

**Organisation des Nations Unies**

**Examen global du système de gouvernance  
et de contrôle de l'Organisation des Nations Unies  
et des fonds, programmes et institutions spécialisées  
des Nations Unies**

**Volume V  
Examen du Bureau des services de contrôle interne**

**Juin 2006**

## Table des matières

|   | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| Résumé .....  | 65          |
| 5.1 Conclusions .....   | 65          |
| Observations et recommandations .....   | 71          |
| 5.2 Historique et structure du Bureau des services de contrôle interne et aperçu<br>des conditions dans lesquelles il fonctionne actuellement ..... | 71          |
| 5.3 Fondements du rapport et modalités de l'examen .....  | 76          |
| 5.4 Principes généraux et démarche suivis dans le cadre du présent examen .....   | 77          |
| 5.5 Observations et recommandations détaillées .....  | 80          |
| 5.5.1 Indépendance .....  | 80          |
| 5.5.2 Structure de gouvernance régissant le fonctionnement du Bureau<br>des services de contrôle interne .....                                      | 88          |
| 5.5.3 Organisation et structure du Bureau des services de contrôle interne .....  | 92          |
| 5.5.4 Ressources humaines .....   | 100         |
| 5.5.5 Méthodes de travail .....   | 105         |
| 5.5.6 Technologie .....   | 113         |
| 5.5.7 Communications et établissement de rapports .....   | 115         |
| 5.5.8 Gestion des connaissances .....   | 120         |
| 5.5.9 Mesures de la performance .....   | 122         |
| 5.6 Récapitulation des recommandations chiffrées .....  | 125         |
| <br>Appendice   |             |
| Précisions supplémentaires sur l'organisation et la structure du Bureau des services<br>de contrôle interne et sur ses méthodes de travail .....    | 127         |

## Résumé

### 5.1 Conclusions

1. Toutes les parties ayant participé à l'examen ont exprimé le souhait de voir le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) renforcé.
2. Le BSCI ne peut pas fonctionner efficacement avec ses attributions actuelles car les fonctions de contrôle interne et de contrôle externe y sont mélangées. La fonction d'audit interne est entravée par les autres activités prévues dans le mandat du Bureau, qui ont eu pour effet d'en restreindre l'efficacité.
3. L'organe exécutif, l'administration des différents éléments du système des Nations Unies et le BSCI doivent clairement s'entendre sur le rôle du Bureau et le promouvoir.
4. Une profonde réforme est nécessaire pour renforcer la structure et le fonctionnement du BSCI, et la façon dont celui-ci rend compte de ses activités, dans le cadre plus large des activités de contrôle menées au sein du système des Nations Unies.
5. Le présent rapport contient des recommandations visant à renforcer le BSCI et à axer ses activités sur les aspects essentiels de l'audit interne, tout en prenant les mesures voulues pour accroître son indépendance opérationnelle et recentrer les services liés à l'audit. Des recommandations sont également formulées en vue d'améliorer les relations et les modalités de travail entre le BSCI et l'administration. D'autres recommandations portent sur les dispositions à prendre par les directeurs de programme et le Secrétariat. Des mesures devront en effet être prises par le BSCI, les directeurs de programme et le Secrétariat pour que la fonction de contrôle puisse être renforcée.

#### Recommandations

1. **Les responsabilités de l'administration et du BSCI devraient être redéfinies :**
  - a) **L'administration devrait clairement considérer qu'il lui incombe de définir le degré de tolérance de l'organisation à l'égard du risque, et en tenir l'organe directeur régulièrement informé. C'est à elle également qu'il devrait appartenir d'évaluer les risques et de mettre en place les dispositifs de contrôle appropriés pour gérer ces risques en fonction des seuils de tolérance qu'elle s'est fixés;**
  - b) **Le BSCI devrait concentrer ses efforts sur l'audit interne. Son objectif premier devrait être de donner à l'administration des assurances au sujet des données utilisées pour évaluer les risques et au sujet de la conception et du fonctionnement des dispositifs de contrôle. Ce rôle ne devrait pas consister à décider quels risques sont acceptables ou à mettre en œuvre les mécanismes de contrôle. Le critère à retenir pour évaluer les prestations du BSCI devrait être la mesure dans laquelle ces activités ont aidé l'organisation à améliorer ses dispositifs de contrôle et à gérer les risques;**

c) Le BSCI ne devrait pas être chargé de contrôler l'exécution des programmes, d'effectuer des évaluations ou de fournir des services consultatifs. Ces activités devraient être menées par les directeurs de programme et le Département de la gestion;

d) Le BSCI ne devrait pas procéder à des investigations. Cette fonction devrait constituer une activité distincte, menée en toute objectivité, par le Bureau des affaires juridiques;

e) Étant donné que le groupe, une fois reconstitué, sera essentiellement chargé de l'audit interne, le BSCI devrait être rebaptisé « Bureau des services d'audit interne ».

Les recommandations susvisées sont examinées dans le détail à la section 5.5.2, pour le point a), et à la section 5.5.3, pour les autres points.

## **2. L'indépendance du BSCI doit être renforcée.**

a) L'Assemblée générale devrait indiquer clairement les organisations pour lesquelles le BSCI serait chargé d'assurer des services d'audit interne;

b) Dans ces organisations, le BSCI ne devrait en aucune façon être empêché de mener ses travaux et d'avoir accès aux personnes et aux dossiers;

c) Le budget du BSCI devrait être établi sur la base d'un projet de plan de travail reposant sur une analyse des risques. Après examen avec l'autorité de tutelle du BSCI, le budget et le récapitulatif de l'analyse des risques et des plans stratégiques et opérationnels seraient présentés au Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit. Le Bureau ne devrait pas participer aux débats concernant l'allocation des crédits à telle ou telle activité;

d) Le BSCI devrait conserver la maîtrise exclusive des normes et décisions touchant le recrutement, la promotion et la cessation des activités de son personnel;

e) Compte dûment tenu des règles, le BSCI devrait adresser ses rapports directement et sans interférence à la direction exécutive et au Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit;

f) Le BSCI devrait avoir un accès libre et ouvert au Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, pour débattre de toute question hors de la présence d'un représentant (à quelque niveau que ce soit) de l'administration;

g) La transparence étant l'un des éléments clefs de l'indépendance, les rapports d'audit interne devraient continuer à être mis à la disposition des États Membres qui en feront la demande au Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, dès lors qu'ils ont été distribués à celui-ci.

Ces recommandations sont examinées dans le détail à la section 5.5.1.

## **3. Le BSCI doit avoir une place hiérarchique bien définie pour pouvoir fonctionner au sein de l'organisation.**

a) Le BSCI devrait relever administrativement du Secrétaire général, qui pourrait déléguer la responsabilité correspondante à un haut fonctionnaire/organe exécutif dûment habilité. Il pourrait s'agir du Vice-Secrétaire général ou d'un comité exécutif présidé par le Vice-Secrétaire général; cette délégation de pouvoirs ne devrait pas intervenir à un échelon moins élevé;

b) Le BSCI devrait présenter ses plans et ses prévisions budgétaires à l'autorité de tutelle susvisée, qu'il saisisse en premier lieu des questions portant sur la portée de ses travaux ou des différends relatifs à des points importants. L'autorité de tutelle devrait aider le BSCI à mener ses activités au sein de l'organisation et en appuyer le mandat. Le BSCI pourrait informer le Comité consultatif indépendant chargé des questions d'audit s'il avait le sentiment que l'autorité de tutelle manque à son devoir.

Ces recommandations sont examinées dans le détail à la section 5.5.1.

#### **4. Des modalités de contrôle appropriées devraient être établies pour le BSCI.**

a) La responsabilité du contrôle du BSCI devrait revenir au Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit. Ce rôle devrait être énoncé clairement dans le mandat du Comité;

b) Le mandat du Comité consultatif indépendant devrait prévoir de limiter la qualité de membre de cet organe aux personnes qui possèdent l'expérience et les qualifications professionnelles voulues pour donner des conseils sur les questions d'audit interne et qui soient clairement indépendantes des organismes des Nations Unies et des États Membres.

Ces recommandations sont examinées dans le détail à la section 5.5.1.

#### **5. Les modalités d'établissement et de diffusion des rapports devraient être modifiées et précisées. En particulier :**

a) Le BSCI devrait communiquer les projets de toutes ses observations et recommandations aux responsables de l'activité faisant l'objet d'un audit et ces responsables devraient lui adresser leurs propres observations, par écrit et dans un délai donné;

b) Il appartient au responsable du BSCI de décider si un rapport doit être établi au sujet de telle ou telle affaire. L'intéressé fondera son jugement sur son expérience professionnelle pour garantir que toutes les affaires importantes font l'objet d'un rapport;

c) Les rapports ne devraient pas être publiés avant la fin des travaux sur lesquels ils portent, y compris l'ensemble des procédures d'assurance-qualité et la présentation des observations de l'administration;

d) Une fois reçues les observations, les rapports écrits définitifs devraient être remis aux responsables des activités contrôlées en vue d'aider l'administration à mettre en place les mesures de contrôle appropriées;

e) Ces rapports écrits définitifs devraient être remis au Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, qui serait chargé par l'Assemblée générale de les examiner et d'évaluer les travaux du BSCI;

f) Le Comité consultatif indépendant devrait informer l'Assemblée générale des questions importantes soulevées dans les rapports et des progrès réalisés dans l'ensemble des activités d'audit interne.

Ces recommandations sont examinées dans le détail à la section 5.5.7.

**6. Il conviendrait de revoir la durée du mandat du chef du BSCI, en envisageant les options suivantes :**

a) Un mandat non renouvelable d'une durée beaucoup plus longue (7 à 10 ans, par exemple); ou

b) Un mandat de 5 à 7 ans renouvelable une seule fois.

Ces recommandations sont examinées dans le détail à la section 5.5.4.

**7. Les méthodes de travail et les effectifs du BSCI devraient être renforcés.**

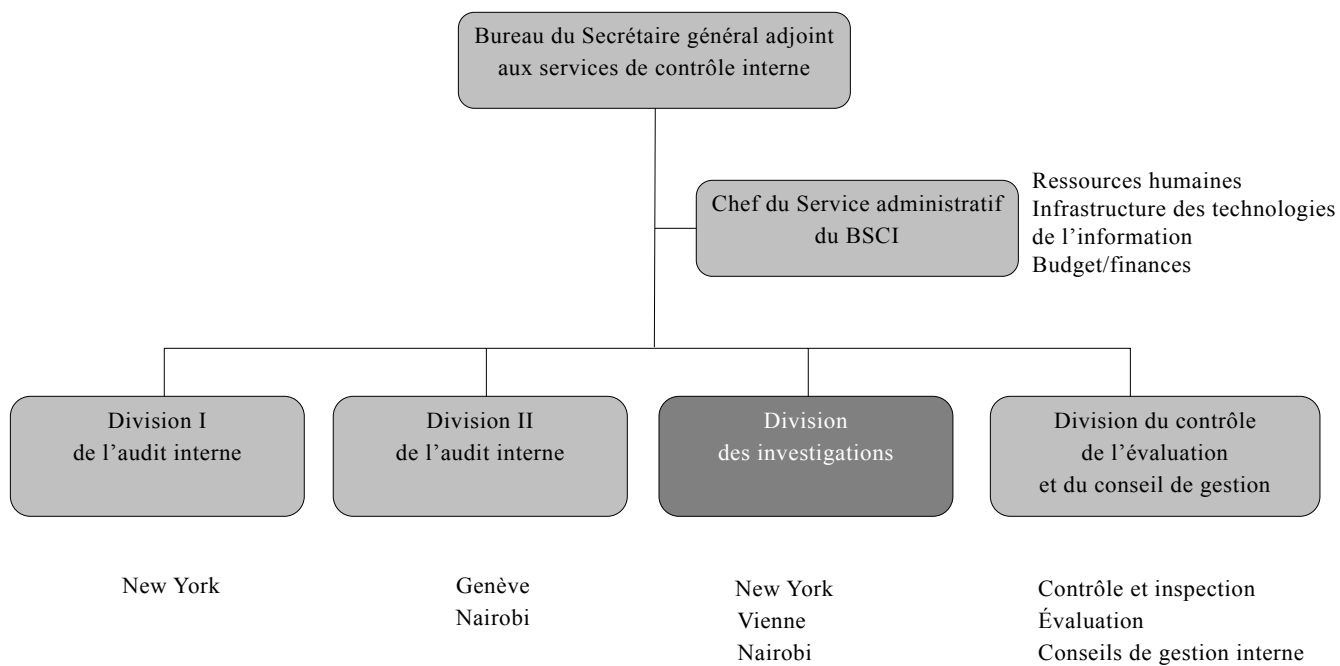
a) Un groupe de la pratique professionnelle devrait être créé au sein du BSCI;

b) Une gamme améliorée de méthodes de travail devrait être élaborée.

c) Les compétences du personnel devraient être évaluées et un programme mis en place pour obtenir des ressources supplémentaires pour les compétences qui manquent, y compris les technologies de l'information.

Ces recommandations sont examinées dans le détail à la section 5.5.5.

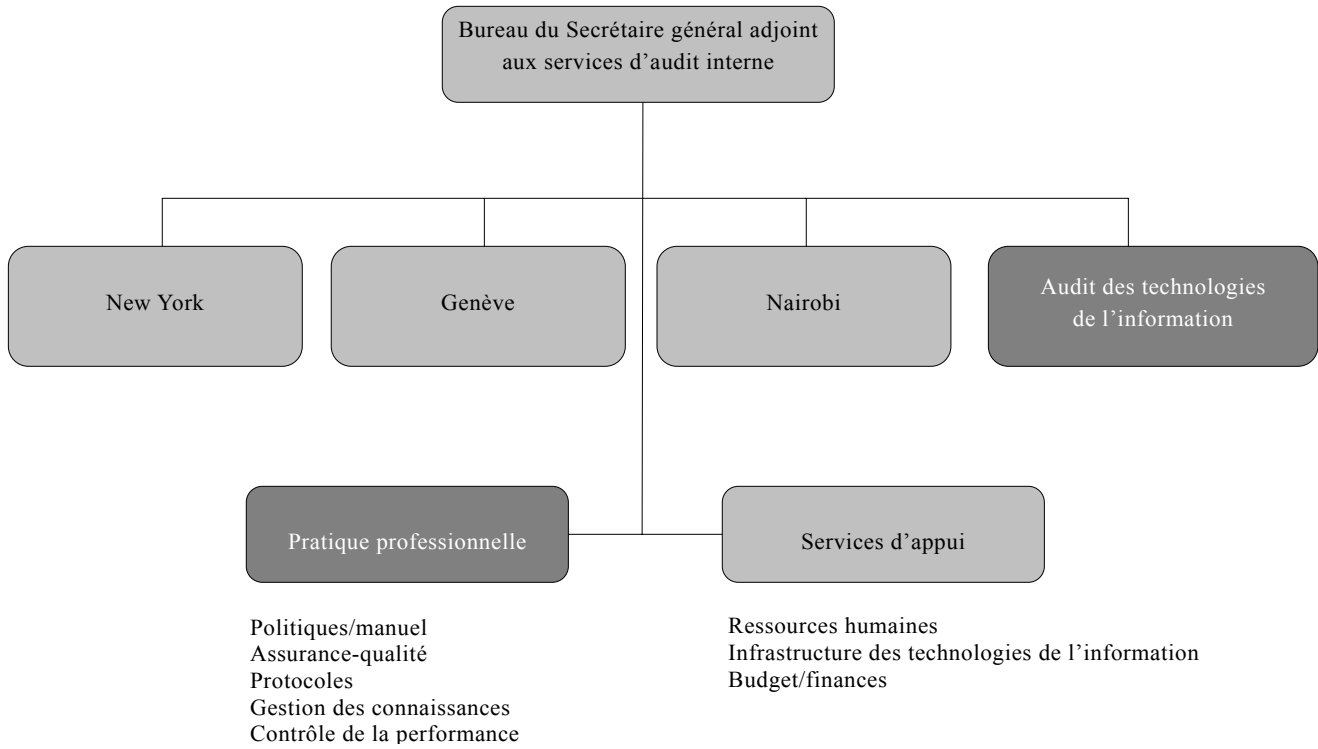
### Organigramme actuel du Bureau des services de contrôle interne



#### Modifications proposées

- Transfert au Bureau des affaires juridiques
- Transfert aux directeurs de programme/Secrétariat

**Organigramme proposé pour le Bureau des services d'audit interne (BSAI)**



■ Nouvelle unité administrative proposée pour le BSAI.

## Observations et recommandations

### 5.2 Historique et structure du Bureau des services de contrôle interne et aperçu des conditions dans lesquelles il fonctionne actuellement

#### 5.2.1 Création du Bureau des services de contrôle interne (BSCI)

6. Le Bureau des services de contrôle interne a été créé en 1994 en application de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale. Cette résolution visait à renforcer l'efficacité du contrôle interne au sein de l'Organisation des Nations Unies, compte tenu de « l'importance, du coût et de la complexité accrus des activités de l'Organisation des Nations Unies »<sup>1</sup>.

7. Il s'agissait d'une réponse directe aux critiques formulées par quelques États Membres à propos de l'insuffisance des mécanismes de contrôle interne de l'Organisation. En août 1993, le Secrétaire général avait créé un Bureau des inspections et investigations mais certains États Membres le trouvaient dépourvu d'autorité et d'autonomie. Le BSCI nouvellement créé assumait les responsabilités de cet ancien Bureau.

8. Avant cette date, il existait dans l'Organisation des mécanismes de contrôle interne et externe investis de mandats découlant de l'Assemblée générale. Pour la plupart, ces autres mécanismes existent toujours, notamment le Groupe des vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, le Corps commun d'inspection (CCI) et plusieurs dispositifs de contrôle interne propres à certains fonds, programmes et institutions spécialisées.

9. L'audit interne, les évaluations, le contrôle, les inspections, les services de conseil de gestion déjà en place ont été transférés au BSCI lors de sa création et, de ce fait, le Secrétariat a cessé d'assumer ces fonctions.

10. Les fonctions assignées au BSCI portaient essentiellement sur le contrôle interne par opposition au contrôle externe. Bien qu'étant une fonction de gestion qui, de par sa nature est objective et indépendante des opérations contrôlées, l'audit interne rend compte à l'administration, qui doit s'assurer que son évaluation des risques et le crédit accordé aux contrôles sont appropriés. L'audit interne est l'un des éléments essentiels des fonctions de contrôle.

11. Le contrôle externe est une activité consistant à présenter des rapports de vérification pour le compte d'une organisation, en application de normes fixées à l'extérieur, comme par exemple les normes de vérification généralement reconnues. Les deux modes de vérification, interne et externe, présentent un intérêt pour l'administration et les parties prenantes d'une organisation, mais le contrôle interne fonctionne de l'intérieur et, d'une manière générale, en prise directe sur les opérations. Aux termes de son mandat, le BSCI a pour objet « d'aider le Secrétaire général à s'acquitter de ses responsabilités en matière de contrôle interne pour ce qui est des ressources et du personnel de l'Organisation »<sup>2</sup>. En conséquence, le

<sup>1</sup> Résolution 48/218 B de l'Assemblée générale.

<sup>2</sup> Résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, par. 5 c).

BSCI ne s'occupe que des activités de l'Organisation des Nations unies qui relèvent du Secrétaire général, à savoir :

- Les secrétariats de New York, Genève, Vienne et Nairobi;
- Les quatre commissions régionales;
- Les missions de maintien de la paix et les opérations humanitaires; et
- Les fonds et programmes administrés séparément sous la responsabilité du Secrétaire général.

12. La plupart du temps, les fonds et programmes administrés séparément sous l'autorité du Secrétaire général sont dotés de mécanismes de contrôle interne qui continuent de fonctionner. On peut citer par exemple le Bureau de la vérification interne des comptes de l'UNICEF (qui dispense des services d'audit interne, d'investigations et d'inspection), le Bureau de l'audit et des études de performance, du PNUD (qui fournit des services d'audit interne, d'investigations et d'inspection), et la Division des services d'audit interne du Programme alimentaire mondial (PAM). Dans un cas seulement, celui du HCR, existe un accord aux termes duquel le BSCI assure les services de contrôle interne de ces fonds et programmes. En conséquence, le BSCI n'intervient pas dans les comptes des autres fonds et programmes.

13. Plus exactement, la résolution portant création du BSCI disposait que ce dernier s'acquitterait des tâches ci-après, décrites en détail à la section 5.3 :

- a) Contrôle;
- b) Audit interne;
- c) Inspection et évaluation; et
- d) Investigations.

14. Aux termes de son mandat, le BSCI peut, de manière facultative, conseiller les directeurs de programme « sur la manière d'exercer leurs fonctions avec efficacité, les aider à appliquer les recommandations, veiller à ce qu'ils reçoivent un appui méthodologique et encourager l'auto-évaluation »<sup>3</sup>.

15. Ce mandat initial semble envisager l'éventualité de conflits entre le mandat dévolu au BSCI et les mandats d'autres groupes créés antérieurement, et le Secrétaire général est prié de présenter à l'Assemblée générale un rapport détaillé sur l'application de la résolution « dans la mesure où elle concerne les fonctions de contrôle interne de ces fonds et programmes »<sup>4</sup>.

## 5.2.2 Évolution du mandat du BSCI depuis 1994

16. La résolution 54/244 de l'Assemblée générale en date du 31 janvier 2000 a posé certaines restrictions aux activités du BSCI.

<sup>3</sup> Résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, par. 5, ii).

<sup>4</sup> Résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, par. 11.

17. En particulier, l'Assemblée générale a insisté « pour que le BSCI ne lui propose aucune modification des décisions et mandats approuvés par des organes délibérants intergouvernementaux »<sup>5</sup>, et a décidé

18. « Que des arrangements institutionnels régissant le partage des coûts entre le Bureau et les fonds et programmes des Nations Unies devraient être établis en conformité avec les dispositions pertinentes des règlements et règles des fonds et programmes intéressés, y compris, le cas échéant, les décisions de leurs organes délibérants »<sup>6</sup>.

19. Il est évident qu'en vertu de ces résolutions, le BSCI ne doit opérer que dans le cadre des décisions des organes délibérants, et il convient de noter que les fonds et programmes souhaitant recourir aux services du BSCI seront eux-mêmes responsables du financement des activités que le BSCI mènera pour leur compte.

20. Sans toutefois spécialement modifier le mandat du BSCI, la résolution 59/272 adoptée en 2004 a apporté de notables changements au mécanisme de présentation des rapports. Il est précisé en particulier que les rapports du BSCI devront être mis à la disposition de tout État qui en fait la demande, sans préjudice de la pratique existante de présenter lesdits rapports à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Secrétaire général. Ce changement majeur semble renforcer la position de l'Assemblée générale lorsqu'elle dispose que le BSCI est tenu de rendre des comptes aux États Membres directement, par opposition au Secrétaire général en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation. La résolution contribue cependant à rendre encore plus floue la distinction entre contrôle interne et externe et à renforcer le point de vue selon lequel il s'agit d'une fonction de contrôle externe et non d'un instrument de gestion, limitant ainsi son aptitude à fournir un contrôle interne. Il en résulte une forte divergence d'opinions sur le rôle du BSCI qui risque de ne pouvoir répondre ni aux besoins de l'administration, ni à ceux des États Membres, qui sont les ultimes bénéficiaires.

21. On considère que le BSCI fait partie de la structure de contrôle interne de l'administration, et qu'à ce titre il cherche à identifier les risques importants et à procéder aux contrôles à mesure que les opérations se déroulent, son domaine d'action étant fondé sur l'évaluation des risques. Il semble que cette position soit conforme au mandat initial, selon lequel le BSCI est un organe de contrôle interne. Pour remplir effectivement ce rôle le BSCI a besoin de suivre les opérations de près et d'entretenir des relations dynamiques avec l'administration à tous les niveaux, peut-être jusqu'au point de participer aux débats concernant les activités prévues. Simultanément, l'administration doit comprendre et accepter son propre rôle s'agissant d'évaluer les risques, de fixer un seuil de tolérance aux risques, et d'aménager des contrôles, comptant sur le concours du BSCI pour obtenir des assurances à propos des risques et des contrôles. Dans ce rôle, le BSCI devrait provoquer des changements par son interaction quotidienne avec l'administration.

