'ils remédient à la situation.

#### **Approche harmonisée des transferts monétaires**

57. Le Bureau, ayant passé en revue la documentation présentée par les bureaux de pays soucieux de remplacer la méthode classique d'audit des projets d'exécution nationale et des projets exécutés par des organisations non gouvernementales par l'approche harmonisée des transferts monétaires, a constaté que cinq d'entre eux avaient franchi le pas (Bhoutan, Cap-Vert, Indonésie, Maroc et République-Unie de Tanzanie). Leur nombre devrait augmenter au cours des prochaines années. La méthode classique se concentre sur chaque projet particulier et, tout comme les audits financiers, procure une assurance sur les dépenses engagées. L'approche HACT, par contre, vise l'ensemble d'une organisation et, comme les audits de système, procure une assurance sur l'ensemble des systèmes et dispositifs de contrôle du partenaire d'exécution. Ces audits se fondent sur une macroévaluation et une microévaluation des modalités de travail du partenaire ainsi que sur diverses activités de contrôle de l'exécution entreprises tout au long du cycle complet du projet.

58. Du fait de l'importance toujours plus grande de l'approche HACT, et dans la mesure où elle porte sur plus d'un organisme, le Bureau a conclu un accord de coopération avec d'autres organismes des Nations Unies – à savoir le FNUAP, l'UNICEF et le PAM – pour en auditer l'application au niveau des pays. L'accord vise de plus la coordination des activités, le partage de l'information, la méthode

d'audit et le champ de ce dernier. C'est ainsi que le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF ont réalisé un audit conjoint de l'application de l'approche harmonisée au Viet Nam (novembre 2009) et au Malawi (février 2010). La version définitive des rapports y relatifs a été publiée conjointement aussi par les services d'audit interne de ces organismes. D'autres audits conjoints de l'application et du cadre de l'approche harmonisée des transferts monétaires sont prévus pour 2011.

## XI. Investigations

59. Le nombre de dossiers d'investigation dont le Bureau est saisi ne cesse d'augmenter : c'est ainsi que 215 plaintes ont été déposées en 2010, de sorte que, compte tenu des 110 plaintes déposées en 2009 et encore en instance, le Bureau a dû s'occuper en 2010 de 325 affaires au total, dont 132 (soit 41 %) ont été classées après qu'une évaluation préliminaire eut fait apparaître qu'il n'y avait pas lieu d'ouvrir une enquête. Dix-huit ont été renvoyées à d'autres services du PNUD et 16 à d'autres organismes. Soixante affaires (18 %) ont été classées après investigation. Trente-six (soit 60 %) ont débouché sur un rapport établissant l'existence d'irrégularités. Au 31 décembre 2010, 76 affaires en étaient encore au stade de l'évaluation préliminaire, tandis que 23 autres faisaient l'objet d'une investigation. Le Bureau est parvenu à réduire le nombre d'affaires en instance, bien que le nombre des plaintes déposées ait augmenté de 8 % (voir la figure 9).

Figure 9  
Affaires traitées en 2010

<i>Nombre de plaintes déposées</i>	
Affaires en instance au 1 <sup>er</sup> janvier 2010. . . . .	110
Plaintes déposées en 2010 . . . . .	215
<b>Total, 2010. . . . .</b>	<b>325</b>
Affaires en instance au 1 <sup>er</sup> janvier 2010 et classées depuis . . . . .	(102)
Plaintes déposées en 2010 et classées depuis . . . . .	(124)
<b>Total, affaires classées. . . . .</b>	<b>226</b>
Affaires en instance au 31 décembre 2010. . . . .	99
Affaires classées en 2010 . . . . .	226
Après évaluation préliminaire	
Classées (non-lieu). . . . .	132
Renvoyées à d'autres services du PNUD. . . . .	18
Renvoyées à d'autres organismes. . . . .	16
Après investigation	
Classées (sans fondement). . . . .	16
Renvoyées au Bureau d'appui juridique . . . . .	36
Renvoyées au Bureau de la déontologie (affaires relatives à des mesures de rétorsion)	3
Envoi d'une note à la Direction <sup>2</sup> . . . . .	8

<sup>2</sup> Certaines affaires ont donné lieu à la fois à une note à la Direction et à un rapport d'investigation.

