



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

Distr. générale
17 avril 2014
Français
Original : anglais

Session annuelle de 2014

23-27 juin 2014, Genève

Point 15 de l'ordre du jour provisoire

FNUAP – Audit et contrôle internes

Fonds des Nations Unies pour la population

**Rapport du Directeur de la Division des services de contrôle
interne sur les activités d'audit interne et d'investigation
du FNUAP en 2013**

Résumé

Le présent rapport concernant les activités d'audit interne et d'investigation de la Division des services de contrôle interne du FNUAP pour l'exercice clos le 31 décembre 2013 fait suite aux décisions 2011/23 et 2013/24 et à des décisions antérieures sur le sujet du Conseil d'administration.

Ce rapport passe en revue les activités menées en 2013 par la Division en matière d'audit interne et d'investigation. Il contient des informations sur : a) l'évaluation d'ensemble des risques d'audit auxquels est exposé le FNUAP; b) les problèmes notables mis en évidence par le biais des activités d'audit interne et d'investigation de la Division; c) les enquêtes, y compris sur les cas de fraude et les mesures prises; d) l'examen des recommandations formulées à l'issue des audits internes entre 2008 et 2013 et de la suite qui leur a été donnée; et e) la divulgation des rapports d'audit interne. Les annexes 1 à 8 peuvent être consultées séparément sur le site Internet du Fonds.

Le rapport annuel du Comité consultatif pour les questions d'audit du FNUAP et la réponse de l'administration à ce rapport font l'objet de l'additif [DP/FPA/2014/6/Add.1](#). Les mesures prises par l'administration suite aux 15 recommandations énoncées par la Division dans son précédent rapport ([DP/FPA/2011/5](#)) sont détaillées dans l'annexe 5, qui est consultable séparément sur le site Internet du FNUAP. En outre, une réponse globale de l'administration au présent rapport est aussi disponible sur le site du FNUAP.

Éléments de décision

Les éléments d'une décision sont présentés dans la section IX.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Garanties au sein du FNUAP	4
A. Mandat	4
B. Fondement de la fourniture de garanties indépendantes	5
III. Ressources	6
A. Ressources humaines	6
B. Ressources financières	7
IV. Audit interne	7
A. Planification des audits axés sur les risques	7
B. Résultats de l'évaluation des risques d'audit de 2013, étayant le plan de travail de l'audit interne de 2014	9
C. Activités d'audit interne en 2013	11
D. Principales constatations des activités d'audit interne	13
E. Suite donnée aux recommandations issues des audits internes	19
F. Conformité avec la politique en matière de contrôle interne – divulgation des rapports d'audit interne	22
V. Activités d'investigation	23
A. Nombre d'affaires	23
B. Types de plaintes	24
C. Règlement des affaires	25
D. Mesures ou sanctions disciplinaires prises	25
E. Renforcement des capacités d'investigation	26
F. Appui aux activités de détection et de prévention	26
VI. Activités consultatives	26
VII. Coordination avec le système des Nations Unies	27
A. Audit interne	27
B. Services d'investigation	28
C. Corps commun d'inspection	28
VIII. Conclusions générales et prochaines étapes	28
IX. Éléments de décision	29

	<i>Page</i>
Liste des figures	
Figure 1 Évaluation des risques d’audit associés aux bureaux extérieurs	10
Figure 2 Recommandations issues des audits des bureaux de pays de 2013 – par niveau de priorité	17
Figure 3 Recommandations issues des audits des bureaux de pays de 2013 – par type	17
Figure 4 Recommandations issues des audits des bureaux de pays de 2013 – par cause	18
Figure 5 Recommandations en suspens au 31 décembre 2013	20
Figure 6 Recommandations non suivies d’effets pendant 18 mois ou plus	22
Figure 7 Vue d’ensemble des plaintes reçues en 2013	24
Liste des tableaux	
Tableau 1 Ressources humaines de la Division des services de contrôle interne en 2013	6
Tableau 2 Vue d’ensemble des ressources financières (2012-2013)	7
Tableau 3 Synthèse des résultats de l’évaluation des risques d’audit pour 2013	9
Tableau 4 Vue d’ensemble des missions en 2013	12
Tableau 5 Appréciations des audits, par domaine	13
Tableau 6 État de la mise en œuvre des recommandations issues des audits, par année	20
Tableau 7 Vue d’ensemble des plaintes reçues et des affaires classées en 2013	23
Liste des annexes	
Annexe 1 Liste des rapports d’audit interne établis en 2013, avec leurs appréciations	
Annexe 2 Bonnes pratiques et possibilités d’amélioration ressortant des rapports d’audit des bureaux de pays de 2013	
Annexe 3 Liste des rapports d’audit interne divulgués aux États Membres en 2013	
Annexe 4 Recommandations datant de plus de 18 mois à la fin de 2013	
Annexe 5 Bilan des 15 recommandations figurant dans le document DP/FPA/2011/5	
Annexe 6 Exécution nationale et état des avances sur le fonds de fonctionnement à la fin de 2013	
Annexe 7 Résumé détaillé des rapports d’investigation établis en 2013	
Annexe 8 Statuts du Bureau des services d’audit et d’investigation	

(N.B. Les annexes 1 à 8 peuvent être consultées séparément sur le site Internet du FNUAP)

I. Introduction

1. Ce rapport au Conseil d'administration contient une synthèse des activités d'audit interne et d'investigation menées par la Division des services de contrôle interne en 2013. Il est présenté en outre dans le contexte de la mise en œuvre par le FNUAP de plusieurs activités de gestion du changement (engagées pour certaines les années précédentes) visant à donner suite à nombre des recommandations formulées par le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, ainsi que par la Division, dans leurs rapports respectifs.

2. En 2013, des modifications majeures ont été apportées à la Division des services de contrôle interne et à son mandat : a) le Service de l'évaluation a été détaché de la Division pour devenir le Bureau de l'évaluation en juillet 2013; b) le mandat d'investigation a été élargi pour couvrir les allégations d'actes répréhensibles concernant à la fois le personnel du FNUAP et les vacataires, les partenaires de réalisation et les fournisseurs; et c) il s'agissait de la première année pleine de divulgation des rapports d'audit interne.

3. Dans le présent rapport, et sauf indication contraire, les références à la Division des services de contrôle interne concernent uniquement les activités d'audit interne et d'investigation. Il est rendu compte des activités d'évaluation menées sous la responsabilité de la Division jusqu'en juin 2013 avec celles du Bureau de l'évaluation dans le document [DP/FPA/2014/7](#). Cependant, le présent rapport fait référence en tant que de besoin à certains aspects concernant les évaluations.

4. Conformément à la décision 2008/37, le rapport annuel du Comité consultatif du FNUAP pour les questions d'audit et les réponses de l'administration sur ce sujet figurent dans l'additif au présent rapport, [DP/FPA/2014/6/Add.1](#). Les informations complémentaires fournies dans les annexes 1 à 8, mentionnées dans le texte, peuvent être consultées séparément sur le site Internet du FNUAP. En particulier, l'état de la mise en œuvre à la fin de 2013 des 15 recommandations de haut niveau formulées dans le rapport de la Division [DP/FPA/2011/5](#), tel que signalé par l'administration, figure dans l'annexe 5. De plus, une réponse globale de l'administration au présent rapport peut être consultée séparément sur le site Internet du FNUAP.

II. Garanties au sein du FNUAP

A. Mandat

5. L'article 14.11 du Règlement financier et des règles de gestion financière du FNUAP, le cadre de responsabilisation¹ et la politique de contrôle interne² approuvés par le Conseil d'administration constituent la base du mandat de la Division des services de contrôle interne. La Division fournit ou gère elle-même ou autorise d'autres à fournir ou à gérer : a) des services indépendants d'audit interne

¹ DP/FPA/2007/20.

² Décision 2008/37 du Conseil d'administration. La politique d'évaluation de 2009 (décisions 2009/18 du Conseil d'administration et DP/FPA/2009/4) faisait aussi partie intégrante du mandat de la Division des services de contrôle jusqu'en juin 2013.

(efficacité de la gouvernance, gestion des risques et procédures de contrôle interne, et utilisation économique et efficiente des ressources); et b) des services d'investigation (sur des allégations de faute ou de violation des règles, règlements et déclarations administratives ou de politique générale).

6. La qualité du travail de la Division des services de contrôle interne est régulièrement évaluée par le Comité consultatif pour les questions d'audit et le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU. Le Comité consultatif a continué de prodiguer des conseils de nature à promouvoir l'efficacité des services d'audit et d'investigation assurés par la Division³ et a examiné le plan de travail annuel, le budget, les rapports d'étape réguliers, le rapport annuel et les rapports d'audit interne de la Division pour 2013. Le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU a assuré le suivi des moyens mis en œuvre pour appliquer ses recommandations visant à améliorer l'action de la Division. Les auditeurs externes ont continué de s'appuyer sur les travaux et les rapports de la Division en 2013.