22. Les organismes d'audit interne les plus performants opèrent de cette manière. Ce qui importe plus encore c'est qu'ils relèvent du management auquel ils font rapport sur le plan administratif. Ils sont dotés d'une soupape de sûreté pour protéger leur indépendance en ce qu'ils rendent compte au Conseil d'administration

<sup>5</sup> Résolution 54/244 de l'Assemblée générale, par. 9.

<sup>6</sup> Résolution 54/244 de l'Assemblée générale, par. 15.

(en règle générale par l'intermédiaire d'un comité d'audit) mais ils ne reçoivent pas d'instructions particulières du Conseil d'administration.

23. La faculté du BSCI de faire véritablement partie de la structure de contrôle interne de l'administration pâtit sévèrement de la méfiance que lui témoigne celle-ci. Cette méfiance découle directement du fait que le BSCI allie à la fois les fonctions d'investigations et d'audit interne, et que son rôle est perçu de manière défavorable.

24. On peut par contre considérer le BSCI comme un instrument au service de l'Assemblée générale ou des États Membres pris séparément. Dans cette optique, en ce qui concerne son domaine d'action, le BSCI reçoit son orientation de l'Assemblée générale et rend des comptes à cette dernière, faisant ressortir l'action des États Membres dans les opérations de l'ONU. C'est un rôle plutôt délicat en ce sens qu'il consiste à faire rapport aux États Membres sur les activités de l'administration. Dans ce rôle le BSCI pourrait opérer des changements rien que par l'autorité de l'Assemblée générale. Bien que cette fonction ne soit pas prévue dans le mandat initial du BSCI, aux termes de la résolution 48/218B, elle semble prendre de plus en plus d'importance pour deux raisons :

- La conviction du BSCI (quelquefois corroborée par certaines déclarations de l'administration) que celle-ci ne prend pas toutes les responsabilités qui lui incombent pour fixer le seuil de tolérance des risques, comprendre le risque et prendre les dispositions de contrôle appropriées; et
- Le peu de cas que fait l'administration des recommandations du BSCI.

25. Compte tenu de ces deux facteurs, le BSCI est de plus en plus amené à dépendre directement de l'Assemblée générale dont il tient son mandat, ce qui ne fait que l'éloigner un peu plus de l'administration. Cette situation est aggravée par les nombreux types d'activités que le BSCI s'efforce d'accomplir dans le cadre de ses attributions.

### 5.2.3 Schéma de la structure du BSCI

26. Pour s'acquitter des fonctions qui lui incombent aux termes de son mandat, le BSCI s'est doté d'une structure composée de plusieurs divisions ayant chacune les activités suivantes<sup>7</sup> :

- Division de l'audit interne I, qui compte environ 103 auditeurs (dont un groupe d'auditeurs affecté aux missions de maintien de la paix) et s'occupe principalement de l'audit interne du Secrétariat de l'ONU à New York et des activités de maintien de la paix;
- Division de l'audit interne II, qui compte environ 32 administrateurs affectés à Genève, essentiellement chargés de l'audit interne des secrétariats de Genève, Nairobi et Vienne et de certains fonds et programmes, notamment le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR);

<sup>7</sup> Ces activités sont décrites sur le site Web du BSCI (consulté à la date du 26 avril 2006); les ressources sont celles qui sont inscrites au budget de l'exercice 2006-2007.

- Division des investigations, qui compte environ 98 administrateurs affectés à New York, chargés de toutes les activités d'investigation menées par le Bureau des services de contrôle interne; et
- Division du contrôle, de l'évaluation et des conseils de gestion, qui compte environ 14 administrateurs, et comprend trois sections :
  - Section du contrôle et de l'inspection, qui compte environ cinq administrateurs. La fonction de contrôle porte principalement sur la finalisation du rapport d'exécution des programmes qui rend compte des résultats obtenus. Les inspections se font généralement à la demande du Secrétaire général adjoint au BSCI lorsqu'il apparaît que certains programmes ne sont pas adéquatement gérés ou qu'ils n'utilisent pas leurs ressources avec parcimonie;
  - Section des évaluations, qui compte environ trois administrateurs et fournit des évaluations détaillées de résultats et des activités des programmes par rapport aux objectifs initialement fixés;
  - Section des conseils de gestion, qui compte environ six administrateurs chargés de fournir des services consultatifs notamment dans le cadre d'ateliers et d'analyses de coûts-avantages, à l'intention des administrateurs de programmes.

27. Dans l'accomplissement de ces tâches, le BSCI est assisté par un service du Secrétaire général adjoint qui assume des fonctions administratives, ainsi que par un groupe d'appui administratif doté d'un effectif de 12 fonctionnaires fournissant des services d'appui, essentiellement en matière de recrutement et d'activités liées aux ressources humaines.

#### **5.2.4 Conditions dans lesquelles fonctionne actuellement le BSCI**

28. Près des 70 % du budget du BSCI sont alloués aux opérations de maintien de la paix. Le nombre de ces opérations s'est accru au cours des dernières années. Entreprendre des audits internes, des activités d'investigation et d'évaluation dans une opération de maintien de la paix est un travail qui comporte ses difficultés intrinsèques. Le maintien de la paix s'exerce dans des environnements particulièrement dépourvus de structures et où les règles normales du commerce ne s'appliquent pas toujours. Il arrive par exemple que l'on ne puisse obtenir de marchés par appels d'offres s'il n'y a pas sur place un nombre suffisant de fournisseurs locaux désireux ou en mesure de procurer des biens et des services lorsqu'une mission s'installe. Les opérations sont sujettes à de rapides bouleversements et imprévus. De même, la gestion de chaque mission comporte l'obligation de veiller à ce que les contrôles soient en place et fonctionnent dans cet environnement instable car les États Membres donateurs doivent raisonnablement pouvoir compter sur un système adéquat de contrôle permettant de s'assurer que les ressources sont judicieusement utilisées.

29. De même, ces dernières années, l'Organisation des Nations Unies a pris des mesures appelant la coordination des activités de divers fonds, programmes et institutions spécialisées lorsqu'il s'agit de répondre à une situation exceptionnelle. On peut citer l'exemple du programme « pétrole contre nourriture », et l'opération de secours aux victimes du tsunami. Il est vital dans ces situations de recourir à une

approche interorganisations au contrôle interne pour pouvoir évaluer plus rapidement les tendances et les problèmes et accélérer et faciliter les concertations entre institutions afin qu'elles réagissent au plus vite.

30. Selon ce principe, ce ne sont pas les fonds, programmes ou institutions spécialisées qui sont les véritables bénéficiaires des services de contrôle interne au sein de l'Organisation des Nations Unies, mais les donateurs et peut-être les États Membres, qu'ils soient ou non donateurs, et qui peuvent à un moment ou à un autre profiter de cet appui. Ils ont un double intérêt, notamment à ce que :

- Les opérations de l'ONU réalisent les objectifs pour lesquels elles sont mises sur pied dans les domaines du maintien de la paix, de la coopération technique ou d'autres domaines; et que
- Les opérations de l'ONU soient menées avec efficacité et sans gaspillage.

### 5.3 Fondements du rapport et modalités de l'examen

31. Le présent rapport sur le BSCI a été établi selon les modalités définies en novembre 2005 aux fins de la réalisation de l'examen global du système de gouvernance et de contrôle de l'ONU et des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies (« examen de la gouvernance et du contrôle ») demandé par l'Organisation. Dans certains domaines, les principes, observations et recommandations formulés vis-à-vis de l'examen du BSCI ont plus généralement trait aux structures de gouvernance globale de l'ONU. Par conséquent, certaines recommandations recourent celles qui ont été formulées à l'issue de l'examen de la gouvernance et du contrôle.

32. Le système de gouvernance et de contrôle a été examiné à la demande de l'Assemblée générale. À l'issue du Sommet mondial de 2005, celle-ci avait prié le Secrétaire général de « présenter une évaluation externe indépendante du système d'audit et de contrôle des Nations Unies, y compris les institutions spécialisées, portant notamment sur les rôles et attributions des cadres et prenant dûment en considération la nature des organes d'audit et de contrôle<sup>8</sup> ». En outre, l'augmentation des problèmes liés aux achats qui ont été mis au jour a fait sensiblement progresser le nombre d'enquêtes menées dans l'Organisation. Enfin, les résolutions de l'Assemblée générale et les rapports qui lui sont adressés montrent que l'absence d'un instrument efficace permettant de donner suite aux recommandations ne passe plus inaperçue et dénotent une volonté de renforcer la responsabilité effective à l'ONU.

33. L'examen du BSCI a été mené à la fois par du personnel du Bureau et un prestataire extérieur. En juillet 2005, Inga-Britt Ahlenius a été nommée Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne pour un mandat de cinq ans prenant effet en septembre 2005. M<sup>me</sup> Ahlenius souhaitait pouvoir s'appuyer sur les résultats d'un examen indépendant pour définir la stratégie et les orientations du Bureau. Parallèlement, le Secrétaire général a donné suite aux résolutions de l'Assemblée générale dans lesquelles il était prié d'étudier les structures et dispositifs de gouvernance et de contrôle du système des Nations Unies, notamment :

<sup>8</sup> Sommet mondial de 2005, résolution 60/1.

34. « d'examiner les structures de gestion, les principes et la reddition de comptes dans tout le système des Nations Unies<sup>9</sup> » et de faire réaliser

35. « une évaluation externe indépendante du Bureau (BSCI) [...] Seront ensuite déterminés le niveau approprié de financement du Bureau, la portée et la nature de ses activités et les mécanismes permettant d'assurer son indépendance opérationnelle vis-à-vis du Secrétariat<sup>10</sup>. »

36. Le présent rapport devrait aider la Secrétaire générale adjointe à établir une stratégie, et permettre d'évaluer la structure, l'ampleur et la nature globales des opérations du BSCI, dans le contexte plus large du renforcement des mécanismes de gouvernance et de contrôle dans leur ensemble, conformément au souhait de l'Assemblée générale.

37. Concrètement, d'après les modalités arrêtées, l'examen du BSCI doit couvrir :

- Le degré d'indépendance opérationnelle et administrative du BSCI vis-à-vis de l'administration, dans chaque organisation, et le mécanisme de contrôle approprié dont disposera le Bureau;
- Les services qui seront dispensés et les responsabilités qui seront assumées par le Bureau et ceux qui devraient l'être ailleurs;
- La structure organisationnelle optimale et les ressources adéquates à fournir;
- La source de financement et les mécanismes de partage du coût des services dispensés sur le plan interne et au niveau interinstitutions;
- Les stratégies en vue de la prestation de services d'une grande utilité par l'intermédiaire du Bureau, y compris des programmes d'entretien et de mise à jour des compétences permettant de se tenir au courant de l'évolution du secteur de l'audit interne et du contrôle;
- La stratégie consistant à comparer régulièrement les résultats obtenus par le Bureau et ceux de prestataires de services similaires.

## **5.4 Principes généraux et démarche suivis dans le cadre du présent examen**

### **5.4.1 Démarche adoptée**

38. On a procédé en cinq phases :

1. Planification : définir le sujet de l'évaluation et les principes à suivre pour la mener à bien.
2. Collecte de données : réaliser des entretiens et étudier la documentation en vue de recueillir des renseignements sur le fonctionnement du BSCI.

<sup>9</sup> Résolution 57/278 de l'Assemblée générale.

<sup>10</sup> Mesures que doit prendre le Secrétaire général en application des décisions du Sommet mondial de 2005 (A/60/430).

3. Évaluation : comparer les renseignements obtenus sur le fonctionnement du Bureau avec les principes, et recenser les lacunes ainsi mises en évidence.
4. Recommandations : formuler des recommandations pour combler lesdites lacunes.
5. Présentation des résultats : établir le rapport à partir des éléments d'information fournis par le Bureau, le Comité directeur du projet et d'autres intervenants, internes ou externes.

L'objectif était de déterminer ce qui suit :

- La place, l'indépendance, la réputation et l'importance du BSCI dans l'Organisation;
  - Les attentes et les observations des parties prenantes;
  - L'organisation interne et le fonctionnement du Bureau sur le plan administratif, ses méthodes de travail et ses services;
  - Les grands points de comparaison avec les fonctions de contrôle exercées dans d'autres organisations similaires.
39. La démarche prévue tenait compte des pratiques tant stratégiques que tactiques du Bureau s'agissant des éléments définis dans les modalités.
40. La phase de collecte des données s'est déroulée comme suit :
- La documentation existante a été examinée, afin de bien comprendre l'évolution, le mandat et le rôle du BSCI ainsi que les résultats des précédentes évaluations;
  - La documentation interne du Bureau a été étudiée en vue de cerner comment celui-ci s'acquitte de son mandat, et de corroborer les éléments recueillis lors des entretiens. La documentation fournie comprenait :
    - Des rapports récents destinés à l'Assemblée générale et à d'autres organes, ainsi que des rapports sur la gestion interne du Bureau;
    - Une description du dispositif de planification annuelle et d'évaluation des risques;
    - Un examen critique de la Division II de l'audit interne, effectué par le Bureau de la vérification interne des comptes de l'UNICEF;
    - Le manuel d'audit interne (version de juin 2003);
    - Des documents sur le travail réalisé et les résultats obtenus;
    - La mesure des résultats établie par le Bureau;
  - Soixante-sept entretiens ont été réalisés auprès :
    - De responsables et de fonctionnaires du Bureau;
    - De membres de l'administration de l'ONU;
    - De représentants des États Membres;

- D'autres organes de contrôle de l'ONU (Comité des commissaires aux comptes et Corps commun d'inspection).

41. Aux fins de l'évaluation, les activités ci-après ont été menées à bien :

- Réalisation d'enquêtes, en face à face ou par téléphone, portant sur certains aspects du contrôle dans six organes de contrôle, de manière à établir une analyse comparative. Pour ce faire, on a élaboré un modèle à utiliser pendant les entretiens pour assurer la cohérence. En raison de la spécificité de l'Organisation des Nations Unies, il n'existe aucune entité avec laquelle le BSCI puisse être directement et complètement comparé. On s'est toutefois efforcé de rechercher des entités remplissant des fonctions analogues à celles dont s'acquitte le Bureau : audit, enquêtes, inspections et évaluations. Ces renseignements ont été collectés uniquement afin d'obtenir des données comparatives détaillées. Le Comité directeur et le prestataire de services indépendant engagé pour procéder à cet examen se sont forgé leur propre opinion sur la question de savoir ce qui constitue des pratiques de référence, en se fondant sur leurs expériences communes et leurs compétences particulières;
- Utilisation d'un outil de référencement pour comparer les principales procédures d'audit interne de la Division I et de la Division II de l'audit interne avec les données figurant dans une base consacrée aux pratiques qui donnent de très bons résultats en la matière;
- Recours aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne (les « normes »), telles qu'elles ont été diffusées par l'Institut des auditeurs internes, afin d'avoir un point de comparaison pour l'analyse comparative de la démarche et de la structure globales du BSCI en matière d'audit interne. L'accent était mis sur le cadre stratégique du Bureau, notamment le bien-fondé de son mode d'organisation, son indépendance et son mandat général. Aucun examen de l'assurance de la qualité dans les Divisions I et II de l'audit interne n'a cependant été réalisé dans le cadre de l'étude;
- Examen des principes fondamentaux qui ont présidé à la création du BSCI et du contexte dans lequel il opère actuellement, comme évoqué précédemment;
- Élaboration d'un ensemble de principes fondamentaux à suivre lors de l'évaluation du BSCI.

#### 5.4.2 Principes suivis

- Ces principes reposent sur :
  - Les déclarations et les mandats de l'ONU où sont définis les objectifs du BSCI;
  - Les déclarations sur la gouvernance qui ont fait date (comme le *King Report* publié en 2002);
  - Les principes établis qui font partie intégrante des normes professionnelles pertinentes telles que les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne.

### Principes

- Garantir l'indépendance fonctionnelle et éviter toute ingérence lors de la définition et de la réalisation des travaux ou de l'élaboration des rapports.
- Appuyer la mise en place de dispositifs concrets et efficaces visant à garantir la responsabilité effective, la transparence et les attributions dans l'Organisation.
- Travailler dans la transparence : permettre aux États Membres d'analyser utilement les activités d'audit interne.
- Aider le Secrétaire général à remplir ses fonctions en matière de contrôle interne : fonction de gestion.
- Se conformer aux normes internationales et aux bonnes pratiques, en particulier afin d'effectuer l'audit interne de manière professionnelle.
- Répondre équitablement aux besoins en matière de contrôle interne de l'administration et des organes directeurs compétents (c'est-à-dire travailler au service des deux).
- Établir une distinction entre les fonctions de contrôle interne et les fonctions de contrôle externe.

## 5.5 Observations et recommandations détaillées

### 5.5.1 Indépendance

#### Principes

42. Selon le principe 6.1 des principes de bonne gouvernance et de contrôle, l'organe directeur a le devoir absolu de veiller à ce que la Direction se dote de **solides appareils de contrôle interne et de gestion des risques, ainsi que de garde-fous destinés à assurer le respect des lois et règlements et des normes comptables applicables.**

43. Les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institute of Internal Auditors (IIA) énoncent les principes suivants en matière d'indépendance (caractères gras ajoutés) :

44. « L'audit interne doit être indépendant et les auditeurs internes doivent effectuer leur travail avec **objectivité**<sup>11</sup>. »

45. Par ailleurs, selon les Normes, l'indépendance de l'activité comprend deux éléments :

- « Le responsable de l'audit interne doit relever d'un niveau hiérarchique permettant aux auditeurs internes d'exercer leurs responsabilités »<sup>12</sup>; et

<sup>11</sup> Norme 1100 de l'IIA.

<sup>12</sup> Norme 1110 de l'IIA.

- « L'audit interne ne doit **subir aucune ingérence** lors de la définition de son champ d'intervention, de la réalisation du travail et de la communication des résultats »<sup>13</sup>.

46. Fondamentalement, l'indépendance opérationnelle ne dépend pas des règles ou des mandats mais de la latitude dont dispose le responsable de la fonction de contrôle pour :

- Identifier les ressources dont il a besoin;
- Déployer ces ressources là où il pense qu'elles sont nécessaires;
- Rendre compte de son activité comme il l'entend.

### Observations

47. La capacité du BSCI à se conformer à la norme d'indépendance est limitée de plusieurs façons importantes. Si l'on ne règle pas la question de l'indépendance qui a été examinée plus haut, le BSCI ne pourra s'acquitter effectivement de ses fonctions. Pour l'instant, le BSCI ne respecte pas cette norme dans plusieurs domaines importants, qui sont les suivants :

1. Le champ de ses activités est limité par son mandat, qui l'autorise à examiner les activités du Secrétariat de l'ONU (y compris les opérations de maintien de la paix) et, sur demande, celles de certains fonds et programmes, mais seulement dans la mesure où il a conclu à cet effet avec ces fonds et programmes un contrat de services négocié. Ces négociations portent notamment sur le nombre et le niveau du personnel et sur les ressources qui seront affectées à cet exercice, compte tenu du financement que le fonds ou le programme concerné peut allouer à cette tâche. Le mandat du BSCI limite les activités de contrôle qu'il peut mener de deux façons importantes :

a) Il ne donne pas au BSCI la possibilité d'évaluer les risques et les contrôles en place dans des opérations conjointes associant plusieurs entités des Nations Unies, en particulier celles qui ne sont pas couvertes par le mandat actuel du BSCI, et

b) Le processus de négociation avec les différents fonds et programmes limite le montant et la nature des ressources que le BSCI peut déployer pour l'activité concernée. Il nous a été rapporté que, dans certains cas, le BSCI a dû se contenter de ressources inférieures à ce qu'il jugeait adéquat, ou d'un personnel ayant moins d'expérience que ce qu'il souhaitait.

2. Le mode de financement du BSCI limite sa capacité de définir l'emploi des ressources et, par conséquent, limite le champ des décisions qu'il peut prendre. Le financement provient de trois sources principales : le budget ordinaire, le budget des opérations de maintien de la paix et les sources extrabudgétaires. Ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, les ressources extrabudgétaires sont déterminées lors de négociations avec l'entité auditée. Compte tenu des différentes sensibilités et de l'importance de maintenir, au sein du système des Nations Unies, une séparation entre les fonds affectés à différents objectifs, les ressources ordinaires, les ressources consacrées au maintien de la paix et les

<sup>13</sup> Norme 1110.A1 de l'IIA.

ressources extrabudgétaires ne sont pas interchangeable et doivent être utilisées aux fins établies. En conséquence, ces ressources ne peuvent être réallouées à des secteurs dans lesquels le BSCI décèle des risques émergents et, de ce fait, le BSCI ne peut pas toujours réagir face à de nouveaux risques avant de négocier de nouveau les accords avec les entités ou avant le processus budgétaire de l'exercice biennal suivant.

i) L'affectation des ressources au budget ordinaire et aux opérations de maintien de la paix s'effectue dans le cadre du processus budgétaire que dirige le Bureau du budget du Secrétariat. Aucun budget n'est soumis à l'examen d'un organe de contrôle indépendant avant d'être présenté à l'Assemblée générale. Cet état de choses limite l'indépendance opérationnelle du BSCI. En outre, le montant des ressources dont le BSCI dispose pour des activités extrabudgétaires est au bout du compte déterminé par les directeurs de programme des principales entités auditées. L'absence de tout processus permettant d'évaluer le budget à la lumière de plans établis en fonction des risques et de plans tactiques limite la transparence qui permettrait aux parties prenantes d'évaluer les besoins et la performance du BSCI sur plusieurs années. Elle limite également la capacité du Bureau du budget du Secrétariat à évaluer le montant approprié du budget du BSCI.

ii) Les montants affectés au BSCI sur le budget ordinaire sont passés de 15,1 millions de dollars au cours de l'exercice biennal 1996-1997 à 24,3 millions de dollars au cours de l'exercice biennal 2004-2005. Ils ont progressé de plus de 11 % lors de chaque exercice biennal, à l'exception de l'exercice 2000-2001 (5 %). Toutefois, le nombre de postes financés sur le budget ordinaire est resté relativement stable au cours de la période, soit 80 à 85 postes.

iii) En ce qui concerne les missions de maintien de la paix, on applique la formule d'un audit interne par tranche de budget annuel de 100 millions de dollars. Aucune autre formule n'est appliquée pour l'affectation des autres ressources d'audit interne, d'évaluation ou de conseil. La Division des investigations affecte les ressources en fonction du nombre d'affaires. Pour cela, elle se fonde sur l'hypothèse de 340 heures par affaire, les investigateurs bouclant six à huit affaires par an. Or, il y aurait un arriéré de plusieurs centaines d'affaires. La proposition budget n'est assortie d'aucun plan tactique.

3. Le principe de la comptabilité par fonds est un élément important au sein du système des Nations Unies. Selon ce principe, les activités financées sur des fonds distincts ne devraient ni bénéficier, ni pâtir d'une répartition des coûts bénéficiant à d'autres activités. Il s'agit d'une question d'équité. Dans le même temps, les fonctions transversales doivent être financées de façon simple afin d'éviter des coûts d'administration excessifs. Toutefois, en ce qui concerne les dispositifs de financement du BSCI, ces principes d'équité et de simplicité entrent en conflit. Des dispositifs de financement excessivement complexes, outre le fait qu'ils demandent du temps et de nombreux efforts de la part de la direction, limitent la souplesse du BSCI qui ne peut réaffecter les ressources d'une activité à l'autre afin de réagir en fonction des risques. C'est l'une des limites de l'indépendance opérationnelle du BSCI. Le BSCI indique

qu'il tire ses fonds du budget ordinaire et de 12 sources différentes, ce qui implique 12 négociations différentes sur le champ de ses activités et sur le montant de ses ressources.

4. Actuellement, en cas de problème, le BSCI ne peut demander l'appui d'aucun organe de direction. Par exemple, dans certains cas, les entités auditées essaient de contrôler le champ de son intervention, en imposant des exigences concernant la nature, le calendrier ou l'ampleur des procédures d'audit ou encore le contexte dans lequel les auditeurs doivent opérer. Quand ces exigences vont au-delà des arrangements normalement convenus entre l'auditeur et l'audité, le BSCI ne peut en référer à un organe de direction qui serait appelé à trancher.

5. La Division des investigations (DI) applique les Lignes directrices uniformes pour les enquêtes, entérinées en 2003 par la quatrième Conférence des investigateurs internationaux. Ces directives imposent à tous les investigateurs internationaux d'opérer avec objectivité et indépendance.