60. Lorsque l’investigation confirme qu’il y a eu fraude ou manquement, l’affaire est renvoyée au Bureau d’appui juridique, lequel peut recommander des mesures disciplinaires ou administratives contre les fonctionnaires ou autres personnes en cause, ou encore le recouvrement des fonds ou des biens visés. Les affaires concernant des comportements susceptibles d’être délictueux peuvent être renvoyées aux autorités nationales pour enquête, poursuites et recouvrement des fonds à titre de réparation. Les cas de fraude ou de corruption impliquant un fournisseur sont renvoyés au Bureau de l’appui aux achats, lequel peut recommander la radiation de l’intéressé. Lorsque l’investigation fait apparaître une lacune des dispositifs de contrôle interne, le Bureau envoie une note à la direction du service concerné et recommande des mesures appropriées. La figure 9 ci-dessus indique la façon dont les affaires ont été traitées en 2010.

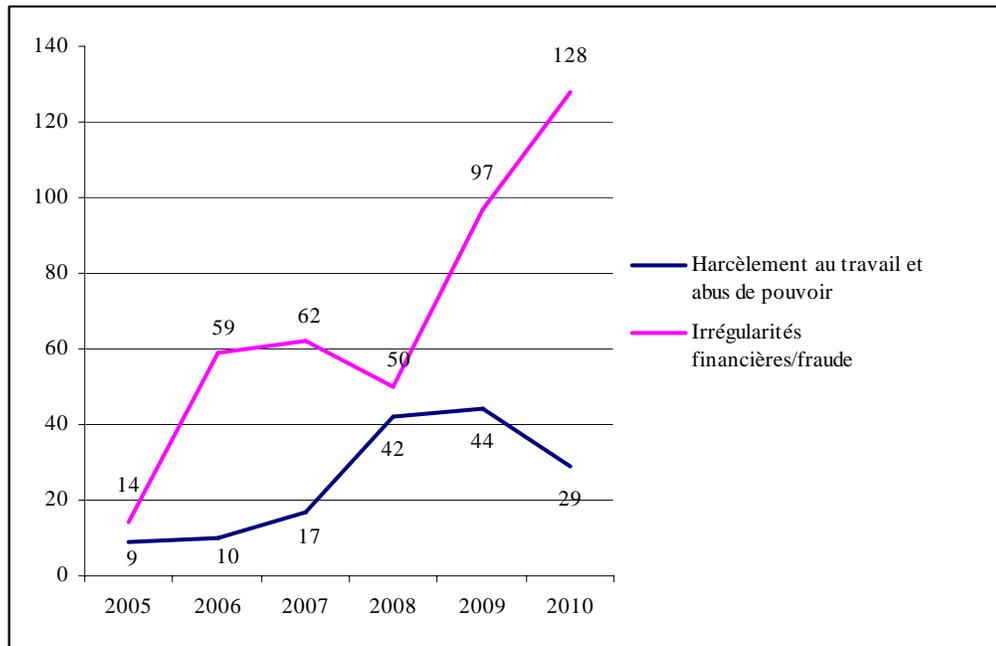
**Motifs des plaintes reçues en 2010 et analyse des tendances pour la période 2005-2010**

61. L’analyse des plaintes reçues en fonction des manquements invoqués montre que les cas de fraude et irrégularités financières ont augmenté alors que ceux liés à l’abus de pouvoir et au harcèlement au travail ont reculé (voir la figure 10).

Figure 10

**Motifs des plaintes reçues pour la période 2005-2010**

(En fonction de la part en pourcentage des plaintes déposées chaque année)