7. Tout au long de l'année, la Division a bénéficié de l'appui des hauts responsables du FNUAP. Son Directeur a assisté aux réunions du Comité exécutif du Fonds en tant que participant *ès qualité*, ce qui a d'ailleurs été l'occasion pour lui de donner directement des conseils concernant les aspects des nouvelles politiques relatifs à la gouvernance, à la responsabilisation et au contrôle et de faire des observations sur tout risque émergent auquel pourrait se trouver exposé le FNUAP.

8. Conformément aux normes professionnelles auxquelles la Division est tenue, son Directeur confirme au Conseil d'administration que la Division a agi en toute indépendance en 2013 et n'a subi aucune ingérence lors de la définition de son champ d'intervention, de la réalisation de ses travaux et de la communication de ses résultats.

B. Fondements de l'indépendance des garanties

9. En 2013, la Division des services de contrôle interne a réalisé vingt-quatre missions d'audit, dont une menée à titre consultatif et trois en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies. Pour maximiser l'utilisation des ressources, différents niveaux d'achèvement (allant de « en cours » à « achevée et rapport publié ») étaient prévus pour les missions à la fin de 2013.

10. Au 31 décembre 2013, la Division des services de contrôle interne avait établi 14 rapports d'audit interne, tous accessibles publiquement. La liste de tous les rapports d'audit interne, avec leurs appréciations, figure à l'annexe 1 et est aussi disponible sur le site Internet du FNUAP,⁴ conformément aux décisions 2008/37 et 2011/23 du Conseil d'administration.

11. Les 10 rapports d'audit interne sur les bureaux de pays établis en 2013 rendaient compte du statut des opérations et des activités en 2010, 2011 ou 2012 et, dans certains cas, durant la première moitié de 2013. Au total, ils couvraient des dépenses s'élevant à 105 millions de dollars. Un rapport de contrôle de gestion d'un programme⁵ couvrait la période allant de 2008 à la mi-2011, avec des dépenses

³ Jusqu'en juin 2013, les services d'évaluation assurés par la Division et ses rapports d'évaluation étaient aussi couverts.

⁴ Disponible sur le site : <http://www.unfpa.org/public/home/about/oversight/auditreports>.

⁵ Le programme mondial et les programmes régionaux.

s'élevant à 446 millions de dollars. Des garanties supplémentaires ont été apportées par l'audit conjoint d'un bureau conjoint et l'audit d'un système d'information financière achevés en 2013 et tous deux couvrant plus d'une organisation. En outre, les contrôles mis en place par l'administration sur les fonds transférés à des partenaires de réalisation dans le cadre des audits de projets d'exécution nationale ont fourni des garanties concernant 203 millions de dépenses effectuées en 2012.

III. Ressources

A. Ressources humaines

12. Au 31 décembre 2013, la Division des services de contrôle interne comptait un total de 19 postes approuvés⁶ : 15 dans la catégorie des administrateurs (voir tableau 1) et 4 dans la catégorie des services généraux.

13. À la fin de 2013, l'ensemble des 15 postes d'administrateurs approuvés étaient pourvus, trois auditeurs et le Chef du Service d'investigation ayant pris leurs fonctions au cours de l'année. Tout au long de l'année, les postes vacants ont principalement concerné l'audit interne, aux difficultés rencontrées pour trouver des candidats qualifiés s'ajoutant les retards liés à certaines démarches administratives préalables à la prise de fonction. Le taux de vacances d'emploi a ainsi été de 10 %, hors évaluation, et de 12 % en 2013, contre 21 % en 2012, pour ce qui est de l'ensemble des trois fonctions de contrôle.

Tableau 1

Ressources humaines de la Division des services de contrôle interne en 2013

	<i>Nombre de postes d'administrateur à la fin de l'année</i>	<i>Nombre de mois-personnes approuvés</i>	<i>Nombre de mois-personnes vacants</i>	<i>Nombre de postes d'administrateurs ajustés en fonction des postes vacants</i>
Directeur	1	12	0	0 %
Assistant spécial du Directeur	1	12	0	0 %
Service de l'audit interne	8	96	16	17 %
Service d'investigation	5	60	2	3 %
Total correspondant à la Division	15	180	18	10 %
Évaluation⁷	6	72	12	17 %
Total	21	252	30	12 %

⁶ Plus sept postes touchant la fonction d'évaluation: six dans la catégorie des administrateurs (y compris le poste de Directeur de l'évaluation, qui était auparavant le poste vacant de Directeur adjoint de la Division) et un membre du personnel d'appui.

⁷ Personnel de l'ancien Service de l'évaluation de la Division et Directeur du Service de l'évaluation (ancien poste de Directeur adjoint de la Division).

B. Ressources financières

14. Comme en 2012, la Division des services de contrôle interne a reçu en 2013 des financements venant : a) du budget institutionnel du Fonds; et b) des ressources affectées aux programmes du Fonds. Le budget total de 2013 pour les trois services de contrôle interne, ajusté en fonction du taux effectif de vacance de postes en cours d'année, s'est élevé à environ 6,9 millions de dollars, dont 6,0 millions de dollars (87 %) en provenance du budget institutionnel et 0,9 million de dollars (13 %) en provenance du programme mondial et des programmes régionaux du Fonds et des autres ressources. Globalement, le financement budgétaire ajusté a augmenté de 10 % par rapport à 2012 (6,3 millions de dollars), ce qui s'explique essentiellement par la baisse du taux de vacance mentionnée ci-dessus (voir le tableau 2 ci-dessous pour plus de précisions).

Tableau 2

Vue d'ensemble des ressources financières (2012-2013)*

Fonction	2012		2013	
	Nombre de postes ajustés des postes vacants	Budget ajusté en fonction des postes vacants (en millions de dollars)	Nombre de postes ajustés des postes vacants	Budget ajusté en fonction des postes vacants (en millions de dollars)
Audit interne	7 (6+1)	2,1	7,7 (6,7+1)	2,3
Investigation	4,6 (3,6+1)	1,2	5,8 (4,8+1)	1,3
Gestion et appui de la Division	4 (2+2)	0,9	4 (2+2)	0,6
Comité consultatif pour les questions d'audit	–	0,2	–	0,2
Sous-total correspondant à la Division	(non comparable)	17,5 (13,5+4)	4,4	
Évaluation	6 (5+1)	1,7	6 (5+1)	2,2
Total	21,6 (16,6 +5)	6,1	23,5 (18,5+5)	6,6

* Entre parenthèses et en italiques, le premier chiffre correspond au nombre d'administrateurs et le second au nombre d'agents des services généraux. À des fins de comparaison, les coûts pour 2012 ont été affectés suivant les définitions applicables pour 2013. Pour 2013, le poste de Directeur du Bureau de l'évaluation (anciennement poste de Directeur adjoint de la Division) est pris en compte dans la fonction d'évaluation.

IV. Audit interne

A. Planification des audits axés sur les risques

15. La Division des services de contrôle interne mène ses activités de certification sur la base d'un plan d'audit axé sur les risques qui est approuvé par le Directeur exécutif après avoir été examiné par le Comité consultatif pour les questions d'audit. Ce plan est fondé sur une évaluation détaillée des risques concernant

l'ensemble des entités visées, à savoir 146 unités administratives⁸ et 50 fonctions essentielles. Les risques sont évalués sur la base d'un ensemble de facteurs représentant l'incidence potentielle et la probabilité d'événements à même de compromettre la réalisation des objectifs.

16. L'évaluation des risques d'audit associés aux unités administratives se fonde sur des renseignements financiers et programmatiques témoignant : a) de l'importance des dépenses au titre du programme; b) de la complexité du programme; c) des changements apportés au programme, notamment l'incidence des principales priorités internes; d) de la qualité de la gouvernance et du contrôle de la fraude et de la corruption⁹ dans les pays où l'unité est située; e) de la capacité de l'unité de gérer le programme et, f) des résultats des consultations avec l'administration au siège et dans les bureaux régionaux.

17. Le modèle de séparation des risques utilisé pour l'évaluation des risques d'audit associés aux fonctions essentielles tient compte des facteurs relatifs aux aspects suivants : a) l'importance financière; b) l'impact et la complexité de ces fonctions; c) les changements qui leur ont été apportés; d) l'efficacité des contrôles et des systèmes en place; et e) la capacité des unités administratives responsables de la gestion des contrôles et des systèmes. Le modèle tient compte également des consultations avec les équipes de direction concernées.

18. Le plan de travail de l'audit interne pour 2013 était fondé sur l'évaluation des risques d'audit de 2012 présentée dans le document [DP/FPA/2013/6](#) (pages 9 et 10) ainsi que sur les ressources disponibles (personnel d'audit interne plus services de cabinets d'audit). Les unités administratives à haut risque devaient être soumises à vérification sur un cycle de 9 ans et les unités à faible risque sur un cycle de 17 ans; un cycle d'audit ad hoc étant prévu pour toutes les autres entités. Le plan pour 2013 prévoyait aussi trois audits conjoints convenus par les Représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies sur la base d'une évaluation distincte des risques d'audit des programmes conjoints.