6. Le budget de la Division des investigations provient de plusieurs sources, dont le budget ordinaire, le budget des opérations de maintien de la paix et un financement spécial du budget du Tribunal des crimes de guerre. Les remboursements au titre des enquêtes menées par la Division sur des affaires intéressant les fonds et les programmes sont une quatrième source. Ces fonds sont déposés sur un compte spécial dont l'utilisation est réservée aux fonds et aux programmes et ne sont pas versés au fonds général dont ils proviennent.

7. Les rapports du BSCI sont transmis à la direction et, dans certains cas, à l'Assemblée générale<sup>14</sup>. Les rapports qui sont soumis à l'Assemblée générale sont accompagnés d'un commentaire du Secrétaire général. Les rapports sont également communiqués aux États Membres, à leur demande.

## **Recommandations**

### **1. Décisions de caractère général relatives à la gouvernance**

**a) L'Assemblée générale devrait établir clairement la liste des organismes des Nations Unies pour lesquels le BSCI est chargé de fournir des services d'audit interne. Cette liste devrait inclure :**

**i) Tous les *organismes* qui ne disposent pas actuellement de service d'audit interne distinct, et**

**ii) Toutes les *opérations* relevant de plusieurs fonds, programme ou autre activité des Nations Unies, placées sous l'autorité de l'Assemblée générale (« activité transversale »). Dans l'exercice de ses fonctions, le BSCI devrait pouvoir s'appuyer sur d'autres services d'audit et de contrôle internes. La participation de tout organisme des Nations Unies à une activité transversale placée sous la responsabilité du Secrétaire général devrait être subordonnée à cette condition;**

<sup>14</sup> Pour plus de détails sur cette question, se reporter à la section « Communications et rapports ».

b) Dans la limite des responsabilités définies au paragraphe a) ci-dessus, le BSCI devrait pouvoir mener ses travaux et avoir accès aux personnes et aux pièces en toute liberté;

c) Il est nécessaire que l'Assemblée générale modifie les liens hiérarchiques actuels de façon à clarifier et à renforcer les relations entre le BSCI et la direction et à confier le contrôle du BSCI à un organisme indépendant<sup>15</sup>. De nouveaux liens hiérarchiques devraient être conçus de façon à renforcer le rôle de la direction en matière de contrôle et son appui au BSCI, et de façon à garantir l'indépendance de l'activité d'audit interne, conformément aux Normes de l'Institute of Internal Auditors. À cette fin :

i) Un organe de contrôle indépendant devrait être chargé de contrôler le BSCI. Cet organe, qui devrait être le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit (CCIA) devrait être composé de personnalités éminentes dans le domaine de la gouvernance et du contrôle, y compris de l'audit interne. Cet organe devrait contrôler, mais non gérer, le BSCI. Sur ce point, on peut également se référer à la section ci-après, intitulée « Mécanisme de gouvernance ».

ii) Le BSCI relève administrativement du Secrétaire général qui peut déléguer ses fonctions courantes à un organe directeur doté d'une autorité et d'une ancienneté appropriées au sein des Nations Unies et ayant la capacité d'épauler le BSCI. Cet organe de tutelle ne devrait pas être l'une des principales entités auditées, mais par exemple :

1. Le Vice-Secrétaire général, ou
2. Un comité exécutif dirigé par le Vice-Secrétaire général.

## 2. Allocation des ressources

a) L'Organisation des Nations Unies devrait séparer le financement du BSCI de la répartition de ses coûts. Le contrôle interne est une fonction dont l'ampleur devrait être déterminée sur la base du degré de risque et du degré de tolérance de la direction à l'égard du risque. Cette responsabilité incombe à la direction, qui devrait faire une proposition à ce sujet, accompagnée du budget du BSCI, au Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit et à l'Assemblée générale.

Bien qu'au sein du système des Nations Unies, les risques et les coûts varient selon les activités, il restera toujours, à un certain degré, des risques imprévus pour lesquels l'ONU devrait constituer des provisions. Il n'est jamais possible de prévoir de façon précise quels seront les risques qui se matérialiseront et, en conséquence, l'ONU aura toujours à constituer des provisions afin de pouvoir déployer des activités de contrôle supplémentaire ou de modifier la part relative de contrôle interne allouée aux différentes fonctions. Le présent rapport recommande que le BSCI, en collaboration avec la direction, établisse son budget en fonction du degré

<sup>15</sup> Voir également ci-après, au chapitre 2, l'examen de l'environnement dans lequel le BSCI opère.

de risque que présentent les activités que le BSCI contrôle et en prévoyant des provisions pour risque inconnu. Le Directeur du BSCI devrait soumettre ce budget au CCIA, qui est l'organe de contrôle agissant au nom de l'Assemblée générale, et ensuite, avec l'avis du CCIA, à l'Assemblée générale pour approbation.

Une fois que le budget a été approuvé, les coûts peuvent être répartis par le Département de la gestion sur la base de la formule qui reflète le mieux les vœux des États Membres en matière de financement. Toutefois, le BSCI ne devrait en aucune façon être associé à ce débat et la répartition des coûts ne devrait en aucune façon être liée à la capacité de réaliser un audit. Ce n'est qu'en distinguant clairement entre la comptabilité des coûts et le financement du BSCI que l'on pourra garantir pleinement l'indépendance de la fonction d'audit.

Si cet objectif ne peut être atteint dans le cadre du système de comptabilité par fonds, le rapport recommande d'établir plusieurs dispositifs de financement distincts et des formules distinctes de répartition des coûts, de la façon suivante :

- Une allocation unique du budget ordinaire couvrant toutes les activités du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, mais non ventilée selon ces activités;
- Un budget des opérations de maintien de la paix couvrant toutes les activités de maintien de la paix, mais non ventilé selon les missions;
- Une allocation budgétaire financée par le produit de l'application d'un coefficient d'imputation des coûts à tous les autres fonds, quand le BSCI estime que le profil de risque d'une activité particulière exige une attention supplémentaire.

Ce compromis permettrait d'affecter suffisamment de ressources pour conférer au BSCI la responsabilité de décider au premier chef comment déployer ses activités de contrôle, et lui donnerait un degré raisonnable d'indépendance opérationnelle. S'il n'est pas optimal en ce qui concerne le maintien de l'indépendance du BSCI, il ménage néanmoins un équilibre entre les concepts d'équité et de simplicité. Il impliquerait que les États Membres acceptent le principe selon lequel, lorsque l'on a mis en place globalement un niveau de contrôle suffisant, il devient contreproductif de répartir les coûts de façon détaillée au-delà d'un certain seuil.

b) Le budget du BSCI devrait comprendre des ressources suffisantes pour financer :

- i) L'effectif des administrateurs et agents des services généraux;
- ii) L'appui opérationnel (y compris la formation, l'infrastructure de technologie de l'information et le voyage);
- iii) Les consultants et experts, si nécessaire, pour des compétences qu'il n'y a pas lieu de retenir à plein temps;
- iv) Des services d'appui, y compris des conseils juridiques et des professionnels de la communication, si nécessaire;

v) Un certain nombre de ressources non affectées afin de pouvoir répondre aux travaux demandés par l'Assemblée générale au cours de la période du plan;

c) Le Directeur du BSCI devrait établir le budget, en collaboration avec la direction, et le présenter à l'organe directeur dont il a été question à l'alinéa c) ii) du paragraphe 1 ci-dessus, avec en annexe :

i) Une évaluation du risque à l'appui du plan d'audit. Ce plan devrait comporter les ressources spécialement affectées et disponibles pour faire face à des besoins imprévus qui ne sont pas encore connus et devrait indiquer les activités que le BSCI n'a pas l'intention de contrôler;

ii) Un plan stratégique et opérationnel à l'appui des activités à financer;

d) Après l'avoir examiné avec l'organe directeur, le directeur transmettrait le budget, accompagné du résumé de l'évaluation des risques et des plans stratégiques opérationnels au CCIA. Le CCIA devrait avoir accès au BSCI et à la direction afin de débattre avec eux de ces plans;

e) Une fois le budget convenu et approuvé, le BSCI devrait contrôler totalement la façon dont les fonds sont dépensés. (Dans le cas où on utilise les trois dispositifs de financement distincts, les dépenses seraient effectuées dans le cadre des règles définies pour ces dispositifs.) Aucun organe extérieur au BSCI ne peut alors imposer des contraintes à l'utilisation de ces ressources. Le BSCI doit rendre compte de l'exécution de son plan et de son budget à l'organe directeur parrain. Le CCIA examine périodiquement l'évaluation des risques et des contrôles une fois que les plans stratégiques et opérationnels auront été mis en œuvre et reçoit régulièrement un compte rendu du BSCI sur ses opérations. Le CCIA peut ainsi assumer ses responsabilités vis-à-vis de l'Assemblée générale.

3. Il a été demandé au BSCI d'indiquer les ressources dont il avait besoin pour accomplir sa mission. Le nombre et le type de ressources nécessaires sont fonction de plusieurs facteurs, notamment :

i) La tolérance aux risques d'une organisation;

ii) La mesure dans laquelle le BSCI peut se décharger de ses fonctions de contrôle sur une autre entité afin d'évaluer certains des risques;

iii) Le type et l'ampleur des travaux à effectuer;

iv) Les priorités stratégiques qu'adoptera le BSCI à court terme; et

v) La structure organisationnelle adoptée (appui, conseil juridique, communications et considérations géographiques).

Tous ces éléments doivent être définis avant que l'on puisse présenter un plan de ressources rationnel. Il conviendrait d'établir en priorité une évaluation des risques, de sorte que le BSCI puisse établir un niveau de

référence des activités d'audit interne requises. En un deuxième temps, il est recommandé que le BSCI dresse un inventaire des compétences dont il a besoin et le compare à la situation actuelle afin de déterminer s'il existe des lacunes et des redondances. Cette proposition est examinée de façon plus approfondie dans la section ci-après sur le financement et les ressources humaines. Pour combler les lacunes, plusieurs options sont possibles.

#### Rapports

4. Il ne devrait y avoir d'autre règle en matière de rapports que celle qui impose au BSCI de transmettre régulièrement des rapports au CCIA sur ses plans et sur l'avancement de leur exécution. Il revient au Directeur du BSCI de décider de la façon dont il doit rendre compte de chaque affaire, en se fondant sur son jugement professionnel, étant entendu qu'il doit faire rapport au CCIA sur toute affaire importante. Pour les questions moins importantes, il peut se contenter de faire rapport à la direction, ne saisissant le CCIA que dans l'un des cas suivants : le risque s'accroît sensiblement; la direction laisse s'écouler un délai inacceptable avant de prendre les mesures qui s'imposent; une tendance préoccupante se précise.

5. Une fois que le Bureau a établi ses rapports, en faisant preuve de diligence, après avoir demandé la contribution de la direction, les rapports devraient être publiés sans qu'il y soit ajouté ou retranché. Il convient de mettre fin à la pratique de l'avis distinct du Secrétaire général. Ayant accès au CCIA, ce dernier peut lui faire part de tout élément qu'il juge approprié. Dans la mesure où la transparence est un pilier important de l'indépendance, les rapports d'audit interne devraient continuer d'être mis à la disposition des États Membres qui en feraient la demande, par l'intermédiaire du CCIA, une fois que le processus d'établissement de rapports à l'intention du CCI aura été mis en place.

6. Les progrès réalisés ne devraient pas être mesurés par le nombre d'affaires signalées à la direction, ou réglées en accord avec elle, dans la mesure où cela pourrait conduire le BSCI à produire un nombre de rapports excessifs sur des affaires mineures. Le BSCI devrait être tenu comptable de l'achèvement de ses plans et de l'effet de son action, c'est-à-dire du degré auquel celle-ci a contribué à aider la direction à améliorer les opérations ou à gérer les risques. Le BSCI devrait pouvoir, en toute liberté, porter des problèmes à l'attention du CCIA chaque fois que cela est nécessaire, et le professionnel de l'audit qui sera à la tête du BSCI fera usage de cette faculté avec discrétion et professionnalisme, de façon à saisir le CCIA pour des affaires importantes, sans minutie excessive.

## 5.5.2 Structure de gouvernance régissant le fonctionnement du Bureau des services de contrôle interne

### Principes

48. Le principe de gouvernance 1.4 s'énonce comme suit : « On doit trouver définis ou pris en compte dans les déclarations de politique générale de l'organisation, dans sa communication, dans son processus décisionnel et dans ses pratiques de travail la raison d'être de l'entité, ses parties prenantes [(telles que les représentants des États membres et autres)], son niveau de tolérance au risque et ses principaux indicateurs de résultats. » Il s'agit d'une tâche de gestion.

49. Le principe de gouvernance 3.1 s'énonce comme suit : « Les compétences des membres de l'organe directeur et de ses commissions et celles du personnel de direction de son secrétariat doivent correspondre aux connaissances et aptitudes [y compris les connaissances et compétences techniques particulières] nécessaires pour réaliser la vocation de l'organisation et appliquer ses grandes orientations stratégiques. »

50. Le principe de gouvernance 6.3 s'énonce comme suit : « Il convient qu'un **service d'audit interne** formé de professionnels compétents rende compte à la direction du secrétariat, mais aussi, parallèlement, directement à l'organe directeur, par l'intermédiaire du Comité d'audit, et qu'il soit doté d'un mandat approprié imposant notamment la réalisation régulière d'examens de la qualité de ses prestations. »

51. En tant que structure de contrôle interne, le BSCI doit relever d'un niveau hiérarchique de la direction du secrétariat suffisamment élevé pour garantir l'indépendance de ses opérations<sup>16</sup>.

52. Il incombe à la direction du secrétariat de fixer le niveau de tolérance au risque, de gérer le risque et de mettre en place un système de contrôle interne approprié. La direction a besoin, pour ce faire, de l'apport du BSCI. Elle compte sur l'objectivité du BSCI pour évaluer cet apport.

53. Les organes directeurs, tels qu'un comité d'audit, ont besoin de l'apport objectif du service d'audit interne pour s'acquitter efficacement de leurs fonctions de contrôle. Ils exercent également un contrôle sur l'audit interne dans le cadre de leurs activités visant à faire en sorte que le service s'acquitte convenablement de ses fonctions.

### Observations

1. Actuellement, le BSCI relève sur le plan fonctionnel de l'Assemblée générale et, sur le plan administratif, du Secrétaire général en sa qualité de chef de l'Administration. D'une certaine manière, l'indépendance des opérations est assurée par le fait que le Bureau relève de l'Assemblée générale, mais elle n'est pas absolument effective, à cause de la taille et de la nature de l'Assemblée générale et de la nécessité de disposer de compétences techniques spécialisées pour superviser la fonction du BSCI. Le BSCI ne peut pas faire

<sup>16</sup> Norme 1110 de l'Institut des vérificateurs internes.

appel à une entité de direction exécutive efficace pour les questions de gestion de la portée des audits ou en cas de conflit avec la direction des programmes.

2. Il n'existe pas actuellement de mécanisme de « double subordination », soit interne soit externe, dans le cas du BSCI. Les rapports sont communiqués aux organes extérieurs (Assemblée générale et États Membres, sur demande) mais aucun organe exécutif de l'Organisation n'est expressément chargé d'examiner les rapports avant leur communication à l'Assemblée générale et aux États Membres, ni de suivre les progrès au regard des plans. Aucun organe exécutif n'apporte un appui opérationnel au BSCI pour les questions de gestion de la portée des audits, de règlement des problèmes ou de niveau de ressources.

3. Le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit sera créé une fois que son mandat provisoire aura été examiné. Ce mandat provisoire présente des critères généraux concernant sa composition qui risquent d'en limiter l'efficacité. Ce comité est ouvert à des candidats qui ont occupé des postes supérieurs de gestion ou de direction et il n'est pas limité à des candidats qui se sont taillés une réputation mondiale dans le domaine de l'audit et de la gouvernance.

4. Les mandats relatifs aux contrôles interne et externe sont nombreux et variés et le BSCI n'est qu'un mécanisme de contrôle parmi d'autres. Le contrôle interne est confié au BSCI dans le cas du Secrétariat de l'ONU ainsi qu'à plusieurs entités d'audit, d'enquête et d'inspection interne dans le cas des fonds, programmes et institutions spécialisées. Le contrôle externe est assuré par le Comité des commissaires aux comptes, qui s'occupe du Secrétariat et des fonds et programmes de l'ONU. Le Corps commun d'inspection (CCI) est mandaté pour l'ensemble du système des Nations Unies, y compris les institutions spécialisées. Il est également responsable devant l'Assemblée générale mais n'exerce pas d'autre contrôle particulier d'organe directeur.

5. Plusieurs facteurs se conjuguent pour faire apparaître le BSCI comme un organe de contrôle externe aux yeux des entités auditées :

- a) le BSCI peut rendre compte directement à l'Assemblée générale;
- b) les rapports du Bureau doivent être communiqués sur demande aux États Membres;
- c) le BSCI peut ouvrir des enquêtes sur la base de conclusions d'audit interne.

Ce dernier point est devenu une question extrêmement sensible, certaines entités auditées considérant que le BSCI joue essentiellement un rôle de détective au lieu de donner à l'Administration une garantie objective qu'elle s'acquitte bien de ses responsabilités en matière d'évaluation et de compréhension des risques et en matière de contrôle. De ce fait, la coopération entre le BSCI et les entités auditées risque de se détériorer davantage, ce qui ne fera qu'empêcher la direction de profiter des services du Bureau. La responsabilité de la direction pour ce qui est d'évaluer et de gérer les risques et le rôle du BSCI s'agissant de la garantie en la matière n'ont pas été décrits ou adoptés effectivement.

6. Il y a des chevauchements de mandats et des incohérences dans les normes entre les organes de contrôle interne et externe. Certaines entités auditées par le BSCI ont fait état de confusion à propos de nombreux audits consécutifs par divers organes de contrôle dont la portée paraît répétitive. Par exemple, le Comité des commissaires aux comptes est compétent dans le cas de toutes les organisations couvertes par le BSCI et examine les questions de contrôle interne dans ces entités, tout comme le BSCI. La division de l'audit interne du BSCI utilise un cadre commun, mais il peut y avoir d'énormes variations sur les plans de l'interprétation et de l'application. Enfin, les différents fonds et programmes ont des structures additionnelles d'audit interne et d'autres mécanismes de contrôle qui ne font pas partie du BSCI et fonctionnent selon leurs propres mandats fixés par leurs organes directeurs respectifs. Ces structures et mécanismes n'ont pas été pris en compte dans la présente étude.

### **Recommandations**

**1. Le Secrétaire général doit clairement renforcer les responsabilités de la direction s'agissant de fixer le niveau de tolérance au risque, de déterminer, mesurer et surveiller les risques et de mettre en place des structures de contrôle interne. La direction doit indiquer par écrit à l'organe directeur qu'elle est consciente de cette responsabilité. Le rôle du BSCI consistant à fournir à la direction des assurances au sujet des données utilisées dans son évaluation des risques et au sujet de la conception et de la mise en œuvre des dispositifs de contrôle doit être indiqué clairement dans un cadre de référence établi pour le BSCI (voir recommandation 4 ci-dessous).**

**2. Le contrôle de l'audit interne doit être assuré par un organe de contrôle approprié appliquant les principes de gouvernance, à savoir le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit. Le présent rapport souscrit pleinement à la décision de créer le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit et recommande que son mandat soit actualisé notamment comme suit :**

**a) Limiter la qualité de membre du Comité à des personnes qui possèdent les compétences voulues dans le domaine de la gouvernance et de l'audit et qui sont strictement libres de toute influence des différents États membres et de la direction de l'organisation;**

**b) Pour les activités interinstitutions auxquelles participe le BSCI, préciser dans son mandat qu'il est spécifiquement habilité à tirer parti de toutes les activités de contrôle concernées. Cela signifie qu'il peut demander à examiner les plans d'audit interne et les budgets de toutes ces activités de sorte que le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit puisse dûment conseiller l'Assemblée générale;**

**c) Charger le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit d'examiner les rapports du BSCI avant qu'ils ne soient communiqués à l'Assemblée générale ou aux États membres.**

**La forme exacte des attributions du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, y compris les recommandations concernant les**

qualifications des membres et le protocole de présentation des candidatures, est exposée plus en détail dans l'appendice C du volume IV du présent rapport.

3. Comme il est proposé dans la section 4.1 ci-dessus, les rapports hiérarchiques du BSCI doivent être modifiés de manière à tenir compte de ses obligations vis-à-vis de la direction du secrétariat pour que celle-ci puisse fournir l'appui nécessaire.

4. Le BSCI n'est pas doté d'un mandat général unique. Ses attributions figurent dans divers mandats prescrits par les organes délibérants, qui ont évolué au fil du temps. Tous ces mandats doivent être regroupés en un cadre de référence qui donne une vue globale des fonctions, du rôle et des responsabilités du Bureau. Ce cadre de référence doit comprendre notamment :

a) Une description des attributions, du champ des activités, de la structure hiérarchique et des capacités du BSCI;

b) Une règle faisant obligation au BSCI d'examiner tous les ans, avec le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, ses résultats au regard du cadre de référence;

c) Une explication du rôle que doit jouer le BSCI dans la prestation de services d'audit interne lorsque différents fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies s'emploient ensemble à faire face à une situation donnée. Le BSCI doit être habilité à coordonner les activités d'audit concernant différents organismes des Nations Unies, au moyen de ses propres ressources ou en coordonnant les ressources d'autres services d'audit interne au sein des organisations;

d) Une disposition permettant au BSCI de répondre aux demandes qui peuvent lui être adressées par un organisme des Nations Unies non couvert par le Bureau pour solliciter ses services. Il convient de préciser que la décision de répondre positivement à de telles demandes ne sera prise que si le BSCI est en mesure de fournir cet appui et si les services à assurer sont conformes aux normes professionnelles adoptées par le Bureau.

5. Le cadre de référence pour les fonctions d'audit interne qui sont assurées au sein d'autres fonds et programmes relevant de l'autorité du Secrétaire général doit être conforme aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des vérificateurs internes.

### 5.5.3 Organisation et structure du Bureau des services de contrôle interne

#### Principes

54. La structure organisationnelle au sein de laquelle fonctionne le BSCI devrait permettre :

- D'apporter un appui à la réalisation de ses objectifs;
- De bien faire ressortir la raison d'être du BSCI grâce à une structure claire dotée d'une chaîne hiérarchique appropriée;
- De faciliter la communication et d'accroître les contacts entre le BSCI et la direction et de faire ainsi mieux connaître au personnel du BSCI les opérations auxquelles il fournit des services;
- De promouvoir le professionnalisme au sein du BSCI;
- De simplifier et de clarifier les rôles, la structure hiérarchique et les communications; et
- D'optimiser les connaissances et les compétences et de réduire au minimum les frais généraux et les dépenses d'administration.

55. Les missions d'expression d'assurance devraient être menées sans qu'aucun doute ne puisse planer sur l'objectivité de ceux qui les exécutent.

56. Les Normes de l'Institut des auditeurs internes (IIA) exigent une fonction assurance qualité continue qui couvre une large gamme d'éléments d'audit interne et des normes d'audit opérationnel. Des évaluations périodiques internes et externes de cette fonction sont également exigées.

**Observations :** (*Note : on trouvera ci-après des observations sommaires sur l'organisation et la structure de chacune des divisions actuelles du BSCI. Pour plus de détails, voir l'appendice.*)

1. Le BSCI comprend quatre divisions qui opèrent totalement indépendamment les unes des autres : deux divisions de l'audit interne, une division des investigations et une division du contrôle, de l'évaluation et du conseil de gestion. Ces divisions reçoivent l'appui d'un service administratif ainsi que du Bureau du Secrétaire général adjoint. Chaque division est dirigée par un directeur. La combinaison d'activités d'audit, d'investigation, de contrôle et d'inspection et d'évaluation découle du mandat initialement donné au BSCI.

2. Le cloisonnement entre les divisions du BSCI limite la mutualisation de données utiles, les possibilités de promotion du personnel et l'efficacité globale. D'après la direction et le personnel du BSCI, la coopération et la communication au sein de la haute hiérarchie des divisions auraient toujours été peu développées. La communication interviendrait au coup par coup et dépendrait des pratiques des divers fonctionnaires. Il a été proposé d'améliorer la communication et la coordination grâce à la création d'un comité exécutif du BSCI.