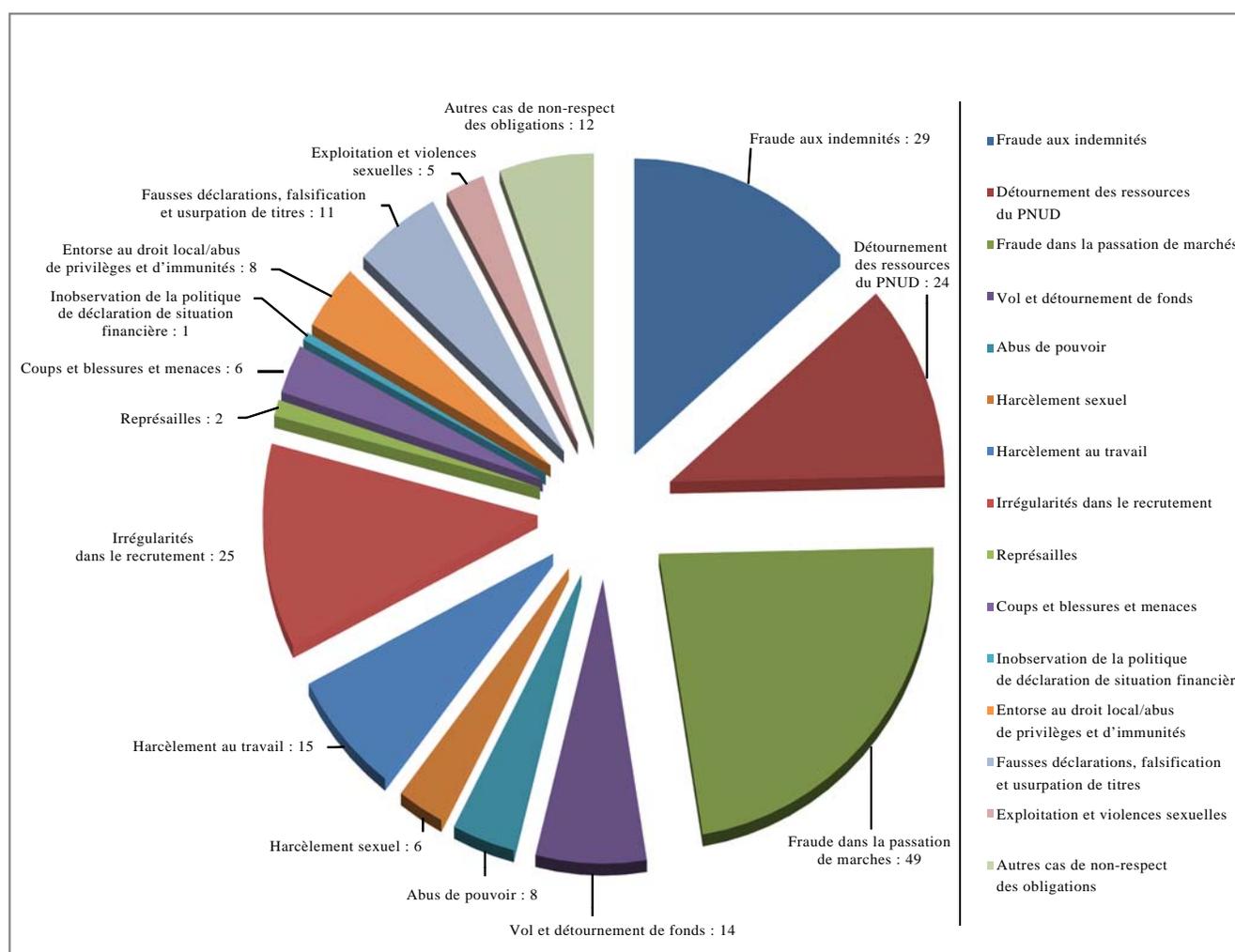


62. Les plaintes déposées en 2010 concernant des irrégularités financières, telles que fraude dans la passation de marchés, vol et détournement de fonds ou fraude aux indemnités, demeurent les plus nombreuses et représentent 60 % des affaires traitées en 2010. Dans cette catégorie, la fraude dans la passation de marchés vient au premier rang, et les plaintes y relatives ont progressé de près de 60 % par rapport à 2009. Les cas de fraude et d’irrégularité financière sont en général plus complexes

que les autres et leur élucidation exige des moyens humains et financiers plus importants. Les plaintes relatives au harcèlement au travail et à l'abus de pouvoir viennent au deuxième rang (29 affaires, soit 13 %), mais elles sont en net recul par rapport à 2009.