19. Eu égard à l'augmentation des ressources approuvée pour l'audit interne dans le budget institutionnel pour 2014-2017 (en utilisant le personnel interne et des sociétés d'audit professionnelles), il est prévu que les unités administratives à haut risque seront vérifiées sur un cycle de 5 ans et celles à risque moyen sur un cycle de 10 ans. La certification des unités administratives à faible risque sera assurée par un système de vérification continu, qui sera mis en place à compter de 2014 et s'appuiera sur l'examen, par le siège, des documents et informations concernant certains contrôles clés et les opérations financières importantes de ces unités. Les fonctions essentielles seront couvertes sur un cycle de 15 ans, y compris les informations en retour et les garanties relatives à l'efficacité opérationnelle de plusieurs de ces fonctions, obtenues au moyen des audits des unités administratives.

⁸ Bureaux de pays, bureaux régionaux et infrarégionaux, bureaux de liaison et unités du siège impliqués dans les activités de réalisation des programmes.

⁹ Sur la base des indicateurs publiés par la Banque mondiale.

B. Résultats de l'évaluation des risques d'audit de 2013, étayant le plan de travail de l'audit interne de 2014

20. Le FNUAP est exposé à des risques découlant principalement du caractère très décentralisé de ses activités, avec 139 bureaux de pays dans le monde, dont plusieurs opérant dans des contextes sensibles, et de la complexité des programmes. Les programmes du FNUAP sont mis en œuvre aux niveaux régional, national et mondial, couvrent différents domaines thématiques et intègrent plusieurs grandes priorités institutionnelles. Ils sont exécutés par de nombreux partenaires de réalisation, dont les capacités diffèrent, et sont étayés par des plans de travail annuels élaborés et gérés au moyen d'un ensemble limité de systèmes et d'outils intégrés. Les risques associés à la complexité des programmes ont été partiellement atténués par les efforts faits par l'administration pour viser des résultats et des produits moins nombreux mais plus en phase avec les missions centrales.

21. Une plus grande complexité, et par conséquent de plus grands risques, peuvent découler : a) de la nécessité d'intensifier rapidement les activités d'intervention humanitaire dans plusieurs pays de programme touchés par des conflits; b) de l'ampleur et de la dispersion des ressources humaines, y compris le large recours à des consultants; c) du grand programme de sécurisation des produits, qui implique l'achat et la distribution d'un volume non négligeable de contraceptifs aux partenaires nationaux, créant de multiples problèmes de gestion de la chaîne d'approvisionnement; d) du niveau important des achats locaux de biens et de services, avec un contrôle limité; e) d'une proportion croissante de financements autres que les ressources de base, qui sont assujettis à des obligations spécifiques de conformité et de communication d'informations, avec une progression correspondante du nombre d'unités administratives chargées de les gérer; et f) du volume important des transactions financières requises pour exécuter les activités de programme.

22. Le tableau 3 ci-dessous résume les résultats de l'évaluation des unités administratives et des fonctions essentielles, selon le niveau de risque d'audit.

Tableau 3

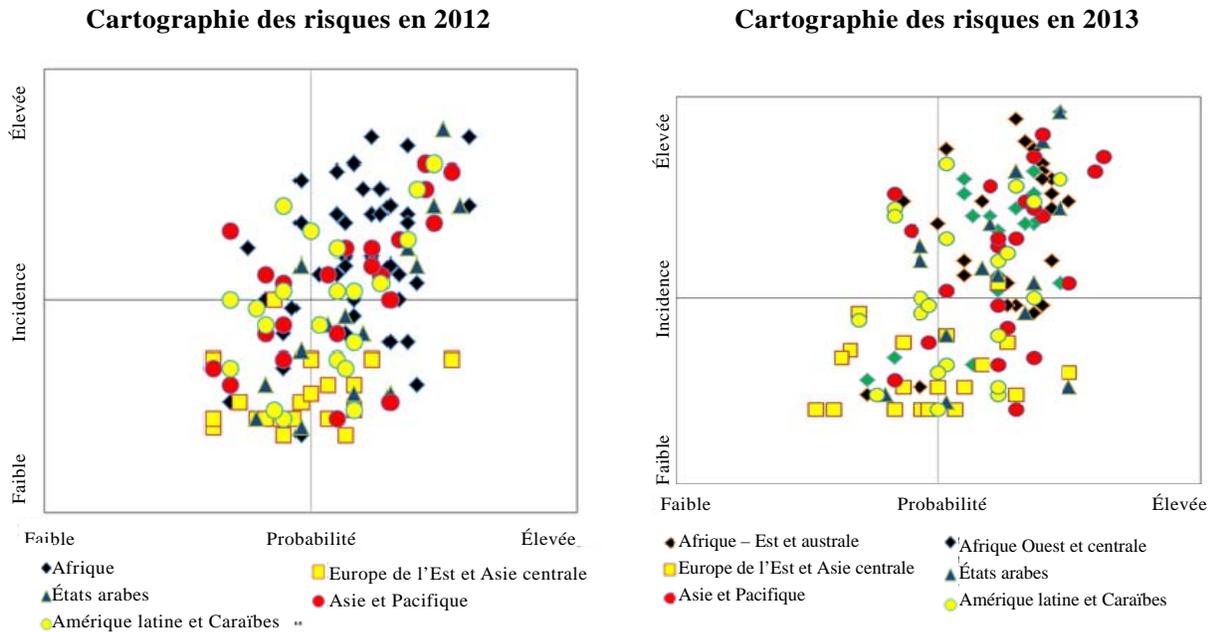
Synthèse des résultats de l'évaluation des risques d'audit pour 2013

<i>Unité administrative</i>	<i>Risque élevé</i>	<i>Risque moyen</i>	<i>Risque faible</i>	Total
Bureaux de pays	33	50	42	125
Bureaux régionaux et sous régionaux	4	2	2	8
Bureaux de liaison	–	–	6	6
Unités du siège impliquées dans l'exécution des programmes (interventions mondiales)	4	3	–	7
Total, unités administratives	41	55	50	146
Fonctions essentielles	24	24	2	50

Évaluation des risques associés aux unités administratives

23. La figure 1 résume les résultats de l'évaluation de 2012 et de 2013 des risques d'audit associés aux bureaux locaux,¹⁰ qui ont géré des dépenses s'élevant à 628 millions de dollars en 2012 (75 % des dépenses annuelles totales) et à 701 millions de dollars en 2013 (74 % des dépenses annuelles totales).

Figure 1
Évaluation des risques d'audit associés aux bureaux extérieurs



24. Le plus grand nombre de points dans le quadrant supérieur droit en 2013 s'explique principalement par l'augmentation de la taille du programme et par l'incidence des initiatives internes dans plusieurs bureaux de pays, notamment en Afrique de l'Est et australe, en Afrique de l'Ouest et centrale et dans la région Asie-Pacifique.

25. De plus, la concentration de points dans les quadrants supérieur et inférieur droits reflète la persistance des risques concernant les opérations dans les bureaux extérieurs. Ces risques ont trait notamment à : a) des taux élevés de vacance aux principaux postes d'encadrement et postes opérationnels; et b) des lacunes en termes de contrôle, notamment dans les domaines suivants : i) gestion des programmes; ii) suivi et évaluation; iii) exécution nationale; iv) gestion des stocks; v) gestion des ressources autres que les ressources de base; et vi) respect des politiques et procédures dans divers secteurs d'activité. Ces risques seront précisés à la section C ci-dessous.

¹⁰ Le graphique de 2013 montre également la séparation de l'Afrique en deux régions.

Évaluation des risques d'audit à l'échelle de l'organisation

26. L'évaluation de 2013 des risques d'audit à l'échelle de l'organisation a mis en évidence cinq grands domaines de risque : a) l'application du cadre intégré de résultats du plan stratégique pour la période 2014-2017, avec le nouveau modèle d'activité et le nouveau système d'allocation des ressources; b) la mise en œuvre des nouvelles interventions mondiales et régionales et des autres initiatives institutionnelles clés; c) l'adéquation des dispositifs de gouvernance, y compris le rôle et les responsabilités des bureaux régionaux, pour appuyer la mise en œuvre efficace du nouveau plan stratégique et pour répondre aux questions soulevées dans les deux derniers audits (audit des mécanismes de gouvernance mis en place à l'appui de l'exécution des programmes des bureaux de pays, et audit de gestion du programme mondial et des programmes régionaux; d) les retards dans la finalisation du cadre de contrôle interne (s'agissant en particulier des modalités de programmation et des technologies de l'information et des communications) et dans la mise en œuvre d'un mécanisme de gestion globale des risques; et e) le déploiement de la nouvelle stratégie des ressources humaines .