3. Les divisions de l'audit interne :

a) Il y a deux divisions de l'audit interne autonomes, l'une basée à New York et l'autre basée à Genève;

b) Les postes de directeur des deux divisions de l'audit interne ainsi que celui de directeur adjoint de la Division de New York sont vacants et sont occupés par des directeurs et un directeur adjoint par intérim jusqu'à l'achèvement de la présente étude;

c) Il n'existe pas de fonction assurance qualité centralisée comme le prévoient les Normes de l'IIA. L'examen de la qualité repose sur l'étude des projets de rapport plutôt que sur celle des procédures et des justificatifs. Ces examens sont effectués de façon aléatoire à partir des rapports d'audit avant leur publication, les rapports destinés à l'Assemblée générale retenant plus l'attention;

4. Il n'existe pas de groupe des pratiques professionnelles au sein du BSCI. L'analyse comparative montre qu'en général les entités de contrôle de la taille du BSCI atteignant un degré de complexité comparable disposent d'un groupe des pratiques professionnelles situé au siège qui est chargé, pour l'ensemble de l'entité, de l'assurance qualité, de l'élaboration des politiques et procédures ainsi que des manuels d'évaluation des résultats et de l'identification et du signalement des meilleurs pratiques. Un tel groupe veille à l'application systématique des méthodes approuvées et intègre la qualité dans les pratiques de travail et dans la communication de l'information.

5. Division des investigations :

a) Le groupe des investigations s'est rapidement développé au cours des 18 derniers mois, passant d'environ 20 personnes à plus de 110. La Division des investigations opère uniquement dans le cadre du système de droit administratif de l'ONU. Elle ne fait pas partie du système de justice pénale. En tant que telle, elle ne dispose d'aucun pouvoir de nature disciplinaire ou judiciaire. Les résultats des investigations sont communiqués aux directeurs des programmes, au Secrétaire général et au Secrétariat;

b) La Division des investigations a du mal à faire face à l'accroissement de la charge de travail;

c) Le BSCI peut ouvrir une enquête sur la base des résultats d'un audit. De ce fait, il y a une certaine défiance de la part des dirigeants du Secrétariat à l'égard des audits internes;

d) La Division des investigations enquête sur un large éventail d'allégations, pouvant aller de questions relatives à la sécurité dans les missions de maintien de la paix à la fraude, au gaspillage et aux abus. Il n'y a guère de transparence dans le processus de tri des affaires qui font l'objet d'une évaluation initiale afin de déterminer les ressources à consacrer à l'enquête et la façon dont celle-ci doit être orientée;

e) La Division des investigations et les divisions de l'audit ne procèdent pas à des échanges réguliers d'informations. Cette absence de mutualisation réduit l'efficacité de part et d'autre;

f) La Division des investigations cherche à se faire rembourser de ses frais par l'organisation au sein de laquelle elle effectue une enquête, mais sans grand succès, en partie parce que les organisations ne sont pas tenues au courant des activités qui ont été menées et pour lesquelles une facture leur est présentée;

6. Division du contrôle, de l'évaluation et du conseil de gestion :

a) Établie sous sa forme actuelle en août 2001, la Division du contrôle, de l'évaluation et du conseil de gestion (DCECG) comprend trois sections :

- i) La Section du contrôle et des inspections;
- ii) La section des évaluations; et
- iii) La section du conseil de gestion interne;

Chaque division fournit une gamme de services au Secrétariat;

b) La Section du contrôle et des inspections :

i) La Section du contrôle et des inspections comprend cinq administrateurs;

ii) Le volet contrôle correspond à la formation et à l'appui pour la planification des programmes et l'aide apportée aux directeurs de programmes pour assurer le contrôle de leurs activités dans un cadre axé sur les résultats et rendre compte de l'exécution;

iii) Les inspections sont en général décidées par le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne à chaque fois que des signes montrent qu'un programme n'est pas convenablement géré ou exécuté ou que les ressources ne sont pas utilisées comme il faudrait. Actuellement, il y a environ deux inspections par an;

iv) La Section du contrôle et des inspections est également chargée de l'élaboration du rapport sur l'exécution des programmes qui donne des informations sur les résultats obtenus et sur l'exécution des produits pendant les exercices précédents;

c) Section des évaluations :

i) La Section des évaluations est chargée d'évaluer la pertinence, l'efficacité, l'efficacités et l'impact des programmes. Ces évaluations, qui sont demandées par le Comité du programme et de la coordination, sont destinées à faciliter l'élaboration des politiques, la planification et la prise de décisions au niveau des organes délibérants et de la direction. Les évaluations ne fournissent pas d'assurance, mais donnent une idée de la réalisation des objectifs des programmes. Les techniques d'évaluation sont très différentes des techniques d'audit interne et une évaluation peut aboutir à des conclusions positives concernant un programme que des auditeurs internes auraient jugé mal maîtrisé et vice versa;

ii) La Section des évaluations fait partie du BSCI car elle est ainsi indépendante de la direction des programmes. Les évaluations du BSCI sont menées de façon à assurer une analyse et des conclusions

impartiales et objectives. Ces conclusions et recommandations visent à fournir des éléments d'appréciation objectifs et crédibles pour la prise de décisions stratégiques et l'amélioration de la performance;

iii) Le Secrétariat de l'ONU compte en outre environ 14 programmes qui disposent d'une unité administrative ayant des fonctions d'évaluation interne ou d'autoévaluation. Ces évaluations sont gérées et réalisées en interne par des personnels spécialisés dans l'évaluation de leurs propres programmes. La Section des évaluations du BSCI offre un appui méthodologique, une formation et des orientations pour l'évaluation à tous les départements et programmes du Secrétariat de l'ONU;

iv) Actuellement, la Section des évaluations rend ses conclusions au Comité du programme et de la coordination (CPC), qui est responsable des activités de planification, de programmation et de coordination;

v) Le personnel de la Section des évaluations a indiqué qu'il manquait de ressources et de temps pour systématiser les méthodes d'évaluation ou mettre au point des outils de gestion des connaissances pour les évaluations;

d) Section des services de conseil de gestion interne :

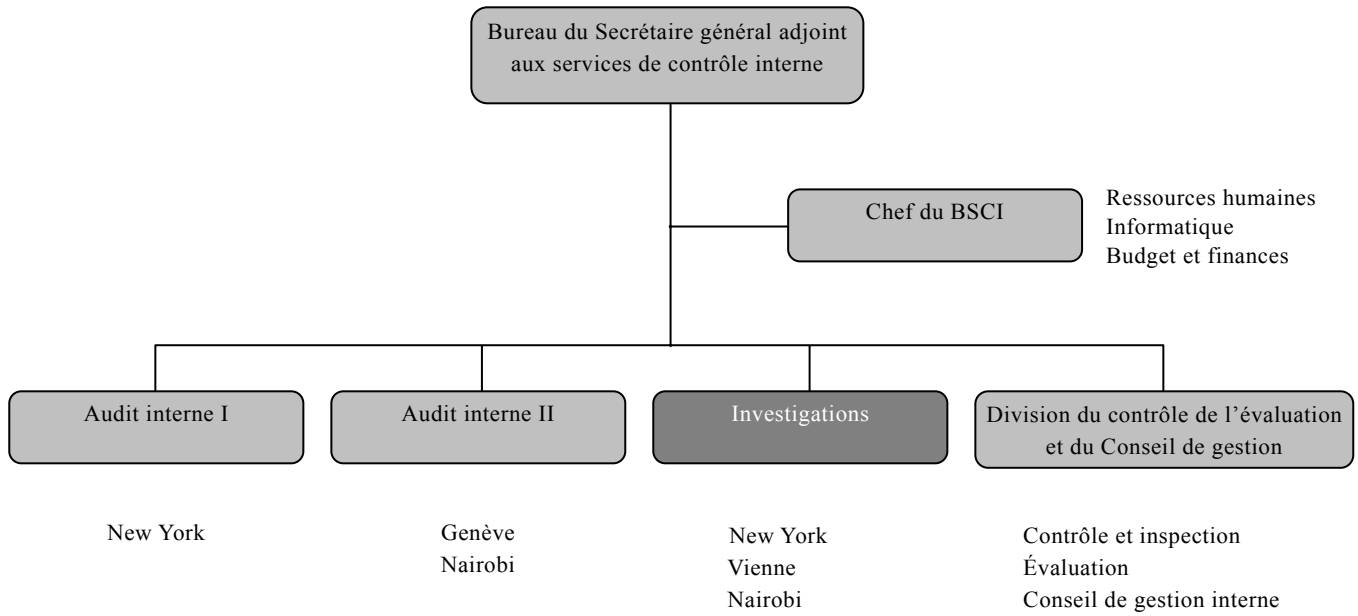
i) La Section des services de conseil de gestion interne offre des services de gestion du changement au sein du Secrétariat. Elle comprend six administrateurs à plein temps. Elle se concentre sur la gestion du changement. Elle organise des ateliers facilités et entretient des liens étroits de partenariat et de collaboration avec les clients. Elle « fait la promotion » de ses services notamment en diffusant des brochures et des dépliants expliquant les services qu'elle fournit;

ii) La conjonction de services de conseil et d'audit entraîne un conflit d'intérêts, qui est perçu comme tel et qui est réel. Il se peut qu'un auditeur interne ait à évaluer des services de conseil du BSCI ou que des services de conseil soient demandés en vue de retarder ou d'éviter un audit projeté.

## **Recommandations**

**1. Le BSCI mène trop d'activités différentes, ce qui l'empêche d'être perçu comme étant objectif. En outre, les cloisonnements en réduisent l'efficacité et augmentent aussi probablement les coûts.**

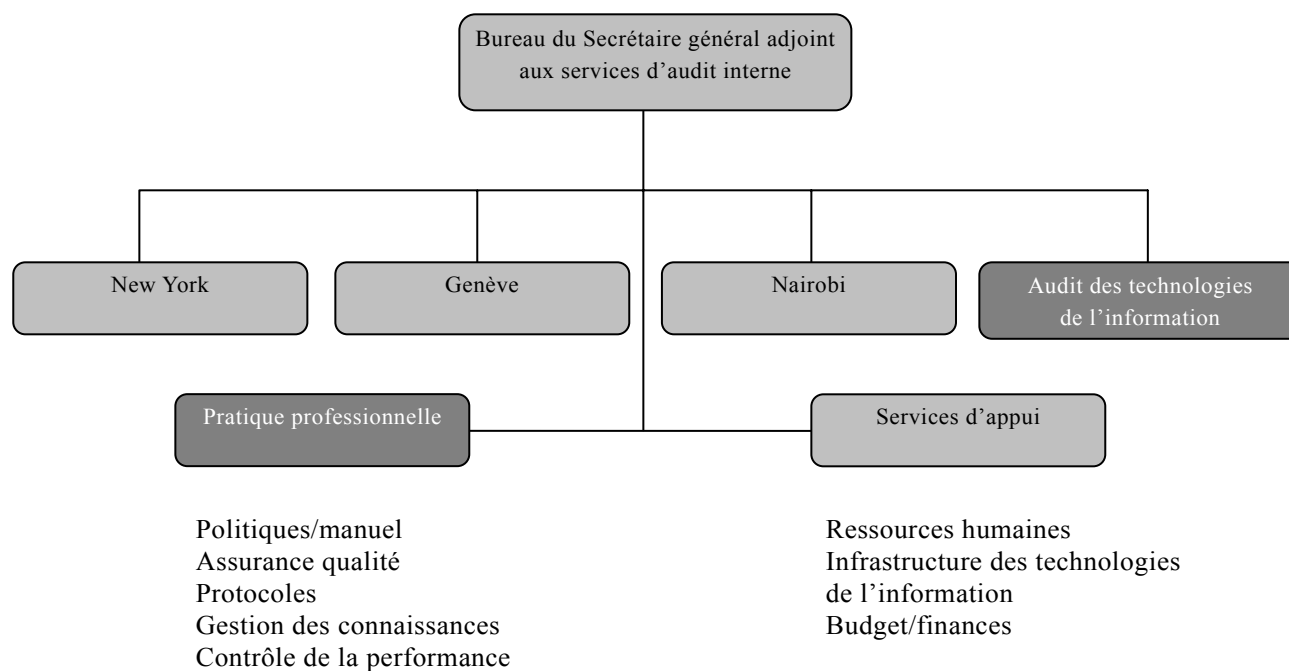
**2. L'organigramme actuel du BSCI est le suivant :**



*Modifications proposées*

- Transfert au Bureau des affaires juridiques
- Transfert-gestion des programmes et du Secrétariat

Il est recommandé de modifier la structure du BSCI comme suit :



■ Nouvelle unité administrative proposée dans la structure remaniée du BSAI

Tous les services d'audit interne devraient être regroupés au sein d'une seule et même unité administrative relevant du Chef du BSCI, ce qui permettrait de limiter les activités générales et administratives faisant double emploi, favoriserait une systématisation des méthodes, accroîtrait les opportunités d'apprentissage et permettrait de resserrer les liens avec la direction du BSCI. Les services d'audit interne devraient comporter des capacités d'audit des technologies de l'information. Ils devraient mener des activités d'« assurance », y compris les inspections demandées de temps à autre. Ils devraient conserver du personnel connaissant les procédures d'évaluation de sorte que le BSCI puisse périodiquement donner des assurances sur la question.

La responsabilité du contrôle de l'exécution des programmes devrait incomber au premier chef aux équipes dirigeant les programmes. Le BSCI devrait aussi être en mesure de donner l'assurance que le contrôle des programmes est convenablement effectué en vérifiant la procédure de contrôle et les données utilisées. À cette fin, il devrait disposer de compétences pour évaluer le contrôle des programmes. Il devrait examiner l'efficacité des activités de contrôle menées par la direction de façon à donner des assurances à ce sujet. L'élaboration du rapport sur l'exécution des programmes devrait désormais incomber au Département de la gestion. Le BSCI serait alors en mesure de donner valablement des assurances concernant la procédure utilisée pour établir le rapport ainsi que l'exactitude des données qu'il contient.

3. Les évaluations ayant pour objet de permettre aux bailleurs de fonds de savoir si les ressources utilisées ont l'effet escompté, elles devraient être réalisées par la direction des programmes, et il devrait en être rendu compte à l'organe qui fixe le budget et approuve les plans pour le programme. Un groupe des pratiques d'évaluation, qui centraliserait l'aide à apporter aux directeurs de programmes à cet égard et coordonnerait les pratiques d'évaluation de ces derniers, devrait être créé, de préférence au sein du Département de la gestion. Il pourrait être demandé au BSCI de donner des assurances à propos du processus d'évaluation, et notamment de déterminer si les données utilisées étaient correctes, mais on ne devrait pas lui demander de se prononcer sur les résultats.

a) Puisqu'il devrait être chargé de donner à la direction des assurances concernant son évaluation des programmes, le BSCI devrait avoir accès à des ressources capables de remplir cette fonction de façon objective.

4. La Section des services de conseil de gestion interne ne devrait pas être maintenue au BSCI car elle est incompatible avec les fonctions d'assurance du contrôle. Elle serait mieux à sa place au sein du Département de la gestion où elle pourrait apporter une importante contribution à la réforme de la gestion du Secrétariat. Vu les compétences dont elle est actuellement dotée et sa spécialisation dans la gestion du changement, elle serait un choix logique pour appuyer cette réforme.

5. La Division des investigations devrait être intégrée au Bureau des affaires juridiques, puisqu'elle s'occupe de toutes les questions qui pourraient déboucher sur une procédure disciplinaire ou judiciaire. Elle pourra de temps à autre avoir besoin de l'appui du BSCI et celui-ci pourra avoir besoin d'elle dans la mesure où les investigations portent sur des questions de contrôle interne. Le BSCI devrait avoir accès à des personnels d'investigation compétents, y compris au besoin à des experts-comptables judiciaires pour appuyer les activités d'audit. Il faut donc que la direction du BSCI et celle de la Division des investigations se réunissent régulièrement pour partager des informations.

6. L'ouverture d'une enquête comme suite à des activités d'audit devrait être décidée par la direction. S'il estime qu'un audit a révélé une question grave qui devrait faire l'objet d'investigations, le BSCI devrait en référer à l'organe de direction dont il relève administrativement. La direction devrait alors déterminer si une enquête se justifie et pourrait demander l'aide de la Division des investigations, qui ne ferait plus partie du BSCI, ou faire appel à des ressources externes. S'il estime que la décision de renoncer à une enquête fait courir à l'organisation un risque inacceptable, il devrait avoir la possibilité d'en discuter avec le CCIQA et son conseil. Cette démarche devrait être expliquée à la direction.

7. Le financement des enquêtes ne devrait pas intervenir au cas par cas et la note ne devrait pas non plus être adressée à l'organisation faisant l'objet de l'enquête. Un mécanisme de financement centralisé analogue aux propositions faites dans le présent rapport pour le BSCI devrait être

institué. La décision concernant la prise en charge du coût des investigations devrait être prise par le Département de la gestion.

8. Le BSCI devrait avoir accès à des conseillers juridiques compétents afin de pouvoir prendre des mesures voulues lorsque des activités de contrôle débouchent sur un quelconque contentieux et, s'il y a lieu, pour que ceux-ci étudient les rapports.

9. Le BSCI devrait créer un groupe des pratiques professionnelles pour promouvoir la cohérence et la qualité. Ce groupe devrait :

- a) Appuyer la mise au point d'une méthode d'audit global;
- b) Tenir à jour le manuel d'audit;
- c) Identifier les meilleures pratiques;
- d) Assumer la fonction assurance qualité;
- e) Déterminer l'élément compétence professionnelle du répertoire des compétences;
- f) Se coordonner avec les services de gestion des ressources humaines et les auditeurs externes et autres du BSCI.

10. Il serait bon que le Groupe des pratiques professionnelles dispose d'un chef et d'un personnel permanents complétés par des personnels des divers bureaux du BSCI qui seraient détachés par roulement. Cela permettrait de faire mieux connaître les politiques et procédures du BSCI ainsi que les initiatives en matière d'assurance de la qualité. Cela renforcerait aussi la communication et la mutualisation de l'information entre les bureaux et renforcerait le prestige du Groupe des pratiques professionnelles.

11. Le BSCI devrait comporter un seul groupe d'appui qui devrait fournir des services d'appui à tous les bureaux. Il sera sans doute nécessaire que certaines des ressources soient basées près des principaux sites d'intervention, mais les services d'appui offerts sur ces sites ne devraient pas faire double emploi avec ceux offerts par le siège. Parmi les services d'appui qui pourraient être centralisés de cette manière, on peut citer :

- a) Les services d'appui pour les recrutements, les promotions et les cessations de service;
- b) Les services d'appui pour la budgétisation et la comptabilité interne;
- c) L'appui au système interne d'information de gestion, comme l'obtention et le déploiement d'outils d'audit interne; et
- d) La création d'un système interne de communication de l'information pour les parties prenantes.

12. Étant donné qu'il sera axé sur l'audit interne, le BSCI devrait être rebaptisé « Bureau des services d'audit interne ». D'autres observations et recommandations concernant la Division du contrôle, de l'évaluation et du

conseil de gestion et la Division des investigations sont présentées pour examen par la direction.

#### 5.5.4 Ressources humaines

##### Principes

Les Normes de l'Institut des auditeurs internes prescrivent ce qui suit :

- L'audit interne doit être indépendant et les auditeurs internes doivent effectuer leur travail avec objectivité<sup>17</sup>, et
- Le responsable de l'audit interne doit veiller à ce que les ressources affectées à cette activité soient adéquates, suffisantes et mises en œuvre de manière efficace pour réaliser le programme approuvé<sup>18</sup>;
- Les auditeurs internes doivent posséder les connaissances, le savoir-faire et les autres compétences nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités individuelles. Ils doivent posséder ou acquérir collectivement les connaissances, le savoir-faire et les autres compétences nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités<sup>19</sup>.

57. Les auditeurs internes ne devraient pas pouvoir exercer d'activités qui compromettent leur objectivité. Cette restriction rend d'autant plus importante la nécessité pour le BSCI d'offrir des perspectives de carrière qui soient intéressantes sans être contraires aux intérêts de l'Organisation.

##### Observations

- 1.
2. Le mandat, non renouvelable, du Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne est limité à cinq ans. Cette courte durée pourrait nuire à l'efficacité de deux façons :
  - a) Compte tenu de la complexité de l'ONU, la période d'« apprentissage » dure longtemps;
  - b) Un important effet de « fin de règne » pourrait dissuader les fonctionnaires supérieurs et les services qui font l'objet d'un audit de se montrer coopératifs au cours des dernières années du mandat.
3. Il n'y a pas d'auditeurs spécialisés dans les technologies de l'information et de la communication (TIC) alors que trois postes sont vacants dans ce domaine. Les Divisions I et II de l'audit interne disposent toutes les deux de ressources spécialisées limitées. Un consultant a préparé une analyse des risques concernant les TIC, ainsi qu'un programme d'audit qui n'a pas encore été exécuté faute de moyens. L'absence de capacité d'audit pour les TIC restreint le champ des audits possibles et va à l'encontre des Normes de l'Institut des auditeurs internes concernant l'audit fondé sur le risque car les capacités limitées de la Division de l'audit interne ont un impact direct sur la

---

<sup>17</sup> Norme IIA 1100.

<sup>18</sup> Norme IIA 2030.

<sup>19</sup> Norme IIA 1200.

capacité des départements de mener des projets. Actuellement les projets sont sélectionnés sur la base des capacités informatiques existantes et non en fonction de l'univers de risque des systèmes informatiques.

4. Les entretiens avec divers chefs de sections et auditeurs de la Division I de l'audit interne ont permis d'établir qu'il n'y avait pas de conception intégrée des activités prévoyant que les audits financiers et opérationnels s'effectuent en conjonction avec les éléments informatiques s'y rapportant. Les projets informatiques sont sélectionnés sur la base des compétences existantes et non sur celle des risques potentiels mis à jour. Les capacités des auditeurs possédant une expérience en matière d'informatique ne sont pas mises à profit de façon efficace et systématique au cours des phases de planification et d'exécution du processus d'audit.

5. Le BSCI dispose de son propre comité de contrôle pour évaluer les décisions touchant les recrutements et promotions. Sa direction indique que ce mécanisme n'est pas performant car il regroupe les directeurs de division, qui considèrent chacun comme prioritaires les intérêts de leur propre personnel. La structure du comité de contrôle, où chaque composante du Bureau est représentée, peut entraver l'application rationnelle et rapide de mesures de gestion des ressources humaines en raison des problèmes de chasse gardée qui opposent les membres du comité de contrôle. En conséquence, les débats de ce dernier sont interminables et ne reposent pas sur une évaluation des compétences. Les candidatures à des promotions sont présentées pour examen au Secrétaire général adjoint par l'intermédiaire du comité de contrôle.

6. La plupart des fonctionnaires sont recrutés sur des contrats de deux ans, renouvelables lorsque le poste est reconduit à chaque exercice budgétaire. Par définition, les contrats de durée courte et limitée n'encouragent pas à faire carrière et à acquérir des compétences. Lorsque le poste n'est plus financé, le fonctionnaire qui l'occupe est libéré de ses fonctions. Cela étant, dès lors que le financement est assuré, il est rare que les postes soient supprimés et le fait que les membres du personnel soient attachés à un poste peut faire naître un sentiment de sécurité et ne plus être propice au perfectionnement des compétences.

7. Les employés du BSCI ne peuvent guère travailler dans d'autres départements du Secrétariat parce que le Bureau a son propre système de recrutement. Les décisions concernant le personnel du Secrétariat (hors BSCI) relèvent des organes centraux de contrôle. Le personnel du BSCI serait recruté par le biais du comité de contrôle du Bureau et non par celui des organes centraux de contrôle du Secrétariat. Le Secrétariat ne prévoit pas de réciprocité entre le comité de contrôle du Bureau et ses propres organes de contrôle. Il en résulte que les fonctionnaires du BSCI sont, avec les candidats qui n'ont jamais travaillé à l'ONU, considérés comme des candidats extérieurs. Leurs possibilités de carrière s'en trouvent limitées.