63. Les plaintes relatives à des irrégularités dans le recrutement et à d'autres décisions concernant les affectations viennent en troisième place (25 affaires, soit 12 %) et leur part n'a guère changé par rapport à 2009 (11 %). Celles concernant des mesures de rétorsion à l'encontre de personnes ayant signalé des irrégularités – à propos desquelles il est enquêté lorsque le Bureau de la déontologie a déterminé l'existence d'une présomption – ne représentent que 1 %, soit légèrement moins qu'en 2009 (2 %). Les autres catégories – entorses au droit local, abus de privilèges et d'immunités ou encore coups et blessures et menaces – constituent les 14 % restants (voir la figure 11 ci-dessous).

Figure 11  
Types de plaintes reçues en 2010



**Renforcement des moyens d'investigation**

64. Le Bureau s'est, en 2010, attaché à parfaire ses pratiques et procédures de sorte à améliorer la qualité et la rapidité de ses investigations. Il a en particulier mis en place de nouvelles procédures d'évaluation des plaintes, ce qui a permis de mener beaucoup plus rapidement à bien les examens préliminaires. Les processus d'amélioration suivants ont été entamés en 2010 :

a) *Perfectionnement des moyens informatiques d'investigation.* L'investigation repose de plus en plus sur des moyens et matériels techniques qui permettent d'extraire de systèmes informatisés, d'unités de stockage, d'assistants numériques personnels et d'autres appareils électroniques des éléments de preuve qui ne pourraient être autrement mis au jour. Il est prévu de former les personnels à l'exploitation de ces nouvelles techniques d'investigation;

b) *Perfectionnement du système de gestion des dossiers.* Un nouveau système de gestion des dossiers doit entrer en service au début 2011. Il permettra de mieux étayer les investigations, de sorte que, si le dossier doit être transmis au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, il sera conforme aux normes plus rigoureuses désormais applicables. Les moyens d'analyse et de communication de l'information s'en trouveront de plus améliorés, notamment pour ce qui est de l'analyse des tendances sous l'angle de la qualité, et de la communication, à l'équipe de direction comme au CCQA et au Conseil d'administration, des enseignements tirés des investigations;

c) *Amélioration de la qualité des rapports d'investigation.* Le Bureau a perfectionné les processus d'assurance qualité de tous les rapports liés aux investigations, l'objet étant d'obtenir des résultats plus fiables sur lesquels se fonderont les mesures disciplinaires ou administratives à prendre ainsi que le recouvrement de fonds;

d) *Champ des investigations.* Le Bureau enquête aussi désormais sur des plaintes déposées à l'encontre de parties tierces et concernant de grosses irrégularités financières qui risquent d'avoir des incidences financières pour le PNUD. Pour remplir cette tâche de manière efficace, il lui faut revoir le cadre d'orientation tout comme les directives en matière d'investigation, le matériel disponible et la formation;

e) *Investigations préventives.* Contrairement aux investigations résultant du dépôt d'une plainte, les investigations préventives se fondent sur l'analyse du renseignement, laquelle permet de cerner les domaines susceptibles de faire l'objet d'une enquête. Il s'agit notamment d'examiner les indicateurs d'alarme ressortant des dossiers traités ou en instance, d'analyser des renseignements non secrets, et de passer en revue les informations présentées par les services d'investigation des organismes d'aide bilatérale et d'autres organismes internationaux, y compris les banques multilatérales de développement;

f) *Amélioration de la sécurité de l'information.* De nouvelles mesures de sauvegardes sont prises pour amenuiser les risques à la réputation et d'autres risques liés au traitement de données d'investigation sensibles archivées par le Bureau;

g) *Perfectionnement du système de signalement par ligne directe.* Un nouveau système de signalement devait entrer en service au début 2011, qui permettra de s'ouvrir davantage aux pays où le PNUD administre ou finance des

programmes, grâce notamment au signalement sur la toile en diverses langues ou par ligne téléphonique directe et gratuite, ou encore à l'amplification des possibilités de signalement anonyme.