27. Les douze domaines identifiés à l'échelle de l'organisation comme présentant un risque élevé sont : a) la gestion des programmes, eu égard aux problèmes récurrents d'audit rencontrés à ce niveau, à la capacité des bureaux de pays de mettre en œuvre la politique révisée publiée en 2012 et aux changements qui découleront de la mise en place du nouveau système de programmation mondiale; b) la gestion de la chaîne d'approvisionnement et la gestion des stocks, en raison de l'augmentation significative du volume des contraceptifs achetés et distribués à l'échelle mondiale, et des défis logistiques correspondants; c) la gestion des partenaires de réalisation, étant donné le grand nombre de partenaires et les capacités variables dont ils disposent; d) la mobilisation et la gestion des ressources autres que les ressources de base, avec une dépendance continue envers un petit nombre de donateurs et l'importance croissante des financements autres que les ressources de base; e) les interventions humanitaires, compte tenu de la fréquence et de la complexité accrues des interventions liées aux programmes; f) la fourniture d'une assistance technique de qualité garantie aux unités de terrain; g) la gestion du budget, du fait de la mise en œuvre des nouveaux budget intégré, système d'allocation des ressources et politique de recouvrement des coûts; h) la surveillance financière, avec un système d'information suffisamment fonctionnel pour assurer un contrôle de gestion plus efficace; i) le dispositif de certification révisé mis en place dans le cadre de l'approche harmonisée des transferts de fonds que le FNUAP applique, à titre pilote, depuis 2014; j) l'efficacité opérationnelle de la gestion des performances; k) les procédures de recrutement; et l) les technologies de l'information et des communications, avec la nouvelle stratégie adoptée dans ce domaine et la nécessité de mettre en œuvre avec succès des systèmes et des services essentiels, tels que le nouveau système externalisé de messagerie et de collaboration, le système d'information stratégique et le système de programmation mondiale déjà mentionné.

C. Activités d'audit interne en 2013

28. Conformément à l'approche axée sur les risques décrite dans les paragraphes 15 à 18, le plan d'audit interne pour 2013 prévoyait 24 missions concernant six unités administratives à risque élevé, cinq à risque moyen et cinq à

risque faible, quatre fonctions essentielles à risque élevé, trois audits conjoints et une mission à titre consultatif. Afin de maximiser l'utilisation des ressources, les missions devaient atteindre des degrés différents d'avancement en fin d'année, avec un total de 21 rapports finals à soumettre.

29. Le tableau 4 compare les missions d'audit prévues en 2013 et celles réalisées, selon leur niveau d'avancement. Les 24 missions ont été menées comme escompté, même si toutes n'ont pas atteint le stade prévu initialement. Malgré le recours à des cabinets d'audit pour seconder le personnel d'audit de la Division pour une douzaine de missions, l'arrivée plus tardive que prévu de trois commissaires aux comptes nouvellement recrutés, des situations de force majeure et l'accroissement des demandes de consultation n'ont permis l'établissement que de 14 rapports (contre 21 prévus) et ont conduit à la poursuite de 10 missions (contre 3 prévues) à la fin de l'année. Sur les 10 missions encore en cours, la réponse de l'administration était attendue pour 2 projets de rapport; 7 rapports étaient en train d'être rédigés; et un audit était en cours.

Tableau 4
Vue d'ensemble des missions en 2013

<i>État d'avancement</i>	<i>Unités administratives^a</i>	<i>Processus institutionnel</i>	<i>À caractère consultatif^b</i>	Total
Synthèse des missions prévues en 2013				
Projets de rapport établis à la fin de 2012 à finaliser en 2013	4	1	–	5
Audits commencés en 2012 à achever en 2013	3	1	–	4
Audits commencés et achevés en 2013 ^c	8	3	1	12
Nombre total de rapports à établir en 2013	15	5	1	21
Audits commencés en 2013 à achever en 2014 ^d	3	–	–	3
Nombre total des missions	18	5	1	24
Synthèse des missions entreprises				
Audits commencés en 2012 et achevés en 2013	7	1	–	8
Audits commencés et achevés en 2013 ^c	4	1	1	6
Nombre total de rapports établis en 2013	11	2	1	14
Projets de rapport établis à la fin de 2013 ^{c, e}	2	–	–	2
Audit commencés en 2013 à achever en 2014 ^{c, f}	5	3	–	8
Nombre total des missions	18	5	1	24

^a Y compris les audits des bureaux de pays, les audits des unités du siège et les audits conjoints.

^b Examen de portée limitée des états financiers du FNUAP pour 2012.

^c Y compris un audit conjoint.

^d Y compris deux audits conjoints.

^e Rapport final établi en janvier 2014.

^f Sept d'entre eux étaient au stade de l'établissement d'un projet de rapport en milieu d'année.

D. Principales constatations des activités d'audit interne

Audits des bureaux de pays

30. Dix rapports sur des audits des bureaux de pays ont été établis en 2013, qui couvraient trois domaines types, et leurs sous-domaines :

a) La gouvernance et la gestion du bureau : i) la gestion du bureau, ii) la structure organisationnelle et la dotation en personnel et iii) la gestion des risques;

b) La gestion du programme : i) la planification du programme, ii) la mise en œuvre et le suivi, iii) l'exécution nationale, iv) la mobilisation des ressources, v) la gestion des ressources autres que les ressources de base et vi) la gestion des stocks; et

c) La gestion des opérations : i) les ressources humaines, ii) les achats, iii) les voyages, iv) la gestion des actifs, v) la gestion financière, vi) les technologies de l'information et des communications et vii) la sûreté et la sécurité.

La profondeur de l'analyse dans chaque domaine a été fonction des résultats de l'évaluation des risques de la mission d'audit, réalisée durant la phase de planification. La Division des services de contrôle interne a effectué deux audits de bureaux à partir du siège, sans mission de terrain.

Les appréciations des audits

31. Chaque bureau de pays a fait l'objet d'une appréciation sur la base de l'évaluation de sa gouvernance, de sa gestion des risques et des procédures de contrôle interne en place. Sur les 10 vérifications de bureaux de pays réalisées en 2013, 3 bureaux se sont vus attribuer l'appréciation « satisfaisant »¹¹, 6 l'appréciation « partiellement satisfaisant »¹² et un l'appréciation « non satisfaisant ».¹³ Des appréciations ont également été formulées par domaines types (tels que définis au paragraphe 30 ci-dessus); elles sont résumées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 5
Appréciations des audits, par domaine

Domaine	Satisfaisant		Partiellement satisfaisant		Non satisfaisant	
	Nombre de bureaux	Pourcentage	Nombre de bureaux	Pourcentage	Nombre de bureaux	Pourcentage
Gouvernance et gestion du bureau	7	70 %	2	20 %	1	10 %
Gestion du programme	2	20 %	6	60 %	2	20 %
Gestion des opérations	4	40 %	6	60 %	–	0 %

¹¹ Aucun problème identifié n'était à même d'influer sensiblement sur la réalisation des objectifs de l'entité vérifiée.

¹² Une ou plusieurs problèmes identifiés étaient à même d'influer négativement sur la réalisation des objectifs de l'entité vérifiée.

¹³ Un ou plusieurs problèmes identifiés pouvaient compromettre gravement la réalisation des objectifs de l'entité vérifiée.

Principaux résultats

32. Les principales possibilités d'amélioration mises à jour en 2013 sont proches de celles identifiées et signalées les années précédentes et compatibles avec les résultats globaux de l'évaluation des risques d'audit pour 2012. Les principales constatations (bonnes pratiques et possibilités d'amélioration) sont présentées ci-après par domaine et sous-domaine, en suivant la structure des rapports des bureaux de pays. Une vue d'ensemble sous forme de tableaux est présentée dans l'annexe 2.

i) Gouvernance des bureaux

33. Les audits ont mis en lumière plusieurs bonnes pratiques, dont certaines peuvent être reproduites : a) des plans de gestion clairs et pertinents dans certains bureaux; et b) la pleine conscience par les agents chargés du programme et des opérations de leurs rôles et responsabilités respectifs, avec une bonne compréhension des politiques et procédures du FNUAP et, dans certains bureaux, la tenue de réunions régulières pour échanger des informations, surveiller la mise en œuvre du programme et améliorer la coordination.

34. Les audits ont recommandé de procéder à des examens réguliers de la structure organisationnelle et des effectifs des bureaux pour veiller à ce que les capacités restent en phase avec celles nécessaires à l'exécution du programme. Ils ont également mis en évidence la nécessité de : a) réduire le taux de vacance aux postes clés; b) améliorer les dispositions pour les contrats intérimaires d'administrateur; et c) faire en sorte que les bureaux régionaux et le siège soutiennent et contrôlent davantage les bureaux où des postes sont vacants depuis longtemps.

35. Parmi les autres améliorations jugées nécessaires figurent : a) le contrôle de l'exactitude des informations présentées dans les rapports annuels des bureaux de pays, ces informations étant utilisées comme base pour la préparation du rapport annuel du Directeur exécutif; et b) la mise à jour annuelle des évaluations des risques de fraude et des risques opérationnels, en veillant à la mise place de procédures bien définies pour cerner, évaluer, enregistrer et suivre les facteurs de risque.