8. Dans l'ensemble de l'Organisation, les pratiques de recrutement favorisent les candidats internes. En ce qui concerne le BSCI, les postes sont réservés aux candidats internes pendant les 30 premiers jours. Toutefois, l'affichage des postes est public et immédiatement accessible aux candidats extérieurs, qui ne savent pas qu'il y a une période de 30 jours pendant laquelle seules les candidatures internes peuvent être examinées. Ce délai risque de

faire perdre des candidats extérieurs qualifiés qui ne voient pas venir de réponse avant au moins 30 jours. Il favorise également les fonctionnaires déjà en poste à l'ONU, au lieu de privilégier la notion de compétences. Il est essentiel que les pratiques concernant le recrutement, les promotions, les transferts et la cessation de service soient distinctes pour le BSCI si l'on veut maintenir l'indépendance opérationnelle de la fonction de contrôle interne.

9. Il n'existe pas d'inventaire central des compétences. L'absence de profil de carrière offrant différentes filières (à l'intérieur et à l'extérieur du BSCI) et l'absence d'inventaire des compétences requises restreint la capacité du Bureau de définir les ressources adéquates, d'utiliser celles-ci comme il convient, d'évaluer le comportement professionnel et d'inciter le personnel à se perfectionner. De la même façon, il est plus difficile au BSCI de décrire les possibilités de carrière, ce qui le prive d'un outil de marketing efficace pour recruter.

10. D'après les renseignements obtenus auprès des chefs de section, la formation s'effectue comme suit :

a) À la Division I de contrôle interne, le personnel reçoit au cours de la première semaine une formation axée principalement sur les questions administratives. Une partie de la formation se fait sur ordinateur, par le biais de l'Intranet de l'ONU. Au cours des dernières années, faute de ressources suffisantes, la phase de formation initiale a été raccourcie parce qu'il fallait affecter les membres du personnel aussi rapidement que possible à des projets;

b) Pendant qu'ils exercent leurs fonctions auprès des départements, les auditeurs reçoivent essentiellement une formation « sur le tas », et sur ordinateur. La formation dispensée en salle de classe est de moins en moins fréquente;

c) Le budget global concernant les systèmes informatiques ne comprend pas de rubrique pour la formation aux investigations. Seul le budget des opérations de maintien de la paix prévoit explicitement de financer la formation initiale du personnel d'investigation des opérations;

d) La Section du maintien de la paix de la Division I de l'audit interne mène plusieurs autres activités de formation. Par exemple, un programme d'une semaine mis au point à Brindisi (Italie) portait principalement sur les aspects opérationnels du maintien de la paix. Toutefois, les problèmes de budgétisation en ont réduit l'efficacité. Les parties intéressées estiment que les profils de formation des auditeurs ne correspondent toujours pas à leurs attentes. La direction du Département des opérations de maintien de la paix, par exemple, avait le sentiment que les auditeurs ne possédaient ni la formation ni les connaissances spécialisées adéquates concernant les opérations de maintien de la paix, y compris dans le domaine militaire;

e) Le Département n'a arrêté aucune mesure ou norme pour évaluer le caractère approprié de la formation dispensée ni l'adéquation entre les besoins en formation et les activités entreprises;

f) L'informatique est un domaine dans lequel les compétences sont très insuffisantes. Les auditeurs spécialisés sont très peu nombreux et, en outre, ceux qui sont déjà en place ne bénéficient pas de tout l'appui nécessaire

pour entretenir et renforcer les compétences acquises au cours de fonctions exercées antérieurement. La responsabilité correspondante est assurée ponctuellement et de manière inefficace. La formation des auditeurs des systèmes informatiques est particulièrement importante pour garantir en permanence cette efficacité.

11. La direction du BSCI a indiqué qu'il fallait beaucoup de temps pour se séparer du personnel dont le comportement professionnel laisse à désirer. Ce comportement doit être sanctionné par plusieurs évaluations défavorables pour démontrer que le licenciement est la seule option envisageable du fait que l'employé n'a pas pu s'acquitter de ses fonctions malgré les conseils, les encouragements et la formation dispensés.

#### **Recommandations :**

**1. Le BSCI devrait avoir la capacité d'avoir accès aux compétences qu'il considère nécessaires à l'exercice de ses fonctions d'audit interne. Son mandat devrait comprendre la capacité de disposer de compétences dans des disciplines telles que l'expertise comptable judiciaire et de compétences techniques spécialisées ou d'avoir accès à des avis juridiques autorisés comme il l'entend.**

**2. Le BSCI devrait conserver ses propres politiques strictes de recrutement, d'affectation, de promotion et de licenciement, exercer ses fonctions sans aucune influence extérieure à l'organisation et fonder ses activités uniquement sur le mérite et les compétences.**

**3. Pour attirer du personnel compétent, et préserver l'indépendance de son activité, le BSCI doit pourvoir établir ses propres critères pour l'emploi au sein du groupe et offrir des perspectives de carrières clairement définies et attrayantes. En échange de cette liberté d'action concernant les décisions de recrutement et de promotion, les membres du personnel du BSCI devraient être soumis à des normes élevées de professionnalisme et de conduite. Celles-ci devraient être expressément énoncées dans le code de conduite qui figure matériellement dans leur contrat d'engagement. Les décisions de licenciement pour faute seraient alors prises par le Chef du BSCI, compte tenu de ces critères.**

**4. Il faudrait examiner la durée du mandat du Chef du BSCI, pour passer à :**

**a) Un mandat non renouvelable courant sur une période beaucoup plus longue (7 à 10 ans par exemple); ou**

**b) Un mandat de 5 à 7 ans renouvelable une fois seulement.**

**5. Un spécialiste des ressources humaines devrait être affecté au BSCI pour accélérer les procédures de recrutement, constituer et gérer des inventaires de compétences, exécuter un programme de prestation de services (voir plus bas) et établir des plans de développement individuels et des programmes de formation.**

**6. Cet administrateur devrait en priorité mener à bien les activités suivantes :**

a) Sur la base des plans de travail annuels et en collaboration avec la direction du BSCI, déterminer les compétences nécessaires à tous les niveaux. Ces compétences devraient porter sur des domaines techniques, y compris des notions de base en informatique, ainsi que des capacités professionnelles comme le développement de bonnes aptitudes à la communication et la gestion des relations avec les services faisant l'objet d'un audit;

b) Examiner les effectifs du BSCI pour établir un inventaire complet des compétences existantes;

c) Comparer les compétences nécessaires et les compétences existantes pour repérer les lacunes et établir une stratégie portant sur :

i) Les compétences à renforcer par la formation (en liaison avec une stratégie de formation);

ii) Les compétences à acquérir par recrutement;

iii) Les compétences à obtenir par la mise en commun de ressources;

iv) Les compétences à emprunter à d'autres organes de l'ONU;

d) Définir des parcours professionnels pour les administrateurs du BSCI. Il conviendrait de prévoir des restrictions concernant la capacité des nouveaux agents d'assurer des services de certification portant sur des domaines dont ils avaient la responsabilité l'année précédente et des restrictions concernant le transfert d'agents à des postes de l'ONU au sujet desquels les intéressés assuraient des services de certification l'année précédente, à l'exclusion de toute autre restriction concernant les transferts;

e) Les restrictions appropriées devraient s'appliquer entre le BSCI et les agents employés par le Comité des commissaires aux comptes, pour éviter que ces derniers effectuent des audits internes portant sur des domaines au sujet desquels ils pourraient avoir déjà émis une opinion.

7. Il faudrait mettre au point des modalités de recrutement accéléré, sous le couvert de la direction du BSCI, pour pallier les insuffisances concernant des compétences techniques bien définies.

8. Les définitions d'emploi et le processus de recrutement devraient être améliorés pour faciliter l'engagement de candidats extérieurs expérimentés à tous les postes du BSCI, quel qu'en soit le niveau, notamment en éliminant la nécessité d'examiner d'abord les candidatures internes.

9. Un système d'affectation reposant sur les compétences définies dans l'inventaire visé plus haut devrait être mis en place. Il devrait être bien entendu que le BSCI assure des services distincts et que ces services sont fournis par des agents possédant les compétences requises.

10. Les contrôles concernant les promotions et le comportement professionnel devraient être effectués par des équipes d'administrateurs connaissant bien tous les fonctionnaires dont la situation est examinée,

afin que les décisions ne reviennent pas à favoriser tel ou tel membre de sa propre équipe. Les critères de promotion devraient être clairement énoncés dans l'inventaire des compétences et celui-ci devrait servir à évaluer le personnel. Pour ce faire, il ne sera pas possible que toutes les décisions concernant les promotions émanent d'un seul organe de contrôle. Le BSCI devrait organiser des examens de dossiers aux fins des promotions pour les fonctionnaires de tous les lieux d'affectation. Les comités de contrôle devraient être composés de tous les supérieurs hiérarchiques intéressés (fonctionnaires des classes P 5 et au-delà) et adresser des recommandations au comité de contrôle du Bureau, dont l'unique mission serait d'établir que le processus s'est déroulé de façon équitable. Les évaluations concernant les fonctionnaires des classes P 5 et au-delà devraient être effectuées par la direction exécutive du BSCI.

11. Des services d'orientation professionnelle devraient être mis en place à l'intention des membres du personnel du BSCI à tous les niveaux et il faudrait établir, dans ce cadre, des plans de progression des carrières, au sein du Bureau et après transfert dans d'autres organes de l'ONU.

12. Compte tenu des restrictions applicables pour préserver l'objectivité de chaque agent des services d'audit, il faudrait faciliter les transferts dans d'autres organes du système en créant des « passerelles » grâce auxquelles le personnel du Bureau et celui du reste de l'Organisation seraient placés sur un pied d'égalité. Il faudrait aussi donner la possibilité aux membres du personnel de travailler utilement à l'extérieur du Bureau, en privilégiant les possibilités de se familiariser avec le fonctionnement du reste de l'Organisation et d'acquérir les connaissances nécessaires pour améliorer les systèmes de contrôle. Dans tous les cas, le recrutement devrait tenir compte des capacités.

13. Un programme devrait être élaboré pour dresser la liste des fonctionnaires à fort potentiel et offrir des plans et des possibilités de développement ciblés.

14. Il faudrait instituer un programme d'études pour chaque catégorie de personnel du BSCI, qui serait axé sur l'acquisition des compétences nécessaires pour le poste actuellement occupé et les postes qui devraient l'être par la suite.

### 5.5.5 Méthodes de travail

#### Principes

58. Les Normes de l'Institut des auditeurs internes prescrivent ce qui suit :
- Le responsable de l'audit interne doit gérer efficacement les activités d'audit interne afin de s'assurer que ces activités sont utiles pour l'organisation<sup>20</sup>;
  - Les activités d'audit interne doivent avoir pour objet d'évaluer les processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance en se fondant sur une

<sup>20</sup> Norme IIA 2000.

approche systématique et disciplinée et doivent contribuer à l'amélioration de ces processus<sup>21</sup>;

- Les auditeurs internes doivent élaborer et consigner un plan correspondant à chaque engagement, indiquant notamment la portée, les objectifs, l'échéancier et l'allocation des ressources<sup>22</sup>;
- Les auditeurs internes doivent identifier, analyser, évaluer et consigner des informations suffisantes pour pouvoir réaliser les objectifs concernant les engagements<sup>23</sup>;
- Le plan des engagements des activités d'audit interne doit reposer sur une évaluation des risques effectuée au moins une fois par an. Les apports des cadres supérieurs et du comité d'examen doivent être pris en considération<sup>24</sup>.

59. Les méthodes de travail doivent témoigner de l'engagement pris de faire preuve de professionnalisme et de minutie. Ces méthodes doivent avoir pour objet de permettre au BSCI d'accomplir ses objectifs stratégiques et opérationnels.

60. En outre, les méthodes de travail doivent être améliorées en permanence à la lumière des pratiques optimales et doivent être appliquées de façon cohérente dans toutes les fonctions d'audit interne. Elles doivent également appuyer l'utilisation efficace des ressources par l'application de mécanismes de gestion appropriés, de techniques de planification, de synergies et d'outils technologiques.

**Observations** (*Note : des observations liminaires concernant l'organisation et la structure du BSCI pour chacune des divisions qu'il compte actuellement sont présentées dans la présente section. Des indications plus détaillées sont présentées dans l'appendice.*)

#### 1. Divisions d'audit interne

a) Les méthodes de travail des Divisions I et II de l'audit interne sont énoncées dans un manuel, qui a été élaboré conjointement. Toutefois, il a été constaté que les pratiques différaient entre la Division I et la Division II et même entre les sections d'audit (par exemple, entre la Section de l'audit de Nairobi et la Section de l'audit de Genève et, aussi, entre les sections de New York). Cette situation tient principalement au fait que le manuel de la Division de l'audit interne donne uniquement une description de niveau élevé des processus d'audit interne (par exemple, exécution de l'évaluation des risques et planification de l'audit ou moyens permettant d'obtenir des éléments de preuve). De ce fait, la formule d'audit effectivement appliquée est largement tributaire de l'interprétation des chefs des sections d'audit respectives ou même des membres des équipes d'audit.

b) Le BSCI n'a pas défini un univers global de risque, qui pourrait constituer la base d'une évaluation systématique et détaillée des risques, comme le prescrivent les Normes de l'Institut des auditeurs internes.

i) Le BSCI entreprend actuellement une évaluation annuelle des risques de niveau élevé supervisée par le Bureau du Secrétaire général adjoint afin de

<sup>21</sup> Norme IIA 2100.

<sup>22</sup> Norme IIA 2200.

<sup>23</sup> Norme IIA 2200.

<sup>24</sup> Norme IIA 2010.A1.

déterminer les domaines que doit cibler le plan d'audit. Le présent exercice prend en considération les risques définis lors des audits précédents ainsi que les apports des clients lors des réunions informelles. Cette évaluation tient compte par ailleurs des critères tels que la date du dernier audit, le montant du budget, la nature de l'opération et la visibilité publique. Cette évaluation identifie des processus « risqués » au lieu de procéder à des descriptions des risques.

ii) La conception actuelle ne répond pas aux conditions énoncées dans la norme IIA, en vertu desquelles le plan d'audit interne doit être élaboré sur la base d'une évaluation globale des risques susceptibles d'en résulter pour l'organisation. Elle laisse particulièrement à désirer dans une situation dans laquelle l'indépendance du BSCI est tributaire de sa structure institutionnelle et de son mode de financement (voir également 5.1 – indépendance), ce qui pourrait conférer aux clients une influence sur la définition des priorités d'audit supérieure à celle qu'on peut considérer comme appropriée.

iii) Le BSCI a l'intention de lancer un projet d'élaboration d'un cadre des risques visant à regrouper les méthodologies et à procéder à une évaluation des risques à l'échelle de l'entreprise tout entière. Toutefois, les procédures de gestion des risques ne sont pas encore mises en place ou n'ont pas encore la maturité voulue au sein du Secrétariat de l'ONU et des fonds et programmes des Nations Unies. Il est de ce fait plus difficile pour le BSCI d'exécuter des plans d'audit reposant sur la notion de risque.

iv) Indépendamment des lacunes systématiques que fait apparaître le processus d'évaluation des risques et de planification, on a également relevé que certains éléments et sujets spécifiques ne sont pas reflétés dans le plan d'audit ou ne le sont pas suffisamment :

1. Liens avec les objectifs du Millénaire pour le développement ou autres éléments clefs ou plans de gestion du système des Nations Unies, tels que les programmes de réforme en cours;
2. Activités se rapportant à l'examen du processus de gouvernance de l'organisation, auxquelles l'audit interne devrait contribuer conformément à la norme IIA 2130;
3. Couverture seulement très limitée des questions d'audit se rapportant à l'informatique, ce qui est partiellement imputable au fait que le BSCI n'est pas doté dans ce domaine de ressources suffisantes sur le plan des compétences (voir également chap. 6 – Technologie).

v) Bien que certaines entités auditées jugent satisfaisant leur apport au processus annuel de planification, nombreuses sont celles qui font état d'une participation limitée au processus d'évaluation des risques. Leur apport n'est pas systématiquement sollicité, ce qui permettrait d'assurer l'établissement d'un profil des risques pertinent et précis. Il n'apparaît pas non plus que dans la gestion des fonds et programmes, le Secrétariat consacre suffisamment de temps et d'attention à la question de l'identification des risques et de la gestion de ces risques.

vi) On ne s'attache pas à définir les risques qui ne sont pas couverts par le BSCI.

vii) Les processus de gestion des risques ne sont pas encore appliqués ou n'ont pas encore atteint un stade de maturité suffisant au sein du Secrétariat de l'ONU et des fonds et programmes des Nations Unies. Il est de ce fait difficile pour le BSCI d'effectuer des plans d'audit reposant sur la notion de risque; toutefois, cela constitue une raison supplémentaire pour que le BSCI engage un dialogue structuré avec le personnel d'encadrement au sujet de l'évaluation des risques.

c) Planification et exécution des engagements d'audit :

i) À la lumière de l'examen de projets déterminés d'audit interne et d'entretiens avec le personnel de la Division de l'audit interne, la conception de l'audit et les techniques d'audit appliquées semblent varier dans une large mesure en fonction des compétences, de l'expérience et des préférences des chefs respectifs des différentes sections ou de l'auditeur responsable;

ii) Les évaluations des risques réalisées dans le cadre d'un projet d'audit donné ne font pas appel à une méthodologie cohérente;

iii) Il ressort des entretiens avec le personnel du BSCI qu'il n'existe pas vraiment de liens entre la détermination des risques sur laquelle on s'est fondé pour déterminer l'échéancier des audits et les plans établis pour le travail effectif d'audit à effectuer;

iv) Il n'est pas toujours possible de retracer clairement les liens entre les risques identifiés lors du processus de planification des engagements, les résultats du travail d'audit et les conclusions figurant dans le rapport d'audit;

v) La Division de l'audit interne a instauré en 2004 un système de gestion des audits (Auto-Audit) et une partie du personnel de la Division (y compris la majorité du personnel de la Division II de l'audit interne) a été formée à l'utilisation de ce système. Toutefois, le système n'est pas encore systématiquement appliqué dans le cadre de toutes les activités d'audit. La Division II de l'audit interne y a davantage recours que la Division I;

d) Supervision des engagements d'audit :

i) La conception de l'audit et la nature et la portée de la supervision varient dans une large mesure en fonction des chefs de section et des auditeurs responsables;

ii) On a défini les étapes ci-après aux fins du processus d'audit, qui nécessitent la participation ou l'approbation des directeurs, des chefs de section et des auditeurs responsables :

1. Réunion initiale avec le client;
2. Examen et approbation du plan et du programme d'audit;
3. Examen et approbation des conclusions et recommandations préliminaires;
4. Examen et approbation des projets de rapport et des rapports finals;

iii) La supervision des engagements repose principalement sur l'examen des projets de rapport et des rapports finals, y compris les réunions avec l'entité auditée, plutôt que sur l'examen des procédures appliquées et des problèmes qui sont apparus durant le processus;

iv) La Division II de l'audit interne détermine des budgets temporels pour chaque tâche et consigne le temps réel qui y a été consacré. Toutefois, les dépassements de délais ne font pas l'objet d'un suivi. La récente auto-évaluation effectuée par la Division II de l'audit interne considère les dépassements de 50 % comme étant soit « généraux et administratifs » soit « non facturables ». La Division I de l'audit interne a suspendu l'utilisation de son système de relevé temporel;

v) Le Secrétaire général adjoint du BSCI procède tous les trimestres à un examen du plan de travail et passe en revue spécifiquement les audits prévus mais non achevés, annulés et reportés. En dehors du niveau départemental, la responsabilisation concernant l'exécution du plan d'audit est limitée.

e) Assurance-qualité pour les audits :

i) La Division II de l'audit interne a récemment procédé à une auto-évaluation de qualité qui a été validée par un groupe d'audit interne homologue d'une entité de l'ONU;

ii) On ne dispose pas d'indications permettant de déterminer si des examens formels de qualité sont effectués par la Division I de l'audit interne ou donnant à penser que les domaines qui nécessitent de plus amples améliorations sont ciblés par les auditeurs internes pour suite à donner. Sur la base des discussions qui ont eu lieu entre l'administration de la Division I de l'audit interne et le personnel, il n'existe pas de cadre formel d'assurance-qualité visant à assurer la cohérence et la conformité avec les politiques et procédures définies par la Division de l'audit interne.

## 2. Division des investigations

a) La Division des investigations effectue des investigations portant sur une vaste gamme de questions (trafic, vol, crimes graves comme, par exemple, allégations de viols et de meurtres, conflits d'intérêt, fraudes impliquant le personnel et allégations d'irrégularités de gestion). On constate une combinaison d'activités « policières » (investigations portant sur des allégations de crimes) et d'investigations techniques portant sur les cas de fraude, de gaspillage et d'abus. Les activités de type policier semblent être nécessaires dans le contexte des opérations de maintien de la paix où il n'y a pas toujours d'infrastructure policière en place ou d'infrastructure suffisante. Ces activités n'ont guère d'impact sur les autres activités du BSCI. Les types d'investigations menées par la Division des investigations nécessitent des compétences qui varient considérablement, et qui vont des activités de police de la sécurité à la recherche des données et aux investigations comptables.

b) Les procédures suivies par la Division des investigations pour procéder à une évaluation initiale des affaires et pour déterminer la suite appropriée à y donner n'apparaissent pas clairement aux responsables du BSCI ou à l'administration.

c) Dès lors qu'un dossier est « ouvert », il semble n'y avoir pas de distinction entre les simples questions administratives et les affaires importantes.

### **3. Division du contrôle, de l'évaluation et du conseil de gestion**

a) Section de l'évaluation :

i) La Section de l'évaluation effectue des évaluations indépendantes visant à déterminer la pertinence, l'efficacité, l'utilité et l'impact des activités menées par rapport à leurs objectifs;

ii) Les évaluations sont en règle générale conçues et menées de la façon suivante :

1. L'évaluation varie selon la question considérée, l'objet visé et la portée de l'examen. Les questions et thèmes à examiner sont déterminés, et c'est le plus souvent en fonction de leur nature que l'on décide des données et des méthodes à utiliser;
2. L'équipe chargée de l'évaluation est constituée et un plan de travail est élaboré;
3. Un document définissant le mandat de l'évaluation est alors généralement établi et examiné par l'équipe chargée de l'évaluation ainsi que par le personnel du programme faisant l'objet de l'évaluation de manière à garantir une interprétation commune de la portée et de l'objet de l'évaluation;

b) Section des conseils de gestion :

i) La Section des conseils de gestion fournit aux différents départements de l'ONU des services de gestion du changement et des services d'appui pour les auto-évaluations, et dispense un apprentissage au niveau institutionnel;

ii) La Section des conseils de gestion est chargée de constituer sa propre base de clients;

iii) La Section des conseils de gestion n'étant pas dotée d'un budget lui permettant d'engager des dépenses, tous coûts liés à ses activités doivent être pris en charge par le client;

iv) Les activités de la Section des conseils de gestion consistent pour l'essentiel à fournir des services de gestion du changement à ses clients de l'ONU. La Section offre également ses services d'apprentissage, de manière à faciliter l'apprentissage des techniques de contrôle interne;

c) Section du contrôle et de l'inspection :

i) La Section du contrôle et de l'inspection est chargée d'établir le rapport d'exécution du programme, qui décrit les réalisations accomplies par l'Organisation des Nations Unies. Le rapport comprend les objectifs du programme, les réalisations escomptées et les indicateurs de succès, des informations sous forme de tableaux concernant les résultats obtenus et d'autres informations pertinentes concernant les résultats atteints lorsque ces informations sont disponibles. Ce rapport est établi à l'intention du Secrétaire général;

1. La Section du contrôle et de l'inspection veille à ce que le contenu du rapport soit utile et détaillé. La Section fournit également une assistance en matière de rédaction afin d'assurer que les documents se prêtent à diffusion. La Section invite les directeurs de programme à demander les informations qui font défaut, à combler les lacunes et à vérifier l'exactitude de certaines des données fournies;

ii) Les inspections sont effectuées selon les besoins, à la discrétion du Secrétaire général adjoint du Bureau des services de contrôle interne, chaque fois qu'il y a des raisons de penser qu'un programme n'est pas géré ou exécuté de façon adéquate ou que l'utilisation des ressources n'est pas rentabilisée. En raison de la limitation des ressources, seulement deux inspections sont généralement effectuées chaque année.