### **Lutte conjointe contre la fraude**

65. Le Bureau a intensifié sa collaboration avec les services d'investigation d'organismes internationaux et nationaux de sorte à mieux cerner les cas de fraude et à traiter conjointement des dossiers susceptibles de présenter un intérêt commun. Conformément aux dispositions de la résolution 62/63 de l'Assemblée générale relative à la responsabilité pénale des fonctionnaires et experts en mission des Nations Unies, le Bureau a établi des contacts avec les services de répression et les organes chargés des poursuites de divers pays pour décider des modalités d'échange d'informations et de renvoi des affaires aux autorités nationales pour investigation au niveau local.

66. Le Bureau a par ailleurs activement favorisé la coopération entre les services d'investigation des organismes des Nations Unies et il a mis en place, avec ses homologues de la FAO et du PAM, un programme de formation à l'intention de tous les enquêteurs du système. Il a contacté le Bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial en vue de conclure un accord de coopération sur la détection et l'investigation des cas de fraude et de corruption.

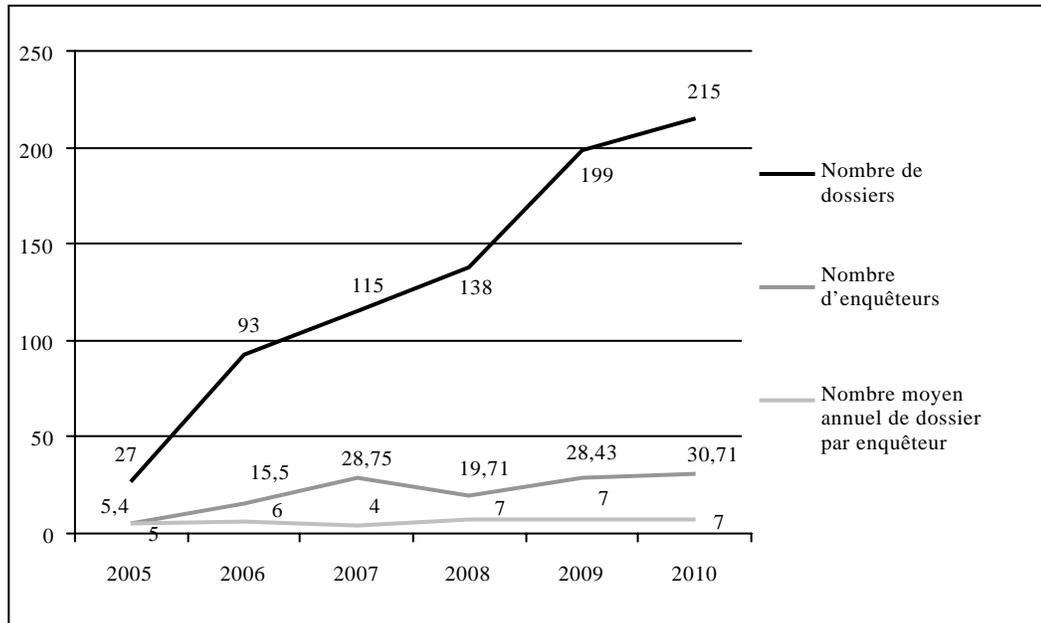
67. En collaboration avec le Bureau de la gestion et le Bureau de la déontologie, l'OAI a pris part à l'élaboration de la nouvelle politique du PNUD en matière de fraude et de corruption, laquelle vise à sensibiliser les fonctionnaires à la prévention de la fraude, à leur obligation de signaler des cas de fraude ou corruption présumée et aux sanctions applicables en cas de détection de ces délits.

### **Volume de travail prévu et moyens nécessaires pour y faire face (voir la section IV ci-dessus)**

68. Rien ne laisse prévoir que la charge de travail s'amenuisera en 2011. Bien au contraire, elle devrait s'alourdir en raison, notamment : a) de l'élargissement du champ des investigations; b) des mesures prises par l'équipe de direction pour sensibiliser davantage les fonctionnaires à l'exploitation et à la violence sexuelles; c) de l'entrée en vigueur, en 2011, de procédures de sanction à l'encontre des fournisseurs n'ayant pas respecté les clauses des marchés et leur éventuelle radiation des fichiers; et d) de la suppression, en 2010, du Groupe des affaires internes du Département de la sûreté et de la sécurité de l'ONU, dont le concours était précieux pour enquêter sur les plaintes à l'encontre de fonctionnaires du Département détenteurs d'une lettre de nomination du PNUD.