*ii) Gestion des programmes**ii.a) Planification, exécution et suivi des programmes*

36. Les audits ont révélé que plusieurs pays avaient mis au point des outils au niveau local pour suivre la mise en œuvre du plan de travail. Ces outils pouvaient être évalués en vue d'une éventuelle utilisation dans l'ensemble du FNUAP.

37. Les audits ont continué de faire apparaître des besoins d'amélioration concernant : a) la planification des programmes pour réduire les retards dans la mise en œuvre des activités; b) la finalisation en temps voulu et la gestion des plans de travail annuels; c) le renforcement de la gestion financière et des contrôles budgétaires des programmes, grâce à d) l'amélioration du logiciel AtlasPeopleSoft™ pour les plans de travail et budgets annuels. Malgré la rationalisation des directives internes de gestion des programmes, révisées en 2012, les audits ont relevé un besoin constant de cohérence dans la mise en œuvre des programmes, en particulier pour le suivi des activités et des résultats obtenus. L'administration doit en outre prêter attention aux coûts de coordination et

d'assistance afférents aux programmes pour faire en sorte que, conformément aux politiques applicables, seules les dépenses admissibles soient imputées aux projets.

ii.b) Exécution nationale

38. Une plus grande attention de l'administration est requise pour assurer une évaluation adéquate de la capacité des partenaires de réalisation avant de les impliquer ainsi que l'utilisation efficace du nouvel outil d'évaluation des capacités du FNUAP publié en 2012. En outre, les micro-évaluations de l'approche harmonisée des transferts de fonds vers les partenaires de réalisation doivent être renforcées pour couvrir d'autres aspects que leur capacité de gestion financière et elles doivent aussi être mieux intégrées dans les évaluations existantes du FNUAP.

39. Les contrôles sur le mécanisme de gestion du compte du fonds de fonctionnement s'est constamment amélioré ces trois dernières années, y compris grâce à un suivi plus rigoureux par le personnel du siège. Des possibilités d'amélioration existent toujours concernant le suivi financier des partenaires de réalisation. Par exemple, les audits ont révélé des cas récurrents de fonds transférés à des partenaires de réalisation en dehors du mécanisme du compte fonds de fonctionnement, se soustrayant ainsi aux contrôles applicables à ce compte, y compris les audits des projets d'exécution nationale. De même, les audits ont révélé que des activités réalisées par des partenaires de réalisation étaient recensées comme des activités exécutées directement par le FNUAP, et non comme des projets d'exécution nationale. Ces deux situations compromettent les garanties apportées à l'administration quant à l'utilisation appropriée des fonds fournis aux partenaires de réalisation. On trouvera plus de précisions sur le compte du fonds de fonctionnement et sur l'état des projets d'exécution nationale dans les annexes 2 et 6.

ii.c) Gestion des stocks

40. Un audit a révélé que, dans un cas, il était fait appel à une société de logistique pour gérer en aval la chaîne d'approvisionnement en produits de santé procréative et sexuelle, pratique qui pourrait être reproduite si elle se révèle efficace par rapport au coût pour d'autres pays.

41. L'administration doit aussi s'attacher davantage à faire respecter la politique de gestion des stocks publiée en décembre 2012. En particulier, il faut : a) s'assurer que les bordereaux de réception et les comptes rendus d'inspection sont préparés dès que les stocks sont reçus; b) mieux documenter le transfert de stocks aux partenaires de réalisation; et c) améliorer les contrôles de gestion des installations de stockage, à la fois par les bureaux de pays autorisés à détenir des stocks et par les partenaires de réalisation auxquels des stocks sont fournis.

ii.d) Administration des ressources autres que les ressources de base

42. Les audits ont noté que les bureaux de pays les plus petits devraient améliorer leur gestion des ressources autres que les ressources de base, grâce à une meilleure planification et à un meilleur suivi et à des rapports réguliers aux donateurs.

*iii) Gestion des opérations**iii.a) Achats*

43. Les audits ont mis en évidence plusieurs bonnes pratiques concernant les achats de matériel médical, par exemple la participation d'experts techniques à l'élaboration des cahiers des charges et des partenaires de réalisation à leur examen et à leur approbation ainsi que la participation des partenaires de réalisation à la procédure de passation des marchés (le cas échéant).

44. Les contrôles sur les procédures d'achat se sont améliorés. D'autres améliorations sont requises, par exemple grâce au renforcement de la planification des achats et à un recours accru aux accords de long terme pour accroître l'efficacité de l'approvisionnement et assurer une utilisation optimale des ressources. Les contrôles des entrées et les soumissions aux comités d'examen des marchés devraient aussi être améliorés.

iii.b) Ressources humaines

45. Les audits ont continué de souligner la nécessité d'améliorer le respect des politiques et procédures applicables concernant l'attribution et la gestion des contrats de louage de services et des accords de services spéciaux. Ils ont aussi montré qu'il fallait continuer de prêter attention à la procédure de gestion des congés et aux contrôles de l'exactitude des soldes de congés. La conformité aux exigences obligatoires de formation devrait également être renforcée.

iii.c) Gestion financière

46. Le recours à des banques ou à des sociétés de micro-crédit locales pour le paiement des indemnités journalières de subsistance aux participants à des formations et l'utilisation de cartes bancaires pour le paiement du carburant sont des pratiques qui pourraient être étendues à l'ensemble du FNUAP.

47. Toutefois, des erreurs ont persisté dans la répartition des dépenses sur la base des codes comptables des projets, des fonds et du grand livre général, diminuant la fiabilité globale des informations pour les rapports et le suivi financiers. En outre, plusieurs audits ont fait apparaître la nécessité d'améliorer le traitement de la taxe sur la valeur ajoutée, par exemple la comptabilisation de la taxe remboursable ainsi que la présentation en temps voulu et le suivi des demandes de remboursement.

Recommandations formulées

48. Globalement, 105 recommandations ont été formulées à l'intention de 10 bureaux de pays, comme précisé dans les figures 2, 3 et 4 sur la page suivante : 38 (soit 36 % du total des recommandations) ont été considérées comme hautement prioritaires et 67 (soit 64 %) ont été jugées de priorité moyenne. La plupart des recommandations portaient sur la gestion des programmes et la gestion des opérations (respectivement 50 et 40 %). L'analyse a souligné la nécessité de renforcer la surveillance, principalement au niveau des bureaux de pays (« orientations » : 70 recommandations), par opposition à la formulation de nouvelles politiques (« lignes directrices » : 31 recommandations) ou à la mise à disposition de davantage de ressources. La nécessité d'une supervision plus stricte

doit être comparée au fort pourcentage de recommandations « opérationnelles » (44 %) et concernant la « conformité » (41 %).