### **Recommandations**

**1. Il faudrait en priorité améliorer la méthode d'évaluation annuelle des risques devant être utilisée par tous les groupes d'audit interne du BSCI par le biais des activités ci-après :**

a) **Établir un inventaire complet de toutes les entités susceptibles d'être auditées et des activités dont la responsabilité incombe au BSCI;**

b) **Identifier les catégories de risque et en donner une définition suffisamment détaillée pour permettre de déterminer de façon cohérente les niveaux de risque pour toutes les entités faisant l'objet d'un audit. Il s'agit de déterminer le niveau de « risque intrinsèque » correspondant à chaque entité pouvant faire l'objet d'un audit;**

c) **Dresser un inventaire des risques en collaboration avec l'administration. Identifier et examiner les risques susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur la réalisation des objectifs de l'ONU à l'échelle de tout le système, ainsi que les principaux risques susceptibles d'affecter les programmes ou les activités importantes dont la responsabilité incombe au BSCI;**

d) **Créer, en consultation avec l'administration, un modèle d'évaluation des risques de manière que les risques soient identifiés en appliquant une méthode cohérente;**

e) **Identifier les réactions de l'administration à ces risques. Sur cette base, déterminer les procédures d'audit qu'il peut y avoir lieu d'appliquer et évaluer le bien-fondé des réactions à ces risques avec l'administration;**

f) **Établir un classement des risques pour chaque question relevant de l'audit au niveau global et établir un plan d'audit pluriannuel. Analyser la couverture périodique des entités à degré de risque élevé, moyen et faible afin de déterminer si cette couverture est adéquate eu égard aux risques que l'organisation est disposée à prendre.**

**2. Passer en revue périodiquement (au moins tous les semestres) l'évaluation des risques afin de déterminer si des modifications**

importantes des profils de risque nécessitent que des changements soient apportés au plan d'audit.

a) Inclure l'administration dans les discussions périodiques au sujet des niveaux et de l'évolution des risques par le biais d'un programme formel de sollicitation.

3. Inclure au stade de la planification de chaque audit une disposition stipulant que les principaux risques constatés durant le processus annuel de planification doivent être documentés et établir un renvoi aux mesures d'audit qu'il y a lieu de prendre eu égard aux réactions de l'administration à ces risques.

4. Le BSCI devrait offrir à l'administration des perspectives instructives au sujet de la gestion des risques, faciliter l'organisation d'ateliers d'auto-évaluation des risques au sein des organisations et informer l'administration des toutes dernières tendances ou conceptions en matière de gestion des risques.

5. Les fonctions relatives aux investigations devraient avoir pour objet d'élaborer une méthode d'évaluation des risques identifiant à titre préventif les programmes ou autres activités de l'ONU qui se prêtent aisément à des fraudes et mettre en place des programmes permanents de suivi de ces risques.

6. Définir et mettre en place des centres permanents de coordination entre les fonctions d'audit interne et les fonctions d'enquête pénale relevant de la Division des investigations au sein du Bureau des affaires juridiques :

a) Durant la planification des audits, s'entretenir avec le personnel de la Division des investigations afin d'évaluer l'adéquation des systèmes de contrôle dans le cas des activités dont on estime qu'elles comportent des risques de fraude élevés;

b) La Division des investigations devrait informer la Division de l'audit interne des tendances en matière de fraude ou des allégations de fraude qu'il convient d'examiner soit lors de l'évaluation annuelle des risques, soit dans le cadre des activités individuelles d'audit.

7. Au sein du Bureau des affaires juridiques, la Division des investigations devrait répartir ses ressources entre un groupe de la sécurité qui serait chargé de traiter des questions de nature policière et un groupe des enquêtes pénales qui serait chargé d'enquêter sur les allégations de fraude, de gaspillage et d'abus de la part de l'administration. Les personnes qui ont des compétences en matière d'enquête de nature policière devraient être intégrées dans le groupe de la sécurité, et les personnes ayant des compétences en matière d'enquête pénale et des compétences connexes, telles que la récupération des données, devraient être intégrées au groupe chargé des enquêtes pénales.

8. La composante enquêtes pénales de la Division des investigations devrait renforcer son processus de tri lors de l'évaluation initiale des allégations. Certaines allégations mettent en cause simplement des questions touchant les ressources humaines et d'autres infractions de

gravité mineure telles que des affaires comptables (considérées par la Division des investigations comme des infractions relevant de la « catégorie II »), tandis que d'autres pourraient se révéler être des allégations de grave portée qui nécessitent une investigation indépendante (il s'agit d'infractions relevant de la « catégorie I »). Lorsque les allégations auront fait l'objet d'un profil des risques, le processus initial d'évaluation devrait également déterminer :

a) D'une part, s'il existe des éléments de preuve suffisants pour justifier que l'on poursuive l'investigation; et

b) D'autre part, à qui devrait être confiée l'investigation qui, dans certains cas, portera sur des attributions en matière de gestion d'un niveau élevé, notamment en ce qui concerne les ressources humaines.

9. Établir des normes documentaires à l'échelle du BSCI en ce qui concerne les audits afin d'assurer le respect d'une nouvelle norme de performance. Utiliser le logiciel Auto-Audit afin d'assurer le respect des normes en matière de documentation et d'examen.

10. Établir des objectifs et des normes en matière de performance tels que : pourcentage du temps consacré aux audits, établissement des rapports dans les délais prescrits et suivi des questions d'audit, réunions dans les délais voulus avec les responsables de la gestion des audits conformément au programme de sollicitation. Suivre et mesurer les résultats et établir des liens avec les évaluations de performance.

11. Officialiser un processus d'assurance-qualité comportant un examen sur place intérimaire des activités exécutées afin de s'assurer que les procédures ont bien été suivies et identifier et résoudre les problèmes rencontrés dans l'exécution des activités.

### 5.5.6 Technologie

#### Principes

61. La technologie est utilisée dans les fonctions de contrôle très performantes pour :

- Accroître l'efficacité des opérations par de meilleurs mécanismes d'établissement de rapports et de surveillance concernant les objectifs, les plans, les programmes et les résultats de l'organisation;
- Faciliter la communication et le partage des connaissances à l'échelle internationale, tant au sein du BSCI qu'avec les parties prenantes;
- Accroître l'efficacité et l'efficacité de processus tels que la surveillance continue et les autres activités de suivi.

#### Remarques

1. Les groupes responsables de l'audit interne se sont dotés du logiciel d'audit Auto-Audit, mais dans les faits, ils l'utilisent peu. On a pu constater que l'utilisation du logiciel est très limitée à la Division de l'audit interne I (moins de 20 %), mais plus répandue à la Division de l'audit interne II.

2. La Division des investigations exploite actuellement en parallèle deux systèmes de suivi des cas parce que son nouveau système ne peut pas produire les rapports demandés par les États Membres. Les systèmes sont en cours de mise à jour.

3. L'utilisation de l'informatique en tant qu'outil d'audit est limitée et ponctuelle. Les techniques d'audit assisté par ordinateur (TAAO) sont utilisées de manière peu fréquente et isolée, constat qui concorde avec le fait qu'il y a peu de membres du personnel qui possèdent des compétences technologiques et aient été formés sur place. Certains d'entre eux ont une expérience de l'informatique et ont utilisé les TAAO dans d'autres situations professionnelles. L'utilisation de ces techniques est toutefois laissée à la discrétion de l'auditeur.

### **Recommandations**

**1. Utiliser les outils technologiques d'évaluation des risques et d'audit déjà mis au point par un consultant externe pour déterminer les ensembles de compétences exigés des auditeurs dans ce domaine. Établir la façon la plus efficace d'acquérir ces compétences. Intégrer ces décisions à une stratégie de recrutement et d'affectation globale pour le BSCI de manière à :**

**a) Pourvoir les postes vacants;**

**b) Faire appel ponctuellement à du personnel extérieur pour disposer des compétences requises de manière intermittente; et**

**c) Former le personnel en place, particulièrement aux éléments fondamentaux de l'audit informatisé;**

**2. Mettre en œuvre des outils informatiques (tant pour les fonctions d'audit que pour celles d'investigation) après avoir relevé le niveau des compétences informatiques au sein du BSCI :**

**a) Une fois que des compétences informatiques de base auront été acquises et que le personnel connaîtra suffisamment les applications informatiques, envisager de tirer le maximum des systèmes existants et des capacités de soutien informatique de la direction pour surveiller en continu certains domaines à risques;**

**b) Développer l'utilisation des TAAO telles que le progiciel ACL dans les audits et les investigations. Trouver des moyens efficaces de mise en œuvre, tels que :**

**i) Désigner des superutilisateurs de TAAO dans chaque groupe d'audit pour aider les auditeurs et les enquêteurs;**

**ii) Former un certain nombre de spécialistes résidents des TAAO affectés aux groupes d'audit et d'investigation; et**

**iii) Former une partie ou l'ensemble des auditeurs à l'utilisation des outils et des techniques d'exploration de données.**

**3. Utiliser les outils informatiques pour améliorer la communication et le partage des connaissances à l'échelle internationale au sein du BSCI :**

a) **Créer des bases de données accessibles à l'ensemble du BSCI dans le but :**

- i) **De fournir des informations sur les tendances mondiales en matière de problèmes et de constats;**
- ii) **De rendre disponibles des recueils de procédures d'audit et d'enquête, consultables par type de processus, de risques, de questions historiques, etc.;**
- iii) **De déterminer les pratiques optimales.**

**4. Utiliser les outils informatiques pour améliorer les communications à l'échelle internationale afin de :**

- a) **Diffuser des renseignements sur l'état des questions d'audit et d'investigation à l'étude;**
- b) **Rendre disponible de la documentation sur l'amélioration des mesures de contrôle;**
- c) **Diffuser des observations susceptibles d'intéresser les hauts responsables au sujet des niveaux de risque (actuels et émergents) et des tendances dans ce domaine.**

**L'usage de l'audit assisté par ordinateur peut accroître considérablement la capacité du BSCI. Pour éviter de gaspiller ces ressources, toutefois, il faut planifier soigneusement l'adoption de la technologie en l'intégrant aux autres éléments du plan tactique du BSCI. On constate notamment que si des procédures automatisées qui sont adoptées avant que des compétences correspondantes aient été acquises, l'utilisation des technologies s'en trouve limitée. De même, les procédures automatisées peuvent considérablement améliorer le processus d'évaluation des risques, mais pour exploiter les avantages d'un cycle d'évaluation des risques plus court, c'est le modèle d'évaluation des risques lui-même qu'il faut modifier.**

### **5.5.7 Communications et établissement de rapports**

#### **Principes**

62. **Quand des fonctions de contrôle sont très performantes, les communications et l'établissement des rapports présentent notamment les caractéristiques suivantes :**

- 1. **Communications en continu.** Les responsables des services de contrôle et les équipes de direction faisant l'objet d'audits communiquent fréquemment en dehors de l'établissement des rapports formels. Les responsables des contrôles comprennent les activités, les risques et les principaux impératifs associés à un fonctionnement efficace dans les conditions réelles. Les équipes de direction comprennent la nécessité des contrôles et sont conscients des principales priorités en la matière. De même, elles comprennent bien les processus qui constituent l'audit.
- 2. **Communication en temps voulu.** Les membres des services de contrôle ont la capacité de reconnaître, au fur à mesure qu'ils surviennent, les

changements de contexte dans un domaine donné, et pas seulement au moment du processus annuel d'évaluation des risques. Les équipes de direction comprennent pendant le contrôle les problèmes soulevés et pas seulement une fois qu'il est terminé.

3. Efficacité des suivis. Tant les membres des services de contrôle que les équipes contrôlées s'engagent à régler les points en suspens en temps utile.

4. Discussions périodiques. Les membres des services de contrôle s'entretiennent régulièrement avec les équipes de direction des nouvelles tendances en matière de risques, de gestion des contrôles internes et de pratiques optimales, ainsi que de questions intéressant l'ensemble de l'Organisation.

5. Dispositif de rétroaction. Un dispositif permettant d'obtenir une rétroaction de la part des cadres et des parties prenantes, et de répondre à leurs commentaires est en place.

6. Communications formelles et informelles. Il existe des moyens tant formels qu'informels de tenir le personnel au courant des actualités du département, de l'état de diverses questions, de diverses stratégies et de pratiques novatrices.

### Observations

1. Le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne est tenu de faire rapport au moins deux fois l'an au Secrétaire général concernant la mise en œuvre des recommandations adressées aux directeurs de programme<sup>25</sup>.

2. Le BSCI est tenu de faire au Secrétaire général un rapport d'activité annuel analytique et récapitulatif, que le Secrétaire général transmet tel quel à l'Assemblée générale en l'accompagnant des observations qu'il juge utiles<sup>26</sup>. « En outre, le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne fait connaître ses vues sur l'étendue de ses activités et sur la question de savoir s'il dispose de ressources suffisantes pour les mener à bien »<sup>27</sup>.

3. Des rapports sont présentés à l'Assemblée générale soit pour rendre compte de projets qu'elle a demandés, soit lorsque le responsable du BSCI le juge nécessaire. Les États Membres peuvent consulter sur demande les rapports transmis aux équipes de direction. Les discussions entre les auditeurs et ces équipes, tant sur les questions de fond que sur les rapports, en auraient semble-t-il été rendues plus difficiles.

4. Le Secrétaire général soumet des observations distinctes sur les rapports présentés par le BSCI à l'Assemblée générale. Cela peut déboucher sur deux modes distincts de collecte d'informations ou d'opinions : l'un qui passe par le processus d'approbation du BSCI, et l'autre par le processus d'observations du Secrétaire général. Outre le manque d'efficacité qu'elle entraîne, cette procédure ajoute au rôle du Secrétaire général une dimension de contrôle (d'émission d'avis), en plus de sa dimension de gestion, mais sans que le Secrétaire général dispose des mêmes moyens que les responsables des

<sup>25</sup> ST/SGB/273, par. 21.

<sup>26</sup> ST/SGB/273, par. 27 et 28.

<sup>27</sup> ST/SGB/273, par. 28.

contrôles. De plus, la formulation parallèle d'observations par le Secrétaire général sur des rapports d'audit déjà publiés crée, pour les entités contrôlées, une seconde possibilité de recours influençant les discussions, ce qui peut être de nature à affaiblir l'autorité du BSCI. La fréquence d'utilisation de cette procédure est à la mesure du degré de défiance entre le BSCI et les équipes de direction. Ces dernières peuvent parfois juger nécessaire de réagir à ce qui leur semble être l'intransigeance du BSCI concernant les points ayant une incidence faible ou inexplicée; parfois, le BSCI estime qu'elles acceptent facilement des décisions en première instance et qu'elles comptent sur le Secrétaire général pour présenter un point de vue différent. Cela crée le risque que des versions divergentes d'un même fait soient présentées à l'Assemblée générale, ce qui peut amoindrir la crédibilité tant du BSCI que du Secrétaire général.

5. Pour ce qui est des rapports de contrôle présentés aux directeurs de programme par la Division de l'audit interne I, le cycle d'établissement de rapports n'est pas mesuré. La durée des cycles varie selon les projets. Le délai visé est de 120 jours après la fin des activités sur place. Or à examiner un choix de projets, on a constaté que la durée des cycles se situait entre 120 jours et un an. Aucune justification du retard dans l'établissement des rapports n'a été fournie, hormis le temps de rédaction et la nature de certaines constatations.

6. Le processus d'établissement des rapports est un processus rigide. À l'instar d'autres départements de l'Organisation des Nations Unies, le BSCI est tenu de limiter les rapports qu'ils présentent à l'Assemblée générale à la longueur fixée par le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences. Les entités contrôlées se plaignent de n'avoir de possibilités que limitées ou inégales pour examiner les rapports, et se défendre avant que ces rapports soient soumis à l'organe directeur. Elles se plaignent également du manque de nuance dans le choix des constatations à communiquer et celui des destinataires. Cela a eu pour effet de rendre certaines entités contrôlées plus réticentes que la moyenne à traiter avec le BSCI, et de susciter des obstacles restreignant la nature ou la portée de ses opérations, ou encore le moment d'exécution de ce travail.

7. Les statistiques les plus récentes indiquent un taux de mise en œuvre des recommandations inférieur à 50 %. Les équipes de direction feraient sans doute valoir que ce faible taux est dû au caractère anodin d'un grand nombre des recommandations reçues, mais il n'en reste pas moins qu'elles ne sont pas appelées à en répondre lorsque les recommandations ou les plans d'action ne sont pas mis en application. Le suivi de la mise en œuvre a été un thème important de plusieurs rapports récents sur la fonction de contrôle et il a été proposé qu'un comité de contrôle distinct soit créé expressément à cette fin.

8. L'examen d'un choix de rapports des diverses sections de la Division de l'audit interne I a fait ressortir que des rapports pouvaient être publiés sans qu'il y ait concertation entre les cadres et le BSCI concernant certaines constatations. Il en résulte qu'une constatation peut être saisie dans le système de suivi du BSCI sans qu'aucune suite n'y soit donnée parce que la direction la rejette. C'est un facteur de plus du faible taux de mise en œuvre des recommandations d'audit.

9. Il existe d'autres exemples de mauvaises relations entre le BSCI et les équipes de direction. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, à qui il a été proposé de collaborer avec le BSCI à une évaluation des risques, n'a guère manifesté d'intérêt. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés procède actuellement à sa propre évaluation des risques sans recourir au BSCI. Les commentaires reçus des équipes de direction et d'autres entités contrôlées pour la présente étude traduisent une insatisfaction à l'égard du BSCI qui va au-delà des tensions normales entre entité de contrôle et entité contrôlée. Indépendamment des aspects controversés d'affaires précises, il faudra que le BSCI et les équipes de direction s'emploient à améliorer leur collaboration. Si rien n'est mis en place pour favoriser de meilleures relations entre les équipes de direction et le BSCI, les premiers risquent de ne pas comprendre les risques, de ne pas donner suite aux avis reçus et de gérer les risques et le contrôle aussi bien qu'il faudrait.

### **Recommandations**

**1. Le Secrétaire général ne devrait pas avoir à arbitrer entre le BSCI et les équipes de direction, qui devraient régler leurs différends, dans la mesure du possible, avant la publication des rapports. Si un problème ne peut être résolu entre le BSCI et l'organe exécutif mentionné à la rubrique « Indépendance » de la recommandation 1 c) de la section 4.1, les deux parties devraient avoir la possibilité de défendre leur point de vue respectif devant le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.**

**2. Il faut que la qualité, la fréquence et le niveau des communications entre le BSCI et les équipes de direction s'améliore, par recours aux moyens suivants :**

**a) Améliorer les compétences en gestion des relations clients, particulièrement celles des dirigeants du BSCI. Ces compétences devraient constituer un élément important de l'appréciation de leur comportement professionnel;**

**b) Affecter des responsables à des « clients » essentiels, en les intégrant davantage dans l'environnement du client de sorte qu'ils puissent participer aux réunions de gestion qui les concernent et être plus au fait des questions émergentes;**

**c) Accroître la collaboration avec les équipes de direction au cours des processus de planification annuelle. Le BSCI devrait sensibiliser les dirigeants aux processus de gestion des risques et d'audit, les sonder pour connaître leur conception des risques et leur présenter le projet de plan pour obtenir leur réaction. Ces démarches ne compromettraient pas l'objectivité ou l'indépendance du BSCI, elles manifestent un souci de professionnalisme. De fait, une collaboration plus étroite avec les équipes de direction peut contribuer à l'objectivité car elle oblige le BSCI à mieux connaître les situations sur lesquelles il se penche et donc à dépendre moins de ce que lui disent les dirigeants;**

**d) Multiplier les communications en dehors des audits :**

**i) Par un programme formel de visites dans le cadre duquel les responsables du BSCI sont affectés à des équipes de direction, qu'ils rencontrent régulièrement pour leur faire part d'informations sur les risques connus, les contrôles, les risques émergents, l'état de différents volets du programme d'audit ou sur toute autre question susceptible d'intéresser ces dirigeants; et**

**ii) par l'amélioration des protocoles de discussion et de résolution des problèmes avec les équipes de direction;**

**e) Le BSCI devrait devenir une source d'informations sur les risques et les contrôles et devrait jouer un rôle d'éducation dans le domaine de la gestion des risques.**

**3. S'il arrive que les dirigeants de l'entité contrôlée ne soient pas d'accord avec le BSCI, le responsable de ce dernier devra déterminer si le contrôle a été fait dans les règles et si l'affaire doit être portée à l'attention de l'organe exécutif interne avant la publication du rapport.**

**4. Si un exercice d'audit met en lumière un problème concernant un membre de l'organe exécutif, le responsable du BSCI peut juger nécessaire d'examiner cette question directement avec le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit afin de déterminer quelles mesures prendre.**

**5. Le BSCI devrait montrer les projets de toutes les observations et de toutes les recommandations aux responsables des activités contrôlées. Ces derniers devraient avoir la possibilité de formuler leurs propres observations par écrit, sans pour autant retarder indûment la publication du rapport :**

**a) Le rapport écrit définitif ne devrait pas être publié avant que le travail ne soit terminé, et le délai de rédaction devrait laisser aux responsables des activités contrôlées une possibilité raisonnable de réagir, de formuler un plan d'action et d'achever les procédures d'assurance-qualité;**

**b) Les rapports écrits définitifs devraient être remis aux responsables des activités contrôlées en vue d'aider l'équipe de direction à mettre en place les mesures de contrôle appropriées;**

**c) Les rapports écrits définitifs devraient être remis au Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, chargé par l'Assemblée générale de réfléchir aux problèmes évoqués dans le rapport et d'évaluer les travaux du BSCI;**

**d) Le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit devrait informer l'Assemblée générale, lorsque c'est nécessaire, et au moins une fois l'an, des questions importantes ayant été soulevées et de l'avancement global des activités d'audit interne;**

**e) Les États Membres peuvent demander un complément d'information au Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.**

6. Plutôt que de présumer que tous les rapports seront transmis aux États Membres sur demande, le meilleur moyen de garantir la transparence consiste d'abord à imposer au responsable du BSCI une norme élevée de jugement professionnel, puis à favoriser un dialogue honnête et ouvert entre ce responsable et l'organe de décision, par des contacts directs et par la communication régulière d'informations au Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit. C'est le souci de professionnalisme qui dictera au BSCI le choix des éléments du rapport à publier, qui auront été examinés au préalable avec l'équipe de direction. Il est certes recommandé ici de continuer à communiquer les rapports aux États Membres sur demande, mais, il faut que cette possibilité renforce – et non qu'elle l'affaiblisse – le processus par lequel le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit encadre les activités du BSCI.

7. Pour accroître la transparence et favoriser la responsabilisation, les recommandations primordiales et l'état de leur mise en œuvre devraient être communiqués au Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit. Le cas échéant, le comité devrait appeler l'attention, après un délai raisonnable, sur le manque d'avancement de la mise en œuvre des recommandations primordiales, pour déterminer si la situation entraîne un risque accru pour l'organisation.

8. Il devrait être courant que les responsables sortants des groupes, fonds et programmes rencontrent le responsable du BSCI pour lui faire part de leur avis concernant l'organisation, les contrôles, les risques, etc. Ce dialogue permettrait au BSCI d'obtenir des renseignements importants tout en lui conférant plus de visibilité au sein de l'organisation.

## 5.5.8 Gestion des connaissances

### Principes

Pour obtenir les meilleurs résultats, le Bureau des services de contrôle interne a officiellement institué des pratiques de gestion des connaissances qui :

- a) Améliorent l'efficacité du Bureau par un échange d'informations sur :
  - i) Les pratiques optimales observées;
  - ii) Les risques nouveaux;
  - iii) Les thèmes et les tendances de l'examen des questions et des constatations, aussi bien ceux qui sont dégagés d'un rapport officiel que ceux qui sont évoqués dans les entretiens avec les dirigeants;
  - iv) Des événements et déclarations extérieurs récents qui pourraient avoir un impact sur l'organisation;
- b) Entretiennent l'échange d'informations avec la direction et avec les parties prenantes :
  - i) Par l'échange des informations sur les thèmes et tendances faisant l'objet d'un contrôle;

- ii) Les pratiques optimales observées;
- iii) Les observations sur les risques nouveaux;
- iv) Les questions d'intérêt observées dans un groupe ou un programme, qui pourraient en intéresser d'autres.