69. L'augmentation du nombre des dossiers reçus à ce jour ne s'est pas accompagnée d'une augmentation correspondante des ressources (voir la figure 12 ci-dessous). Alors que le nombre de cas exigeant une investigation a très fortement progressé (de plus de 50 % depuis 2008), les effectifs du Bureau demeurent inchangés. C'est ainsi qu'au 30 novembre 2010, chaque enquêteur était chargé de traiter en moyenne plus de 38 affaires, contre 20 en 2008. Le nombre de plaintes n'a cessé d'augmenter depuis l'établissement, en 2004, d'un service chargé exclusivement des investigations, et ce phénomène devrait se poursuivre en 2011.

Figure 12  
**Nombre d'enquêteurs (investigations et évaluations) pour la période 2005-2010**



70. Le Bureau ne dispose que de sept enquêteurs de la catégorie des administrateurs (à l'exclusion du Directeur adjoint) pour servir un organisme dont les effectifs se montent à 15 000 personnes (quelque 8 500 fonctionnaires en titre, auxquels s'ajoutent 5 000 personnes recrutées en vertu de contrats de louage de services et 2 400 Volontaires des Nations Unies). Il est clair que le nombre d'enquêteurs est bien en deçà des normes de référence établies par le Corps commun d'inspection.

71. Dans l'attente de moyens supplémentaires, le Bureau continuera de traiter en premier les dossiers prioritaires, c'est-à-dire ceux qui présentent les plus grands risques. Les dossiers moyennement prioritaires seront traités dans la mesure où les ressources le permettent, ce qui risque de retarder le classement définitif des affaires, et il se peut que les dossiers non prioritaires ne soient pas traités. Si cette façon de travailler permet de tirer le meilleur parti des moyens disponibles, elle revient à dire que le Bureau n'est pas en mesure de garantir que toutes les affaires qui exigent une investigation seront traitées. À titre provisoire, le Bureau a réaffecté à la Section des investigations un spécialiste de l'audit ayant une expérience de l'audit juricomptable et de l'investigation des fraudes. Bien qu'étoffant les moyens de traitement de cas de fraude complexes, cette mesure est prise au détriment de l'audit des services du Siège et des fonctions du Programme.

## **XII. Conclusions et perspectives d'avenir**

72. Les résultats des divers audits de services et bureaux, de fonctions et de projets – dont 88 % s'accompagnent de l'appréciation « satisfaisant » ou « partiellement satisfaisant » – procurent à l'Administrateur et au Conseil d'administration l'assurance raisonnable que, dans l'ensemble, les dispositifs de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne du PNUD fonctionnent bien. Les personnels d'encadrement sont de plus en plus soucieux de remédier aux problèmes constatés lors des audits, comme en témoigne le taux d'application général des recommandations.

73. Toutefois, 2011 s'annonce comme une année difficile pour le Bureau. En effet, les fonds imputés aux ressources de base pour l'exécution de ses activités devraient accuser une baisse sensible; l'audit de certains programmes à haut risque devrait être de plus en plus tributaire de contributions volontaires; la demande d'audits de projets entrant dans le cadre de l'initiative « Unis dans l'action » et d'autres activités menées conjointement avec des organismes des Nations Unies pour l'exécution desquelles le PNUD joue un rôle majeur de coordonnateur et d'administrateur devrait augmenter; enfin, il faudra mieux protéger les fonds destinés au développement face aux tentatives de fraude et de corruption et agir plus rapidement lorsque des actes répréhensibles présumés sont signalés. Tout ceci exige que le Bureau soit doté d'une stratégie appropriée et fait peser des contraintes sur les maigres ressources dont il dispose. Néanmoins, pour faire face aux risques nouveaux et aux nouvelles priorités, le Bureau continuera de se doter d'un plan de travail permettant une marge de manœuvre, de sorte à prêter au PNUD des services de contrôle interne indépendants et objectifs, l'objet étant d'aider le Programme à atteindre ses buts et ses objectifs.