Figure 2

**Recommandations issues des audits des bureaux de pays de 2013
– par niveau de priorité**

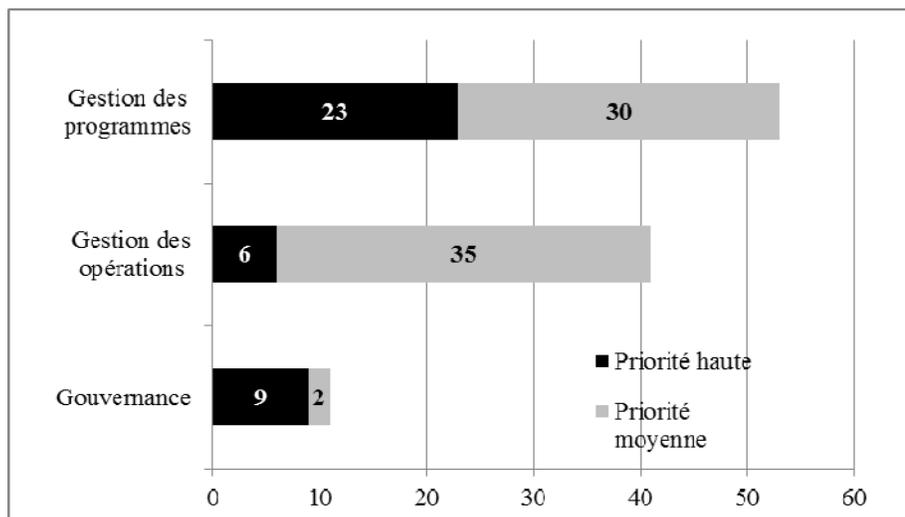


Figure 3

Recommandations issues des audits de bureaux de pays de 2013- par type

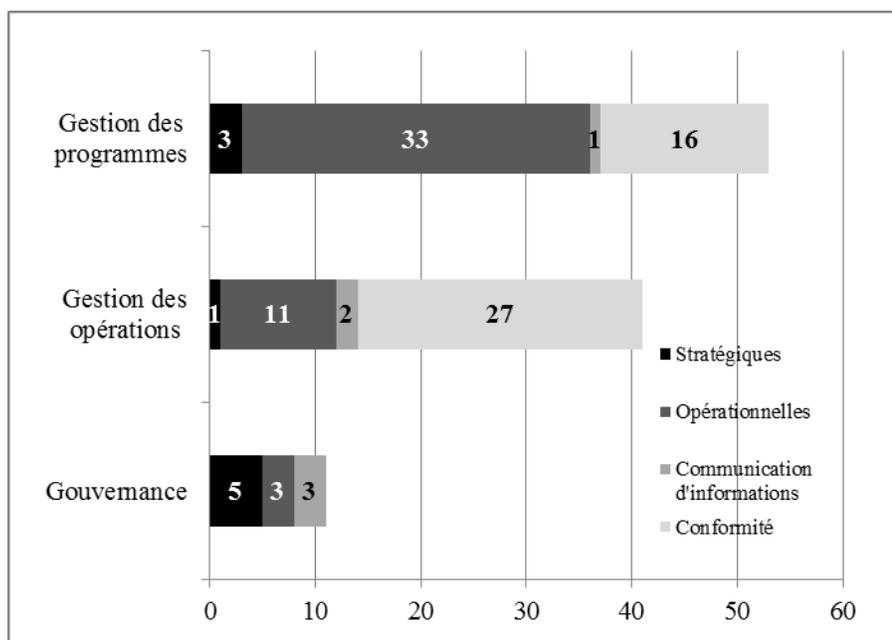
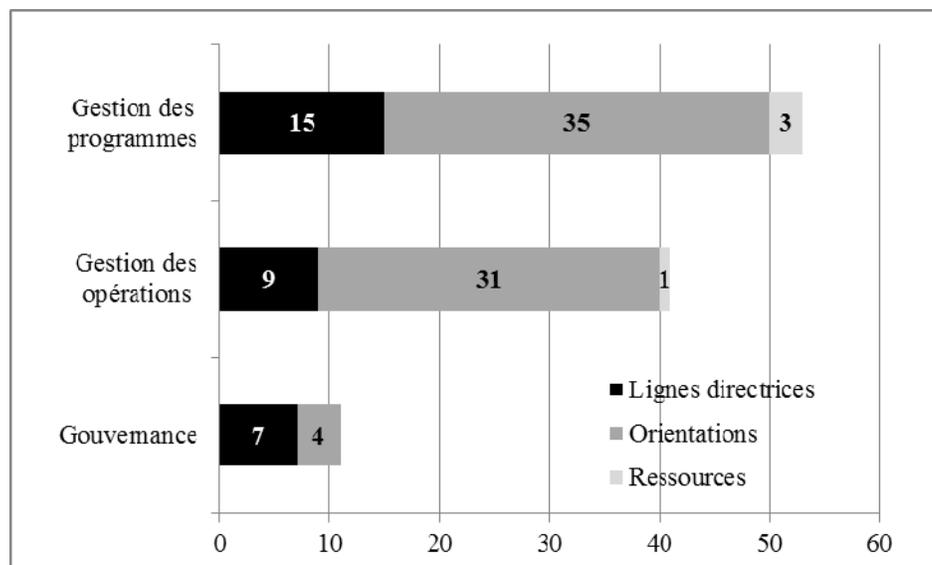


Figure 4
Recommandations issues des audits de bureaux de pays de 2013 – par cause



Audits conjoints

49. La Division des services de contrôle interne a participé à l’audit conjoint du Bureau de pays conjoint du Cap-Vert, qui a fait l’objet de l’appréciation « partiellement satisfaisant ». Six des 18 recommandations¹⁴ formulées ont été considérées comme hautement prioritaires. Elles concernaient la nécessité d’une stratégie commune de mobilisation des ressources, d’une amélioration de la conformité avec les critères d’allocation des ressources du Fonds « Une transition », d’un renforcement de la viabilité de la structure de soutien des bureaux des coordonnateurs résidents et d’un effort pour réduire les retards dans la planification du programme et remédier aux lacunes dans la mise en œuvre des activités de surveillance. Les progrès dans la mise en œuvre des recommandations sont suivis par le PNUD, qui en rend compte.

50. La Division des services de contrôle interne a également participé à l’audit conjoint du programme « Unis dans l’action » au Pakistan ainsi qu’à l’audit coordonné du Fonds humanitaire commun pour la Somalie, qui étaient tous deux encore en cours en fin d’année.

Fonctions essentielles et services du siège

Audit du programme mondial et des programmes régionaux

51. L’exécution du programme mondial et des programmes régionaux a été considérée comme « non satisfaisante » en raison de faiblesses dans la conception, la gouvernance, la gestion et l’exécution de ces programmes. Dans le rapport d’audit de gestion figure une recommandation très importante : l’administration doit

¹⁴ Ces recommandations ne sont pas incluses dans le nombre total des recommandations formulées en 2013.

déterminer quel est le modèle le plus approprié pour le programme mondial et les programmes régionaux (ou les programmes qui leur succéderont) afin d'aider le FNUAP à atteindre ses objectifs stratégiques et à remédier aux problèmes identifiés par l'audit de manière efficace et durable.

52. En janvier 2014, l'administration a fourni au Conseil d'administration un document de travail¹⁵ dans lequel est décrit un projet de cadre stratégique pour les programmes devant succéder au programme mondial et aux programmes régionaux : le cadre stratégique des interventions régionales et mondiales pour 2014-2017. Ce document indique que le cadre stratégique a été conçu en tenant compte de l'audit du programme mondial et des programmes régionaux et souligne également les améliorations prévues par rapport aux programmes précédents. Dans le cadre du suivi des recommandations en 2014, la Division des services de contrôle interne examinera les mesures prises pour faire face aux problèmes soulevés dans l'audit.

Audit du système de rapports internes

53. Cet audit visait à évaluer la fiabilité des contrôles liés au système d'information financière interne fondé sur 'Cognos'. L'appréciation a été « partiellement satisfaisant ». L'audit a mis en évidence plusieurs bonnes pratiques concernant l'extraction, la transformation et le téléchargement des données ainsi que la restriction de l'accès aux fonctions d'élaboration et d'administration des rapports. Il a également souligné quelques problèmes nécessitant l'attention de l'administration, comme la formalisation de la procédure d'élaboration et de gestion des rapports ainsi que l'amélioration de la politique concernant l'utilisation des rapports. Le rapport d'audit contient six recommandations, toutes considérées comme de priorité moyenne.

E. Suite donnée aux recommandations issues des audits internes

Recommandations en suspens

54. Le Comité de suivi des audits, présidé par le Directeur exécutif, a été créé en 2011. En 2013, il a continué d'examiner l'état de mise en œuvre des recommandations d'audit. Parallèlement au suivi régulier assuré par la Division des services de contrôle interne, ce processus a permis la mise en œuvre de 111 recommandations en 2013. Comme le montre le tableau 6, 123 recommandations¹⁶ restaient valables au 31 décembre 2013 : 91 (soit 74 %) concernaient des bureaux de pays et 32 (soit 26 %) les unités du siège et les fonctions essentielles. La moitié d'entre elles étaient considérées comme hautement prioritaires (voir la figure 5 pour des précisions).

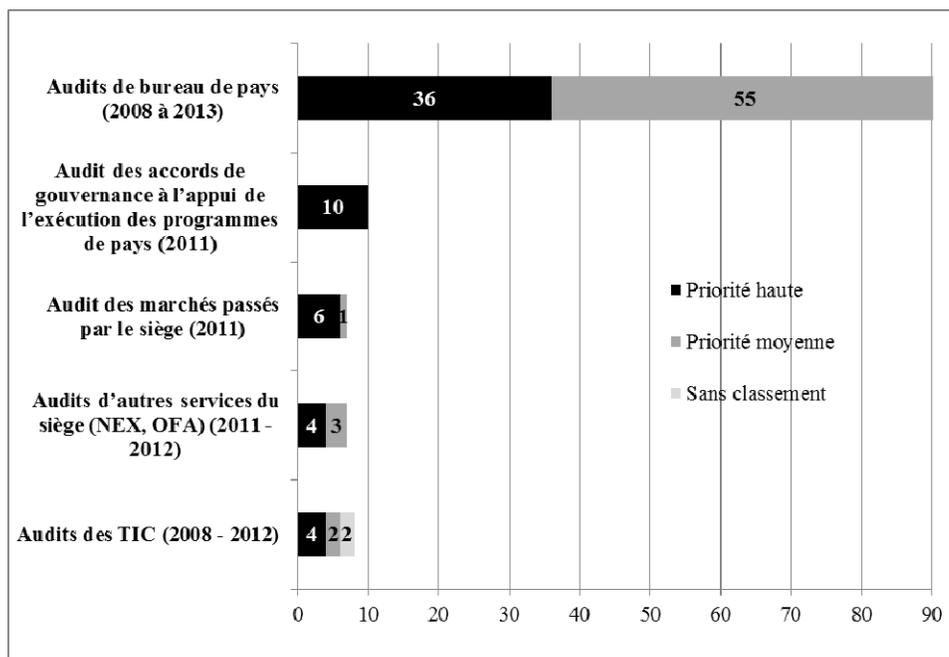
¹⁵ DP/FPA/2014/CRP.1, daté du 24 janvier 2014.