### **Observations**

1. La gestion des connaissances est assurée de façon circonstancielle, principalement dans les diverses divisions du Bureau des services de contrôle interne. Le partage des connaissances avec les entités contrôlées pourrait avoir lieu principalement lors de la publication de l'audit.
2. Comme on l'a vu plus haut, il existe un manque d'échange entre certaines divisions du Bureau des services de contrôle interne.
3. La planification des ressources et la couverture du risque sont suboptimales faute d'une interprétation commune des questions de contrôle.
4. La Division des investigations a créé un groupe de la gestion des connaissances :
  - a) Ces deux dernières années, environ 30 affaires ont été ouvertes par le Groupe de la gestion des connaissances, mais faute de ressources, aucune décision n'a été prise à leur sujet;
  - b) Le Groupe de la gestion et des connaissances a rédigé, et communiqué à l'audit interne du Bureau des services de contrôle interne, un document intitulé « Aperçu général des catégories d'activité où le niveau de risques est jugé critique ou élevé, dans les départements, programmes et missions des Nations Unies pour la planification de l'audit du BSCI et l'évaluation des risques », en septembre 2005. Ce document passe en revue les programmes qui sont le plus exposés à des risques. Le rapport recense, par programme, domaine d'activité et nature d'activité, les aspects que la Division des investigations estime être le plus utiles pour la Division de l'audit dans son évaluation des risques.

### **Recommandations**

1. **Le BSCI devrait développer et appliquer une stratégie officielle de gestion globale des connaissances qui :**
  - a) **Recense le type de connaissances qui devraient être recouvrées et partagées, par exemple :**
    - i) **Les risques nouveaux, observés dans une activité, qui pourraient se répercuter sur d'autres activités;**
    - ii) **Les tendances à l'amélioration ou la détérioration du contrôle qui pourraient avoir des implications plus larges ou qui pourraient être traitées de façon cohérente par la direction, sur plusieurs activités, par exemple, les questions de confidentialité et de sécurité;**
    - iii) **L'évolution des techniques d'audit et leur efficacité sur le terrain.**

2. La stratégie devrait recenser les rôles spécifiques des fonctionnaires chargés de l'audit en matière de gestion des connaissances et les instances où cela est possible. L'échange des connaissances devrait être une activité bien définie et non pas un travail de circonstance que l'on fait quand on a du temps. Un spécialiste de la gestion globale des connaissances devrait être désigné.

3. L'accumulation des connaissances et leur partage devraient figurer en bonne place dans la définition des divers buts et objectifs.

4. La stratégie devrait comporter les instruments nécessaires et les systèmes techniques voulus pour assurer que :

a) Les contributions à la base de connaissances sont contrôlées par un fonctionnaire qualifié;

b) L'information est à jour;

c) Les utilisateurs y ont largement accès.

5. Les protocoles d'échange de connaissances, qui pourraient figurer sur la page d'accueil du Bureau des services de contrôle interne, devraient inclure des règles spécifiques pour le partage de l'information avec les entités contrôlées et les autres parties prenantes sur :

a) Le niveau et les tendances des risques connus et des risques nouveaux;

b) Les contrôles et les pratiques optimales;

c) Les questions d'actualité que, selon le BSCI, l'organisation devrait connaître.

### 5.5.9 Mesures de la performance

#### Principes

Les mesures de la performance adoptées par le BSCI devraient reposer sur la définition de la valeur ajoutée pour les parties prenantes. Cela devrait s'articuler sur le plan stratégique du BSCI soumis avec les demandes de crédit. Sur la base des discussions et à la lecture des mandats, les éléments suivants semblent présenter le plus grand intérêt :

- L'assurance offerte à la direction et à l'Assemblée générale que les contrôles sont opératoires;
- Aider la direction à repérer les facteurs de risque et les contrôles qui s'imposent pour les gérer;
- Promouvoir la responsabilité effective;
- Améliorer la transparence;
- Encourager l'efficacité;
- Améliorer le niveau général de contrôle.

### Observations

1. Les données chiffrées actuellement signalées au titre de la mesure de la performance sont le montant, en dollars, des économies recommandées, le montant, en dollars, effectivement récupéré, le nombre et le type de recommandations et leur degré d'application effective. Ces données chiffrées sont difficiles à étayer et à établir, et incitent à chercher avant tout à faire des économies, au lieu de chercher à remédier à des risques précis, et, pour le Bureau, à s'occuper d'un plus grand nombre de questions, ce qui risque de compromettre la crédibilité du Bureau si ces questions ne sont pas toutes des questions importantes.

2. Il n'existe pas actuellement de mécanisme adéquat de suivi de l'application des recommandations formulées par le Bureau. On croit savoir, d'après les chiffres les plus récents, que moins de 50 % de ses recommandations sont appliquées. Il n'est pas possible de déterminer les raisons de cet état de choses, qui peuvent être aussi bien le manque de caractère approprié et pratique des recommandations formulées que l'absence d'incitation, de la direction, à les appliquer.

3. La performance du Bureau est traditionnellement mesurée sur la base du volume de travail, par exemple le nombre d'audits réalisés, d'affaires traitées ou d'opérations accomplies.

4. Une proposition consisterait pour les dirigeants du BSCI à conclure à un accord de garanties de résultats, qui s'inspirerait d'un tableau de bord équilibré. Cela permettrait de résoudre des questions opérationnelles importantes telles que :

- a) Le recrutement, pour pourvoir les postes vacants, en respectant un équilibre entre les sexes;
- b) Le traitement des aspects budgétaires;
- c) La satisfaction des clients;
- d) La publication, sans retard, des rapports.

### Recommandations

**1. Le BSCI devrait être apprécié en fonction du succès avec lequel il atteint ses objectifs, notamment l'amélioration des contrôles et une meilleure gestion des risques.**

**2. Le BSCI devrait repérer les activités qui aideront expressément à atteindre les objectifs des parties prenantes, tels qu'ils sont énoncés dans la partie relative aux « principes » ci-dessus. Le Bureau devrait alors mettre au point des indicateurs chiffrés qui pourraient être utilisés pour mesurer le degré de réalisation de ses activités. Par exemple :**

---

**Services fournis par le BSCI**


---

**Activités :**

- |  |  |
|--|--|
| <b>Donner l'assurance</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que des audits sont bien effectués pour contrôler les risques dans certains domaines essentiels</li> <li>• Que les pratiques d'évaluation de la direction sont bonnes</li> </ul>  |
| <b>Aider la direction</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• À mener les examens expressément demandés par elle</li> <li>• À mener, avec elle, des évaluations communes des risques</li> <li>• À dégager les ressources nécessaires pour donner la suite voulue à des allégations de fraude, de gaspillage et d'abus</li> <li>• À choisir les décisions à prendre</li> </ul> |
| <b>Promouvoir l'obligation comptable</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• En créant un mécanisme de suivi des grandes questions et en rendant compte des progrès accomplis</li> <li>• En réalisant des audits de suivi</li> </ul>   |
| <b>Améliorer la transparence</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• En répondant aux demandes de l'Assemblée générale</li> <li>• En signalant les tendances et les statistiques que l'on peut dégager des conclusions des contrôles</li> </ul>  |
| <b>Promouvoir l'efficacité</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• En rendant compte séparément des questions qui retentissent sur l'efficacité</li> </ul>   |
| <b>Améliorer les contrôles</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• En offrant à la direction des recommandations pratiques en cas d'échec des contrôles</li> <li>• En rendant compte des tendances dégagées par les contrôles</li> <li>• En organisant périodiquement des stages de formation pour la direction</li> </ul>   |
- 

**3. Le BSCI devrait définir des indicateurs chiffrés de mesure de la performance qui, par leur caractère significatif, permettent la mise au point d'un tableau de bord équilibré, s'appliquant à l'ensemble du Bureau, pour suivre les progrès réalisés. À ce sujet :**

a) **Le mandat du BSCI et les grands objectifs, les initiatives et les valeurs des Nations Unies devraient figurer expressément dans ce tableau de bord;**

b) **Les objectifs individuels devraient concourir aux objectifs des divisions et du Bureau tout entier;**

c) **Les objectifs, consignés dans ce tableau de bord équilibré, à chaque niveau, devraient être chiffrés, suivis et signalés au chef du BSCI.**

## 5.6 Récapitulation des recommandations chiffrées

63. Les coûts marginaux directs associés aux recommandations correspondent à des modifications de l'organisation et de la structure du BSCI ainsi qu'à des investissements dans les effectifs, les méthodes de travail et la technologie. Ces dépenses comprennent les suivantes :

- Le transfert des évaluations et des activités de conseil de gestion inclut l'établissement d'un groupe des pratiques d'évaluation, comme il est recommandé plus haut, ainsi que le coût renouvelable des dépenses de personnel de ce groupe, qui ne seront pas à la charge du Bureau des services de contrôle interne, mais à celle de l'ONU;
- Le transfert de la Division des investigations entraîne un coût renouvelable, celui des services d'un conseil juridique du BSCI;
- L'amélioration des méthodes de travail entraîne un coût renouvelable, celui des dépenses de personnel afférentes à la création d'un nouveau groupe des pratiques professionnelles et d'un directeur de la gestion des connaissances, ainsi que des dépenses initiales non renouvelables, celles de la révision de la méthode de l'audit interne, des applications expérimentales de la nouvelle méthode et de la formation de tout le personnel du BSCI à cette méthode;
- Les dépenses de personnel comprennent le coût renouvelable d'un directeur chargé de conduire une stratégie des ressources humaines au BSCI, et les coûts renouvelables relatifs aux besoins supplémentaires immédiats d'informatique pour les opérations d'audit. Ce coût inclut aussi les montants supplémentaires budgétisés pour que le BSCI obtienne des ressources spécialisées en dehors de l'organisation. Les coûts initiaux comprennent l'assistance en vue des tâches immédiates d'évaluation des compétences et l'élaboration de plans d'obtention de ressources, ainsi que des dépenses de formation informatique supplémentaire pour les opérations d'audit;
- Les dépenses d'évaluation des risques comprennent les dépenses non renouvelables de révision de la méthode d'évaluation des risques et d'une nouvelle évaluation des risques et d'établissement d'un plan stratégique et d'un budget. Cela comprend aussi les dépenses renouvelables relatives à l'organisation d'ateliers sur les risques et la mise à jour des risques plus fréquemment que les cycles de planification et d'évaluation des risques ne la nécessitent actuellement.

64. Pour remanier le mandat du BSCI avec les meilleures chances de succès, il faut que les mandats et les structures soient rapidement réalignés et que les processus de base de l'audit interne soient améliorés. Certaines opérations prendront du temps et demanderont des mesures novatrices de la part de la direction, afin de promouvoir de nouvelles méthodes de travail et de les mettre suffisamment à l'épreuve avant de les adopter. Le BSCI devra continuer de fournir des services d'audit interne en même temps que de nouvelles méthodes seront mises au point, notamment en ce qui concerne l'évaluation des risques et la planification.

65. Dans le tableau ci-dessous, on trouvera une récapitulation des coûts non récurrents et récurrents associés aux recommandations relatives à l'audit interne. Les coûts récurrents portent sur une année :

| <i>Recommandations</i>   | <i>Coûts estimatifs<br/>(en millions de dollars É.-U.)</i> |                   |
|--|--|-------------------|
|  | <i>Non récurrents</i>                                      | <i>Récurrents</i> |
| Reconnaître les responsabilités de la direction s'agissant de fixer le niveau de tolérance au risque, instaurer des structures de contrôle et de gestion des risques (5.5.2)   | 0,040  | 0                 |
| Transférer les évaluations et les activités de conseil de gestion à la hiérarchie (5.5.3)  | 0,190  | 0,490             |
| Axer le BSCI sur l'audit interne, y compris l'audit de la procédure suivie par la direction pour exécuter les évaluations (5.5.3)  | 0,220  | 0                 |
| Transférer la Division des investigations au Bureau des affaires juridiques et séparer les activités concernant les questions de sécurité de celles concernant l'expertise comptable judiciaire (5.5.3)                      | 0,040  | 0,370             |
| Les méthodes de travail du BSCI devraient être améliorées (5.5.5)  | 0,860  | 0,800             |
| Il faudrait dresser un inventaire des compétences du personnel tandis que dans le domaine des technologies de l'information et des communications (TIC) il conviendrait de remédier rapidement aux carences (5.5.4 et 5.5.5) | 0,350  | 1,440             |
| Il conviendrait d'établir une évaluation des risques au regard d'un nouveau cadre d'évaluation comme base d'un budget révisé (5.5.5)   | 0,420  | 0,630             |

## Appendice

### **Précisions supplémentaires sur l'organisation et la structure du Bureau des services de contrôle interne et sur ses méthodes de travail**

#### **Organisation et structure du Bureau des services de contrôle interne**

1. Le BSCI comprend quatre divisions qui opèrent totalement indépendamment les unes des autres : deux divisions de l'audit interne, une division des investigations et une division du suivi, de l'évaluation et du conseil de gestion.
2. Les divisions de l'audit interne :
  - a) Il y a deux divisions de l'audit interne autonomes, l'une basée à New York et l'autre basée à Genève;
  - b) Les postes de directeur des deux divisions de l'audit interne ainsi que celui de directeur adjoint de la Division de New York sont vacants et sont occupés par des directeurs et un directeur adjoint par intérim jusqu'à l'achèvement de la présente étude;
  - c) Il n'existe pas de fonction assurance qualité centralisée comme le prévoient les Normes de l'IIA. Les examens de la qualité sont effectués de façon aléatoire à partir des rapports d'audit avant leur publication, les rapports destinés à l'Assemblée générale retenant plus l'attention;
  - d) Il n'existe pas de groupe des pratiques professionnelles au sein du BSCI. L'analyse comparative montre qu'en général les entités de contrôle de la taille du BSCI et atteignant un degré de complexité comparable disposent d'un groupe des pratiques professionnelles situé au siège qui est chargé, pour l'ensemble de l'entité, de l'assurance qualité, de l'élaboration des politiques et procédures ainsi que des manuels d'évaluation des résultats et de l'identification et du signalement des meilleures pratiques. Un tel groupe veille à l'application systématique des méthodes approuvées et intègre la qualité dans les pratiques de travail et dans la communication de l'information.
3. Division des investigations :
  - a) Le groupe des investigations s'est rapidement développé au cours des 18 derniers mois, passant d'environ 20 personnes à plus de 110. La Division des investigations opère uniquement dans le cadre du système de droit administratif de l'ONU. Elle ne fait pas partie du système de justice pénale. En temps que telle, elle ne dispose d'aucun pouvoir de nature disciplinaire ou judiciaire. Les résultats des investigations sont communiqués aux directeurs des programmes, au Secrétaire général et au Secrétariat. Le rapide développement de la Division au cours de l'année écoulée a mis en lumière la nécessité de mettre en place une infrastructure solide pour étayer ses fonctions de manière efficace. En février 2006, la Division s'est restructurée en trois bureaux opérationnels, situés à New York, Vienne et Nairobi, respectivement;
  - b) Les fonctionnaires qui ont été affectés par ce développement et par les mutations intervenues au sein de la Division ont fait état d'une absence de directives

claires de la part des hauts responsables. Il est encore trop tôt pour savoir si la nouvelle structure opérationnelle aboutira à des changements à cet égard, mais, aux dires de son personnel, la Division a souffert d'une centralisation excessive de la gestion et de la prise des décisions;

c) La Division des investigations a du mal à faire face à l'accroissement de la charge de travail. Lorsqu'une nouvelle enquête est lancée, on demande souvent aux fonctionnaires d'interrompre le travail en cours, ce qui compromet la bonne exécution des premières enquêtes;

d) Le BSCI peut ouvrir une enquête sur la base des résultats d'un audit. De ce fait, il y a une certaine défiance de la part des dirigeants du Secrétariat à l'égard des audits internes;

e) Il n'y a guère de transparence dans le processus de tri des affaires qui font l'objet d'une évaluation initiale afin de déterminer les ressources à consacrer à l'enquête et la façon dont celle-ci doit être orientée;

f) La Division des investigations et les divisions de l'audit ne procèdent pas à des échanges réguliers d'informations. Cette absence de mutualisation réduit l'efficacité de part et d'autre. La Division des investigations peut appuyer l'audit dans les secteurs à haut risque, tandis que la Division de l'audit doit comprendre les problèmes de contrôle que peuvent poser les conclusions d'une enquête. Les problèmes de contrôle devraient aussi en fin de compte être portés à l'attention de la direction.

4. Division du suivi, de l'évaluation et du conseil de gestion :

a) Établie sous sa forme actuelle en août 2001, la Division du suivi, de l'évaluation et du conseil de gestion (DCECG) comprend trois sections :

- i) La Section du suivi et des inspections;
- ii) La section des évaluations; et
- iii) La section des services de conseil de gestion interne;

Chaque division fournit une gamme de services au Secrétariat;

b) La Section du suivi et des inspections :

- i) La Section du suivi et des inspections comprend cinq administrateurs;
- ii) Définition du suivi : examen continu par la direction des progrès réalisés durant la mise en œuvre d'une initiative afin d'en établir la conformité avec le plan et de prendre les décisions requises pour améliorer la performance;
- iii) Le volet suivi correspond à la formation et à l'appui pour la planification des programmes et à l'aide apportée aux directeurs de programmes pour assurer le suivi de leurs activités dans un cadre axé sur les résultats et rendre compte de l'exécution;
- iv) Définition de l'inspection : examen général afin de déceler les zones vulnérables et les dysfonctionnements clefs de recommander des mesures correctives;
- v) Les inspections sont en général décidées par le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne à chaque fois que des signes montrent qu'un

programme n'est pas convenablement géré ou exécuté ou que les ressources ne sont pas utilisées comme il faudrait. Actuellement, il y a environ deux inspections par an;

vi) La Section du suivi et des inspections est également chargée de l'élaboration du rapport biennal sur l'exécution des programmes qui donne des informations sur les résultats obtenus et sur l'exécution des produits pendant les exercices précédents. Il porte sur environ 50 000 produits et 1 000 indicateurs de succès;

vii) Le rapport sur l'exécution du programme, établi pour le Secrétaire général, présente les résultats obtenus dans l'ensemble de l'ONU. Il décrit les objectifs du programme, les résultats escomptés et les indicateurs de succès, et contient des éléments d'information sur les produits exécutés présentés sous forme de tableau et d'autres informations pertinentes sur les résultats obtenus;

viii) La Section du suivi et des inspections est chargée de l'établissement du rapport sur l'exécution du programme. Une grande partie des renseignements requis pour produire ce rapport proviennent de la base de données du système intégré de gestion. Le personnel de la Section indique que ce système a besoin d'être amélioré, mais il ne s'agit pas d'un système du BSCI. Selon la direction, cette amélioration sera opérée dans le cadre du nouveau système de planification des ressources;

ix) L'élaboration du rapport d'exécution du programme comprend deux tâches distinctes :

1. La compilation des données, dans le souci de la qualité de ces données, la Section doit confirmer qu'elles sont d'une qualité suffisante pour être diffusées;

2. Garantir la qualité des autres informations figurant dans le rapport;

x) Sur la base de l'analyse des rapports et d'entretiens menés avec le personnel de la Section, il apparaît que si la Section est chargée de compiler les informations, elle ne vérifie ni ne valide rigoureusement les indicateurs et les données. Les « produits » dont il est fait état sont vérifiés (les produits pouvant comprendre des renseignements sur des réunions, la publication de documents, etc.). Toutefois, en grande partie par manque de moyens, les indicateurs de succès, dont le nombre dépassent 1 000, ne le sont pas;

c) Section des évaluations :

i) La Section des évaluations est chargée d'évaluer la pertinence, l'efficacité, l'efficacités et l'impact des programmes. Ces évaluations, qui sont demandées par le Comité du programme et de la coordination, sont destinées à faciliter l'élaboration des politiques, la planification et la prise de décisions au niveau des organes délibérants et de la direction;

ii) La Section des évaluations fait partie du BSCI effectue des évaluations « externes » de façon à assurer une analyse et des conclusions impartiales et objectives. Ces conclusions et recommandations visent à fournir des éléments d'appréciation objectifs et crédibles pour la prise de décisions stratégiques et l'amélioration de la performance;

iii) Le Secrétariat de l'ONU compte en outre environ 14 programmes qui disposent d'une unité administrative ayant des fonctions d'évaluation interne ou d'autoévaluation. Ces évaluations sont gérées et réalisées en interne par des personnels spécialisés dans l'évaluation de leurs propres programmes. La Section des évaluations du BSCI offre un appui méthodologique, une formation et des orientations pour l'évaluation à tous les départements et programmes du Secrétariat de l'ONU;

iv) Les Normes d'évaluation applicables dans le système des Nations Unies<sup>28</sup> définissent l'évaluation comme suit :

« 1. L'évaluation a pour objet d'apprécier, de manière aussi systématique et impartiale que possible, une activité, un projet, un programme, une stratégie, une politique, un sujet, un thème, un secteur, un domaine opérationnel, une performance institutionnelle, etc.<sup>29</sup>. Axée sur les résultats escomptés et sur les résultats obtenus, elle examine la chaîne des résultats, les processus, les facteurs contextuels et le lien de causalité, afin d'appréhender les réalisations ou l'absence de celles-ci. Elle vise à déterminer la pertinence, l'impact, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des interventions et contributions des entités des Nations Unies. Elle doit fournir, à partir d'éléments démontrables, des renseignements crédibles, fiables et utiles et permettre d'intégrer en temps utile les conclusions, recommandations et enseignements dans le processus décisionnel des entités des Nations Unies et de leurs membres<sup>30</sup>. »

v) L'évaluation s'inscrit dans les processus de gestion et de prise de décisions et fournit des informations au cycle de la planification, de la programmation, de l'établissement du budget, de l'exécution et de la présentation des rapports;

vi) Actuellement, la Section de l'évaluation tire son mandat du règlement et des règles régissant l'évaluation, aux termes desquelles elle doit, chaque année :

1. Mener une évaluation approfondie d'un département ou d'un programme du Secrétariat;
2. Effectuer une évaluation thématique d'une question intéressant l'ensemble du Secrétariat;
3. Mener deux examens ou évaluations thématiques triennales;
4. Apporter un appui méthodologique et une formation et donner des directives à tous les départements et programmes du Secrétariat de l'ONU dans le domaine de l'évaluation;

vii) La Section de l'évaluation comprend actuellement trois personnes à temps plein. Le chef de la Section est détaché du PNUD pour une période de

<sup>28</sup> Groupe des Nations Unies pour l'évaluation – 29 avril 2005.

<sup>29</sup> Ci-après désignée comme une « initiative ».

<sup>30</sup> Cette définition s'inspire du règlement 7.1 de l'article VII de la circulaire ST/SGB/2000/8 et des principes d'évaluation généralement acceptés du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE/CAD).

deux ans. Aux dires de son personnel, la Section manque souvent de ressources budgétaires pour recruter des experts dans les secteurs dont elle a besoin, comme celui des droits de l'homme, ainsi que dans certaines disciplines techniques au sein du Secrétariat;

viii) Actuellement, la Section des évaluations rend ses conclusions au Comité du programme et de la coordination (CPC), qui est un organe subsidiaire du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale. Le Comité est responsable des activités de planification, de programmation et de coordination. Tous les travaux de la Section sont effectués sur instruction du Comité qui décide sur quoi porteront les évaluations;

ix) Le rôle de la Section des évaluations s'est affaibli au cours des années. Dans les années 90, lorsque la Section faisait partie du Département de la gestion, elle avait six administrateurs à plein temps. Elle n'en compte plus que trois, son Chef étant détaché du PNUD. Les postes ont été transférés au BSCI car l'évaluation était considérée comme une fonction de contrôle indépendante;

x) Le personnel de la Section des évaluations a indiqué qu'il manquait de ressources et de temps pour systématiser les méthodes d'évaluation ou mettre au point des outils de gestion des connaissances pour les évaluations;

xi) Selon le personnel chargé des évaluations, l'affaiblissement progressif de la Section tient à plusieurs facteurs :

1. Le Directeur a pris sa retraite et personne n'a été nommée pour le remplacer;
2. Les liens hiérarchiques entre la Section et le Comité du programme et de la coordination ne sont pas effectifs dans la mesure où la Section et le Comité se réunissent moins de trois fois par an;
3. Les transferts de poste au BSCI ont créé une certaine opacité en ce qui concerne le rôle de la Section. Par exemple, lorsque la Section des services de Conseil de gestion interne a eu besoin de ressources supplémentaires, celles-ci ont été transférées de la Section de l'évaluation;
4. De ce fait, la capacité de la Section à assumer sa principale fonction, qui est de fournir une assurance de qualité en ce qui concerne l'exécution des programmes, a été compromise;

xii) L'impression qui se dégage des entretiens menés avec le personnel de la Section des évaluations est qu'en l'absence de moyens, la gouvernance a principalement reposé sur des auto-évaluations, menées par les différents départements du Secrétariat, plutôt que sur des évaluations indépendantes. Compte tenu des ressources actuelles dont dispose le BSCI et du nombre de départements et de programmes que compte le Secrétariat de l'ONU, on a calculé que chaque département ou programme ne sera évalué par le BSCI qu'une fois tous les 30 ans;

xiii) Les groupes d'évaluation estiment généralement que la fonction d'évaluation devrait être confiée à une unité indépendante, hors programme, afin de pouvoir rester objective. C'est également ce qui ressort des analyses

comparatives de la Banque mondiale et du PNUD ainsi que de celles du Comité d'aide au développement et de la section de l'évaluation de la coopération de l'OCDE qui préconisent tous que la fonction de l'évaluation soit pleinement indépendante<sup>31</sup>;

xiv) Comparaison avec le PNUD. Le Bureau de l'évaluation du PNUD a pour mandat de conduire des évaluations indépendantes des programmes et des résultats du PNUD; d'établir le cadre et les normes auxquels les autres groupes et bureaux de pays se référeront pour mener les évaluations; et troisièmement, de soumettre les évaluations, accompagnées de la réponse de la direction, au Conseil d'administration. Le Bureau de l'évaluation du PNUD dispose de tout pouvoir pour établir son propre programme, décider sur quoi porteront les évaluations et pour confier l'évaluation à d'autres. Il a un effectif de 15 administrateurs, et un budget de 3,5 millions de dollars, distinct du budget du personnel. Il a également accès à des fonds supplémentaires, provenant de donateurs qui financent également d'autres activités. Le Directeur du Bureau de l'évaluation du PNUD fait rapport au Conseil d'administration par l'intermédiaire de l'Administrateur. Le programme des évaluations à effectuer est établi par le Bureau de l'évaluation et approuvé par le Conseil d'administration. La direction du PNUD est consultée mais n'arrête pas le programme. Le Directeur a toute autorité sur le processus et le contenu des évaluations et ni la direction du PNUD, ni aucun autre responsable, ne peuvent exercer une influence sur le contenu et les recommandations des évaluations. Le Directeur du Bureau présente directement les rapports d'évaluation de nature stratégique au Conseil d'administration durant sa session officielle. L'Administrateur du PNUD est tenu d'assurer que le Bureau dispose d'une capacité et de financements suffisants pour s'acquitter de ses fonctions d'évaluation. Il est également tenu de veiller à ce que la direction présente une réponse pour chaque rapport d'évaluation. Dans le cas d'évaluations stratégiques, cette réponse doit être présentée au Conseil d'administration à la session pendant laquelle le Directeur présente le rapport d'évaluation;

d) Section des services de conseil de gestion interne :

i) La Section des services de conseil de gestion interne offre des services de gestion du changement au sein du Secrétariat. Elle comprend six administrateurs à plein temps. Elle se concentre sur la gestion du changement. Elle organise des ateliers facilités et entretient des liens étroits de partenariat et de collaboration avec les clients. Elle « fait la promotion » de ses services, notamment en diffusant des brochures et des dépliants expliquant les services qu'elle fournit;

ii) La Section établit une proposition officielle à l'intention des clients souhaitant utiliser ses services, qui contient une clause de confidentialité. Les résultats des travaux de la Section restent confidentiels et ne sont pas portés à la connaissance des autres sections du BSCI;

iii) La Section ne dispose pas d'un budget de voyage, ce qui désavantage les bureaux qui ne sont pas situés à New York dans la mesure où il leur faut régler des frais de voyage et de subsistance pour recourir à ses services;

---

<sup>31</sup> Déclaration du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation sur le rapport du Corps commun d'inspection, 27-28 mars 2006.

iv) La création de la Section au sein du BSCI est due à l'ancien Secrétaire général adjoint qui pensait que le Secrétariat de l'ONU avait besoin d'une ressource dédiée et souple qui lui apporterait un appui pour opérer les changements que demanderait la réforme et pour répondre aux demandes d'assistance des directeurs de programme. Avant 2001, le Secrétariat ne disposait pas de service de ce type;

v) L'opportunité du placement de la Section au sein du BSCI, qui exerce une fonction de contrôle, est contestée. De nombreuses personnes interrogées pensent que la Section n'a pas sa place dans un organe de contrôle. Au sein du BSCI, la Section n'a pas de rôle stratégique alors que si elle se trouvait dans un autre bureau du Secrétariat, par exemple au sein du Département de la gestion, elle pourrait fournir des services sur une plus large échelle et à un niveau stratégique plutôt que des services au cas par cas;

vi) La conjonction de services de conseil et d'audit entraîne un conflit d'intérêts, qui est perçu comme tel et qui est réel. Il se peut qu'un auditeur interne ait à évaluer des services de conseil du BSCI ou que des services de conseil soient demandés en vue de retarder ou d'éviter un audit projeté.

## **Méthodes de travail du Bureau des services de contrôle interne**

### **1. Divisions de l'audit interne**

a) Les méthodes de travail des divisions I et II de l'audit interne sont précisées dans un manuel, qui est le fruit d'un travail conjoint. On notera toutefois que les pratiques varient entre ces deux divisions, ainsi qu'entre les différentes sections d'audit (par exemple entre la section de l'audit à Nairobi et celle de Genève et, de la même façon, entre les sections de New York). Cela s'explique principalement par le fait que le manuel ne donne qu'une description générale des activités d'audit interne (réalisation de l'évaluation des risques et planification des audits ou obtention de pièces justificatives par exemple). Il en résulte que la stratégie d'audit effectivement appliquée dépend largement de l'interprétation du chef de chaque section d'audit, voire de celle des membres des équipes d'audit.

b) Évaluation du risque d'audit et planification des audits :

i) Le BSCI n'a pas défini d'univers de risque pouvant servir de base à une évaluation systématique et approfondie des risques. Sans analyse des risques adéquate, on peut difficilement :

1. Démontrer le respect des Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne (Normes de l'Institut de l'audit interne);
2. Déterminer les effectifs nécessaires pour réaliser les travaux envisagés;

ii) Le BSCI procède tous les ans à une évaluation des risques générale, sous la supervision du Bureau du Secrétaire général adjoint, qui sert à définir les domaines sur lesquels le plan d'audit doit porter. Dans ce cadre, il examine les risques recensés au cours de précédents audits et les suggestions faites par les clients aux cours de réunions informelles. Il examine également des éléments

comme la date de l'audit le plus récent, la taille du budget, la nature des opérations et la visibilité publique. Cette évaluation permet de recenser les activités « à risques » mais pas de décrire ces risques;

iii) La stratégie actuellement suivie n'est pas conforme aux Normes de l'Institut de l'audit interne, selon lesquelles le programme d'audit interne doit s'appuyer sur une évaluation complète des risques auxquels l'organisation pourrait être exposée. Elle est particulièrement insuffisante dans une situation où, compte tenu du fait que le mode d'organisation et de financement du BSCI entrave l'indépendance de celui-ci (voir aussi 5.1 – Indépendance), les clients pourraient exercer une influence indue sur l'établissement des priorités relatives aux audits;

iv) Le BSCI envisage d'instituer un système de gestion des risques pour simplifier les procédures et effectuer une analyse des risques à l'échelle de l'organisation. La coordination de l'administration sera essentielle à cet égard;

v) L'Assemblée générale propose un cadre stratégique comme base de la planification biennale du BSCI, avec des objectifs, des stratégies et des indicateurs de succès pour chaque département;

vi) Outre les lacunes de l'évaluation des risques et de la planification, il a été constaté que certains thèmes et nouveaux éléments n'étaient pas suffisamment pris en compte dans la stratégie d'audit :

1. Liens avec les objectifs du Millénaire pour le développement ou d'autres faits marquants ou projets de l'administration, comme le train de réformes en cours;
2. Activités relatives à l'examen du système de gouvernance de l'organisation auquel l'audit interne devrait contribuer conformément à la norme 2130 de l'Institut de l'audit interne;
3. Couverture très restreinte des technologies de l'information, due notamment au fait que le BSCI ne possède pas suffisamment de ressources compétentes dans ce domaine (voir aussi chapitre 6 – Technologie);

vii) La communication ne passe pas bien entre le BSCI et ses clients de l'administration en ce qui concerne la planification des audits. Certains services audités se déclarent satisfaits de leur contribution à la planification annuelle, mais de nombreux autres indiquent n'avoir participé que de façon limitée à l'évaluation des risques. Leur contribution n'étant pas systématiquement demandée, il est difficile d'établir un descriptif des risques approprié et exact. La stratégie d'audit qui en résulte pourrait reposer sur des critères qui ne sont pas axés sur les risques. La pratique optimale voudrait que l'évaluation des risques soit effectuée en partenariat pour que le BSCI et l'administration soient sur la même longueur d'onde en ce qui concerne les risques essentiels et pour éviter les désaccords sur la façon d'utiliser les ressources;

viii) Le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit devrait être informé des risques qui ne sont pas couverts par le BSCI. D'autres solutions, portant notamment sur l'étendue du contrôle de l'administration et la responsabilité d'autres mécanismes de contrôle interne et externe, peuvent être

envisagées dans cet examen pour aider les parties intéressées à évaluer si la portée de l'audit est suffisante et si les chevauchements d'activités sont réduits au maximum;

ix) Il semble que l'administration des fonds, des programmes et du Secrétariat ne consacre pas suffisamment de temps et d'attention à la définition et à la gestion des risques. Les activités de gestion des risques n'ont pas encore commencé ou n'ont pas atteint le stade de la maturité au Secrétariat et dans les fonds et programmes des Nations Unies. Cela rend encore plus difficile pour le BSCI de mettre en œuvre une stratégie d'audit axée sur le risque, mais cela lui donne aussi une raison supplémentaire de nouer un dialogue rigoureux avec l'administration sur la gestion des risques;

c) Planification et exécution des missions d'audit :

i) Il ressort de l'examen de certains audits internes et d'entretiens avec le personnel de la Division de l'audit interne que la stratégie et les techniques d'audit appliquées sont largement fonction des compétences, de l'expérience et de la préférence du chef de la section intéressée ou du responsable de l'audit. Le manuel d'audit donne une description générale de la stratégie sans toutefois indiquer comment, par exemple, obtenir les pièces justificatives, prélever l'échantillon ou étayer le rapport de mission par des documents probants;

ii) La même méthode n'est pas appliquée pour toutes les évaluations des risques d'un même projet d'audit. Par exemple, la section des opérations de maintien de la paix de la Division I de l'audit interne utilise un cadre et une méthode mis au point pour un projet pilote (mission au Kosovo), qui a été exécuté en septembre 2002. Il n'a pas été possible de confirmer que tous les auditeurs des missions de maintien de la paix appliquaient la même méthode parce que rien n'indique clairement si cette dernière est recommandée ou obligatoire. Une autre évaluation des risques a été effectuée en mars 2006 par le même consultant dans le cadre de l'examen du Département des opérations de maintien de la paix. Il ressort toutefois des entretiens avec le chef de la section chargée des audits relatifs au maintien de la paix que cette évaluation a été faite après l'examen et n'a donc pas été utilisée pour planifier les travaux. D'autres sections de la Division I n'ont pas encore mené à bien l'évaluation des risques au niveau des projets. Il ressort des entretiens que le groupe d'audit responsable du Département de la gestion concentre habituellement ses activités sur des activités délicates, comme les achats par exemple, à cause de l'important risque inhérent à ce type d'activité. Les achats sont généralement perçus comme les processus présentant le plus de risques et sont retenus pour examen tous les ans dans les différents départements et programmes de l'ONU;

iii) Le personnel du BSCI a indiqué que la corrélation était faible entre les évaluations des risques qui servaient à établir l'échéancier des audits et les projets de travail effectif d'audit à réaliser;

iv) On notera par ailleurs que la piste d'audit n'est pas toujours bien définie entre les risques recensés au cours de la planification d'une mission, les résultats des travaux d'audit et les constatations figurant dans le rapport de mission. C'est ce qui ressortait également de l'auto-évaluation effectuée par la Division II en 2005, qui avait révélé d'importants problèmes concernant le

respect des normes relatives aux dossiers de travail, dont certains étaient en passe d'être réglés. Les rapports de mission de la Division II font l'objet d'un examen approfondi avant leur publication, mais cela n'apparaît pas dans les dossiers de travail;

v) Un examen des documents relatifs à quatre projets exécutés au Siège a mis en évidence des insuffisances concernant la validité des activités menées et des procédures de vérification utilisées pour établir les constatations et les recommandations d'audit. Les pièces figurant dans le dossier comprenaient principalement des documents communiqués par le service audité et les contrôles effectués n'étaient pas clairement décrits. Il a été difficile d'établir le lien entre les résultats et les contrôles;

vi) La Division de l'audit interne a mis en place en 2004 un système de gestion des audits (Auto Audit) à l'utilisation duquel une partie de son personnel (dont une majorité de fonctionnaires de la Division II) a été formée. Toutefois, le système n'est pas encore appliqué systématiquement dans toutes les missions d'audit. La Division II l'utilise plus que la Division I;

d) Supervision des missions d'audit :

i) Comme on l'a vu plus haut, la stratégie d'audit et le type et l'étendue de la supervision dépendent dans une large mesure des chefs de section et des responsables des audits. Les contrôles n'étant pas toujours étayés par des documents, il est difficile d'en définir la portée;

ii) Il a été décidé que les activités d'audit comporteraient plusieurs étapes, énumérées ci-dessous, et feraient appel à la participation ou à l'approbation des directeurs, des chefs de section et des responsables des audits :

1. Réunion de lancement avec le client;
2. Examen et approbation du plan et des programmes d'audit;
3. Examen et approbation des projets de conclusions et de recommandations;
4. Examen et approbation des projets de rapport et des rapports définitifs;

iii) Il ressort de l'examen des dossiers de travail et des entretiens avec le personnel que la supervision des missions d'audit est axée sur un examen des projets de rapport et des rapports définitifs, en particulier sur les réunions avec les clients et sur les travaux d'édition concernant la formulation des rapports d'audit, et non sur un examen des contrôles effectués et des problèmes rencontrés;

iv) La Division II établit des budgets temps pour chaque mission et tient le compte du temps effectivement utilisé. Toutefois, il n'y a pas de suivi des dépassements. On notera qu'il n'est généralement pas accordé de délai supplémentaire pour les travaux sur le terrain mais que les dépassements sont largement imputables au temps passé à parachever le rapport d'audit (voir le chapitre sur la communication et l'établissement des rapports pour plus de détails). Il ressort de la récente auto-évaluation de la Division II que plus de 50 % du temps était consacré à des activités « générales et administratives » ou « non facturables »;

v) Le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne examine tous les trimestres le plan de travail, en particulier les audits prévus mais non achevés, annulés ou reportés. En dehors du département, les responsabilités concernant l'achèvement des activités prévues dans le plan d'audit sont relativement limitées;

e) Assurance qualité de l'audit :

i) La Division II a récemment procédé à une auto-évaluation de la qualité, qui a été validée par le groupe de l'audit interne d'un autre organe de l'ONU;

ii) En ce qui concerne la Division I, rien n'indique que des examens de la qualité sont officiellement réalisés ou que les domaines à améliorer sont mis en évidence pour mesure à prendre par les auditeurs internes. L'évaluation de la qualité porte sur l'examen des rapports avant leur publication;

iii) Il ressort des entretiens avec la direction et le personnel de la Division I qu'il n'y a pas de système officiel d'assurance-qualité qui permette d'assurer le respect des politiques et procédures de la Division de l'audit interne. Les évaluations de la qualité ne portent que sur des missions d'audit interne effectuées à la demande de l'Assemblée générale. L'assurance-qualité prend principalement la forme d'un examen détaillé des projets de rapport. À la Division I, l'assurance-qualité relève d'un chef de section qui n'a pas de personnel d'appui. L'intéressé est également responsable du suivi des questions d'audit et de la mesure des résultats, ce qui fait qu'il n'est guère disponible pour exécuter un programme qualité approfondi. Les autres chefs de section mènent aussi, chacun de son côté et de façon informelle, des activités d'assurance-qualité dans leur domaine respectif;

1. Par exemple, les rapports d'audit des missions du Département des opérations de maintien de la paix sont envoyés au chef de la section des missions à New York. Toutefois, la portée et la nature de l'assurance-qualité concernant ces projets sont très limitées en raison du grand nombre de rapports publiés chaque année (plus de 110) et du nombre limité des effectifs participant à ce processus. En outre, l'assurance-qualité ne comprend pas l'examen des dossiers de travail parce que le responsable de l'assurance-qualité ne se trouve pas sur le terrain. De façon générale, la Division I à New York a accès aux documents de travail compilés par les différents auditeurs des missions après l'achèvement de ces dernières lorsque les dossiers sont réexpédiés à New York pour archivage. Les dossiers de travail des auditeurs des missions sont généralement établis à la main car l'utilisation du logiciel d'Auto-Audit correspondant n'est pas encore répandue. Un examen des dossiers établis pour un contrôle des achats effectué à Timor-Leste a été réalisé pour le présent rapport. Il s'en dégage ce qui suit :

- a. Les dossiers de travail étaient établis à la main et comprenaient donc un grand nombre de notes manuscrites;
- b. Des contrôles avaient été effectués mais les dossiers ne faisaient pas apparaître clairement les liens entre les objectifs, les mesures d'audit et les constatations;

- c. On ne voyait pas bien si les travaux effectués avaient été examinés par quelqu'un d'autre que l'auditeur qui a enquêté.

## **2. Division des investigations**

a) La Division procède à des investigations sur toute une gamme de sujets : circulation routière, vols, accusations portant sur des infractions graves comme le viol et le meurtre, conflits d'intérêt, fraudes concernant des questions relatives au personnel et allégations d'irrégularités de gestion. Ses activités constituent donc un mélange de travail de « police » (enquêtes sur des allégations d'infraction) et d'investigations scientifiques sur des cas de fraude, de gaspillage et d'abus de pouvoir. Les activités de « police » sont nécessaires dans le contexte des opérations de maintien de la paix lorsqu'il n'y a pas sur place de véritable structure de police. Elles sont pour ainsi dire sans rapport avec les autres activités du BSCI. Les investigations menées par la Division exigent des aptitudes très diverses, allant des compétences requises des services de police pour mener des activités liées à la sécurité, à la recherche de données et à l'expertise comptable judiciaire.

b) Ni la direction du BSCI ni l'administration n'ont une vision claire de la façon dont la Division procède pour effectuer une première évaluation des affaires et déterminer le suivi approprié.

c) Dès lors qu'un dossier est « ouvert », il ne semble pas y avoir de différence entre une simple affaire administrative et une affaire importante.

## **3. Division du contrôle, de l'évaluation et du conseil de gestion**

a) Section de l'évaluation :

i) La Section de l'évaluation procède à des évaluations indépendantes pour déterminer l'intérêt, l'efficacité, la productivité et l'effet des activités par rapport à leurs objectifs;

ii) La Section est officiellement chargée d'exécuter chaque année les activités suivantes :

1. Une évaluation approfondie (portant sur un programme particulier) d'un département ou programme du Secrétariat;

2. Une évaluation thématique d'une question intéressant l'ensemble du Secrétariat (portant sur des questions multisectorielles);

3. Deux examens triennaux d'évaluations approfondies ou thématiques déjà réalisées;

4. Appui et conseils sur les méthodes et la formation concernant la fonction évaluation, pour tous les départements du Secrétariat et programmes;

iii) Les évaluations approfondies sont réalisées dans le cadre d'un projet de programme de travail pour la Section. Celle-ci présente une liste de thèmes possibles au Comité du programme et de la coordination (CPC), concernant aussi bien les évaluations approfondies que les évaluations thématiques, afin qu'il fasse son choix. C'est donc en fait le CPC qui demande la réalisation de telle ou telle évaluation pendant une période donnée. La liste des sujets possibles d'évaluation approfondie lui est soumise dans le rapport biennal

intitulé « Meilleure application des conclusions des évaluations lors de la conception et de l'exécution des programmes et dans les directives de politique générale ». À compter de 2006, la Section devra également présenter dans ce rapport une liste de sujets pour les évaluations thématiques;

iv) Une démarche ordonnée est suivie pour retenir les sujets d'évaluation. Les sujets sont classés en fonction d'un score obtenu en additionnant des notes relatives à des critères particuliers. Pour les évaluations approfondies, on commence par les programmes qui n'ont pas fait l'objet de ce type d'évaluation au cours des 10 dernières années et on applique la méthode de classement. Pour les évaluations thématiques, on commence par les sujets proposés lors des consultations avec les directeurs de programmes et les organes interinstitutions (qui peuvent avoir été définis à partir d'auto-évaluations) et on tient compte également des constatations de travaux antérieurs;

v) Les évaluations sont généralement conçues et réalisées de la manière suivante :

1. On arrête le thème, l'objectif et la portée de l'évaluation puis on définit les questions et problèmes à examiner, ce qui permet de choisir les données et méthodes à utiliser;
2. L'équipe d'évaluation est constituée et un plan de travail mis au point;
3. Un cahier des charges est alors établi et examiné par l'équipe d'évaluation et le personnel du programme évalué afin que toutes les parties s'entendent sur la portée et le but de l'évaluation;

vi) Dans la pratique, les activités d'évaluation externe se déroulent comme suit :

1. Les évaluations s'effectuent par le biais d'enquêtes, d'entretiens ou d'autres formes de collecte de données convenues au stade de la conception de l'évaluation;
2. Des conclusions sont tirées et des recommandations formulées à partir des données obtenues à l'étape 1 visée ci-dessus;
3. Un projet de rapport est établi puis examiné par les principales parties intéressées. La version définitive du rapport comprend des suggestions pour un programme de suivi de l'évaluation. Le rapport est ensuite publié et distribué.

b) Section du conseil de gestion interne :

i) La Section du conseil de gestion interne fournit aux départements des services de gestion du changement, un appui aux auto-évaluations et des services de formation;

ii) Elle prend ses propres dispositions concernant ses méthodes et ses missions, en distribuant des dépliants et brochures et en présentant des exposés sur les travaux qu'elle exécute. Bien qu'il lui appartienne de constituer sa clientèle, elle ne dispose pas d'un budget distinct pour financer ces activités de promotion. Le client intéressé par ses services doit en faire la demande. La

Section établit alors une proposition indiquant le travail à effectuer et sa perception des besoins du client potentiel. Les travaux commencent lorsque les termes et conditions applicables ont été arrêtés;

iii) La Section n'ayant pas de budget propre pour ses dépenses, les frais liés aux travaux sont à la charge du client. Par exemple, les clients qui ne se trouvent pas à New York doivent financer les frais de voyage des consultants de la Section;

iv) Le travail de la Section consiste surtout à fournir des services de gestion du changement à ses clients. Il s'agit notamment d'apporter des modifications aux modes de fonctionnement, aux politiques ou aux méthodes et, aussi, de fournir des services d'assistance et d'appui à la réalisation des auto-évaluations. La Section offre aussi des services de formation, qui visent à faciliter l'apprentissage des techniques de contrôle;

c) Section du contrôle et de l'inspection :

i) La Section du contrôle et de l'inspection est chargée d'établir le rapport sur l'exécution du programme, qui renferme les résultats de l'Organisation. Ce rapport décrit les objectifs du programme, les réalisations escomptées et les indicateurs de succès et comprend des tableaux sur l'exécution des produits et d'autres renseignements pertinents concernant les résultats obtenus, le cas échéant. Il est établi pour le Secrétaire général;

1. La Section est chargée de rassembler les renseignements nécessaires au Système intégré de suivi. Une fois les données réunies, elle en évalue la qualité;

2. Dans le cadre de cet examen, la Section s'assure que le contenu est pertinent et exhaustif. Elle contribue aussi aux travaux de rédaction, pour garantir que le texte est prêt à être distribué. Elle demande aux directeurs de programme d'obtenir les données manquantes, de combler les lacunes et de vérifier l'exactitude de certaines données fournies au Système intégré de suivi;

ii) Les inspections sont effectuées ponctuellement, sous l'autorité du Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne, chaque fois qu'il apparaît qu'un programme n'est pas correctement géré ou exécuté ou que des ressources sont gaspillées. Faute de moyens, il n'y a que deux inspections par an. Ces inspections supposent d'interroger les principales parties intéressées, d'examiner la documentation et d'effectuer des visites sur place.