¹⁶ Le statut des audits conjoints n'est pas pris en compte dans ce chiffre; le PNUD en rend compte.

Tableau 6
État de la mise en œuvre des recommandations issues des audits, par année

Année	Nombre de rapports publiés	Recommandations formulées	Recommandations en suspens	
			2012	2013
2008-2010	57	1 976	28 (2 %)	6
2011	11	248	71 (29 %)	27 (11 %)
2012	3	37	23 (62 %)	8 (22 %)
Total partiel	71	2 261	122 (5 %)	41 (2 %)
2013	12	112	n/d	82 (73 %)
Total général	83	2 373	n/d	123 (5 %)

Figure 5
Recommandations en suspens au 31 décembre 2013*



* NEX - Modalité d'exécution nationale
 OFA – Compte du fonds de fonctionnement
 TIC - Technologies de l'information et des communications

55. Les recommandations en suspens sur les bureaux de pays concernent 11 bureaux; dont tous sauf 3 ont récemment fait l'objet d'un audit. Sur les 91 recommandations restant valables, 42 avaient trait à la gestion des programmes (en particulier la gestion des stocks, la planification des programmes et l'exécution nationale; soit respectivement 13, 12 et 10 recommandations); 39 concernaient les opérations (notamment la gestion financière avec 14 recommandations), et 10 la

gouvernance. Les possibilités d'amélioration ont déjà été décrites dans les paragraphes 32 à 47.

56. Les recommandations issues de l'audit de gestion de 2011 qui n'ont pas encore été pleinement suivies d'effets concernent les possibilités d'amélioration recensées s'agissant : a) des rôles et activités des bureaux régionaux; b) du suivi des efforts de régionalisation; c) de l'intégration et de la configuration du logiciel Atlas PeopleSoft™ dans le plan de travail annuel; d) des mécanismes de gestion financière des programmes; e) des rôles et responsabilités pour la fourniture d'une assistance technique de qualité sur la base d'une évaluation des besoins et sous couvert du système institutionnel de fourniture et de suivi de cette assistance; et f) des outils et de la formation nécessaires pour renforcer la capacité de surveillance des bureaux de pays. L'administration prend des mesures depuis 2012 pour donner effet à ces possibilités d'amélioration.

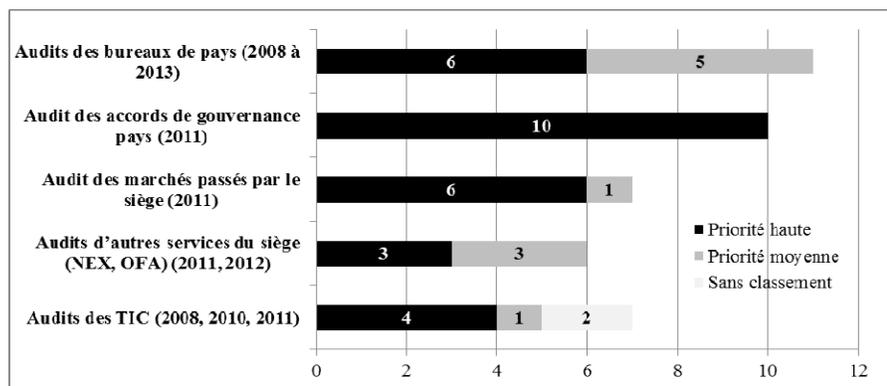
57. Les recommandations issues de l'audit de 2013 des marchés passés par le siège qui n'ont pas encore été suivies d'effets concernent la nécessité : a) de préciser les responsabilités afférentes à la procédure de gestion des marchés et d'améliorer la documentation à fournir sur la procédure de passation des marchés en vertu du manuel sur les politiques et les procédures et du cadre de contrôle interne; b) de mettre en œuvre un système intégré de gestion des marchés d'un bout à l'autre de la chaîne; c) de concevoir et de mettre en place des contrôles préventifs pour garantir le respect des critères d'attribution de marchés; d) de soumettre les comptes créditeurs à des contrôles plus stricts; et e) d'améliorer le processus d'évaluation de la performance des fournisseurs. Des actions sont menées par l'administration depuis 2012 pour combler ces lacunes.

58. Le nombre de recommandations en suspens en ce qui concerne les technologies de l'information et des communications a diminué en 2013 grâce aux efforts faits par l'administration pour élaborer de nouvelles politiques et pour améliorer les processus de base dans ce domaine.

Recommandations non suivies d'effets pendant 18 mois ou plus

59. Parmi les 123 recommandations restant valables, 41 étaient restées sans suite au 31 décembre 2013 depuis 18 mois ou plus (voir figure 6). Une liste détaillée est fournie dans l'annexe 4.

Figure 6
Recommandations non suivies d'effets pendant 18 mois ou plus*



* NEX – Modalité d'exécution nationale
OFA – Compte du fonds de fonctionnement
TIC – Technologies de l'information et des communications

F. Conformité avec la politique en matière de contrôle interne – divulgation des rapports d'audit interne

60. Les procédures de communication, telles que stipulées dans le document [DP/FPA/2008/14](#) et modifiées par les décisions ultérieures du Conseil d'administration de 2011, ont été appliquées tout au long de 2013. Selon ces procédures, 12 rapports d'audit internes ont été communiqués : 11 à la demande de la Suède et 1 à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. La démarche s'est effectuée à distance et conformément aux décisions applicables du Conseil d'administration, dans le respect des exigences de confidentialité.

61. Depuis le 1^{er} décembre 2012, tous les rapports d'audit interne sont rendus publics. Dans la décision 2012/18 (paragraphe 20) du Conseil d'administration, le Directeur de la Division demande que soit analysée en 2014 l'expérience acquise jusque-là dans le domaine de la divulgation.

62. De l'avis de la Division, la divulgation a favorisé une plus grande clarté, étant donné que les rapports sont écrits pour un public potentiellement peu familier avec le FNUAP. Compte tenu de cette préoccupation, plus de temps a dû être consacré à l'élaboration et à la finalisation des rapports. La divulgation a également simplifié le processus de communication d'informations par rapport à celui mis en place par la décision 2008/37. De plus, elle a contribué à focaliser l'attention de l'administration, les mises à jour régulières et accessibles au public des taux de mise en œuvre favorisant des réponses plus précises et des actions plus rapides. Dans l'ensemble, la divulgation a encouragé un approfondissement du dialogue et une amélioration de la transparence et de la responsabilité.

V. Activités d'investigation

63. Le Service d'investigation de la Division des services de contrôle interne est chargé de mener des enquêtes sur tous les types d'allégations de faute par le personnel du FNUAP, depuis la fraude et la corruption jusqu'au harcèlement au travail, aux abus d'autorité, aux représailles contre les dénonciateurs, à l'exploitation et aux atteintes sexuelles et aux autres violations des règlements, des normes, des politiques ou des instructions administratives en vigueur. Il s'agit des « enquêtes internes ».

64. La Division mène aussi des « enquêtes externes », c'est-à-dire des enquêtes sur des actes répréhensibles, notamment des fraudes et autres irrégularités financières, commis au détriment du FNUAP par des vacataires, des partenaires de réalisation et d'autres tierces parties.

A. Nombre d'affaires

65. En 2013, la Division des services de contrôle interne a reçu 61 plaintes, soit une augmentation de 265 % par rapport aux 23 plaintes reçues en 2012.¹⁷ Avec les 20 affaires de 2012 toujours instruites, le volume de travail total a été de 81 affaires en 2013, contre 42 en 2012 (voir tableau 7). Cette augmentation s'explique en partie par le transfert en novembre 2012 des allégations de harcèlement de la Division des ressources humaines à la Division des services de contrôle interne (voir le paragraphe 68 ci-après). Il est prévu que la charge de travail augmente encore en 2014 en raison du mandat élargi de la Division, qui est aussi chargée des enquêtes externes.

Tableau 7

Vue d'ensemble des plaintes reçues et des affaires classées en 2013*

	2012	%	2013	%
Affaires toujours instruites				
– depuis 2011 ou avant	19	45	4	5
– depuis 2012			16	20
Plaintes reçues	23	55	61	75
Volume de travail total	42	100	81	80
Affaires classées				
Après évaluation préliminaire	17	77	40	85
Après enquête complète	5	23	7	15
Dont : Jugées fondées	4	18	6	13
Jugées sans fondement	1	5	1	2
Total, affaires classées	22	100	47	100
Affaires toujours en cours au 31 décembre de l'année	20		34	

* Une plainte peut contenir plusieurs allégations de faute perpétrées par différents individus et conduire, au besoin, à plusieurs rapports.

¹⁷ Hors renseignements reçus assortis de la mention « pour information ».

66. Les chiffres ci-dessus excluent les nombreuses demandes d'information ou de conseils qui sont aussi présentées à la Division.

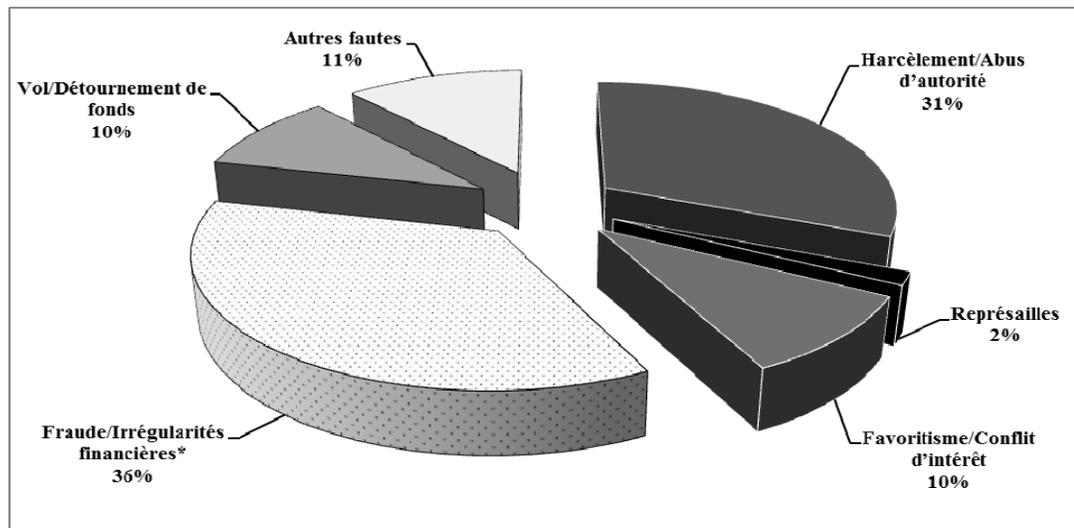
67. Sur les 34 affaires toujours instruites en 2014, toutes sauf 2 ont été soumises en 2013. Vingt-huit concernent une faute d'un membre du personnel (affaires internes); six des fraudes et des irrégularités financières commises par des vacataires, des partenaires de réalisations ou d'autres tierces parties (affaires externes).

B. Types de plaintes

68. Comme le montre la figure 7, 46 % des affaires soumises en 2013 (28 affaires) impliquaient des fraudes et des irrégularités financières, y compris la fraude aux indemnités, la fraude dans la passation de marchés, le vol et le détournement de ressources du FNUAP. La baisse relative enregistrée par rapport à 2012, lorsque les fraudes et les irrégularités financières représentaient 70 % (soit 16 affaires) des plaintes reçues, s'explique par l'extension du mandat de la Division au harcèlement et à l'abus d'autorité en milieu professionnel. Ces affaires représentaient 31 % (soit 19 affaires) des plaintes reçues et arrivaient en deuxième position, suivies par les allégations de favoritisme et de conflit d'intérêts (10 %, soit 6 affaires) et d'autres formes de faute sans incidences financières, par exemple, les failles de sécurité, (11 %, soit 7 affaires). Une affaire (soit 2 %) concernait une allégation de représailles contre les dénonciateurs.

Figure 7

Vue d'ensemble des plaintes reçues en 2013



* y compris les sous-catégories suivantes : fraude dans la passation de marchés, fraude aux indemnités, fausse déclaration et détournement des ressources du FNUAP.

69. Soixante et un pour cent des plaintes reçues en 2013 ont été présentées par des plaignants individuels; 6 % ont été reçus par le biais du numéro d'urgence confidentiel de la Division et 33 % par d'autres moyens, par exemple par l'entremise d'organismes extérieurs à la Division ou au FNUAP.

C. Règlement des affaires

70. Après réception d'une plainte, la Division procède à une évaluation préliminaire pour déterminer s'il existe des indices raisonnables d'actes répréhensibles. Lorsqu'elle considère qu'il n'y a pas de motifs suffisants pour justifier une enquête approfondie, l'affaire sera classée, assortie d'une note de clôture et, le cas échéant, renvoyée pour règlement à l'amiable. S'il ressort de l'évaluation qu'une faute a pu être commise, la Division ouvre une enquête formelle, qui peut couvrir plusieurs allégations. Lorsque l'allégation(s) se révèle(nt) fondée(s), la Division rédige un rapport d'investigation qu'elle transmet au Directeur exécutif pour qu'il décide des mesures administratives ou disciplinaires à prendre contre le membre du personnel ou les autres personnes visés et, le cas échéant, demande le recouvrement des fonds ou des biens concernés. Quand une investigation révèle des lacunes des dispositifs de contrôle interne, la Division peut dresser à l'administration un rapport distinct où elle lui fait des recommandations sur les moyens d'y remédier.

71. Sur les 81 affaires instruites, 47 ont été réglées en 2013; 40 ont été classées sans suite après évaluation préliminaire et une après une enquête approfondie au motif que les allégations n'étaient pas fondées (voir tableau 7). Dans les chiffres ci-dessus sont comptabilisés également les cas renvoyés pour règlement informel.

72. Dans six cas, les allégations ont été jugées fondées. Pour trois d'entre eux, il s'agissait d'une affaire complexe, impliquant plusieurs allégations. Des rapports d'investigation ont été établis pour chacune de ces affaires. Trois des six affaires concernaient la fraude aux indemnités; une avait trait à une fausse déclaration sur des frais de voyage; une autre à des allégations d'harcèlement en milieu professionnel et une autre la participation non autorisée à des manifestations publiques. On trouvera plus de précisions dans l'annexe 7.

73. Le montant total des pertes dues aux cas confirmés de fraude et d'irrégularités financières qui ont été classés en 2013 s'élevait à environ 196 000 dollars.

D. Mesures ou sanctions disciplinaires prises

74. Pour l'affaire en attente à la fin de 2012 d'une décision de l'administration, celle-ci a conclu que les preuves fournies étaient insuffisantes pour étayer l'allégation.

75. Parmi les six affaires classées en 2013, l'administration a pris des mesures immédiates pour quatre d'entre elles, y compris pour le recouvrement des fonds le cas échéant; dans deux cas, les personnes incriminées ont démissionné après l'investigation. À la fin de l'année, l'administration était en train d'examiner les deux cas restants

E. Renforcement des capacités d'investigation

76. En 2013, la Division a renforcé ses procédures et pratiques d'investigation. Un nouveau système de gestion des affaires a été mis en place, qui permet un suivi, une gestion et une déclaration systématiques des cas individuels et des faiblesses systémiques. Des outils de notification plus performants ont été introduits et publiés sur le site Internet du FNUAP, y compris un nouveau numéro d'urgence confidentiel pour joindre le Service d'investigation. La Division a révisé et est en train de mettre en œuvre ses lignes directrices pour l'investigation afin d'assurer leur conformité avec la nouvelle jurisprudence et les meilleures pratiques reconnues.

77. Le nombre moyen d'affaires traitées par un enquêteur a doublé, passant d'environ 10 affaires par enquêteur en 2012 à 20 en 2013. Les affaires, en particulier celles liées aux fraudes et aux irrégularités financières, sont souvent complexes et exigent des ressources importantes. En 2013, la Division a dû recourir temporairement à des consultants pour ses activités d'investigation. En 2014, la nouvelle augmentation du nombre d'affaires attendue en raison de l'élargissement du mandat aux enquêtes externes va se traduire par un manque de capacités dans la Division, qui devra continuer de faire appel à des consultants.

F. Appui aux activités de détection et de prévention

78. Dans le cadre de sa fonction consultative, la Division a apporté un concours actif au Services des achats, qui souhaitait mettre en place, au sein du FNUAP, un cadre de sanctions pour les fournisseurs, en collaboration avec le Bureau des affaires juridiques. La Division ne ménagera pas ses efforts pour continuer à jouer ce rôle en 2014, dans la mesure de ses moyens.

79. Par ailleurs, la Division, en étroite collaboration avec le Bureau de la déontologie et le Bureau des affaires juridiques, a préparé la mise à jour de la réponse du FNUAP sur l'état de mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption, dans le cadre de l'initiative « Intégrité à l'ONU » du Conseil des chefs de secrétariat.

VI. Activités consultatives

80. Les services consultatifs portent sur un large éventail de questions liées aux préoccupations, politiques, principes d'action et accords proposés dans le domaine du contrôle interne, de même que sur des aspects spécifiques au sujet desquels l'administration pourrait souhaiter connaître les vues de la Division. Il convient de souligner à nouveau que la Division n'assume aucune responsabilité de gestion, dans le sens où, notamment, elle ne prend pas de décisions et n'applique pas de recommandations émanant d'elle-même.

81. En 2013, la Division a présenté des observations sur plus d'une douzaine de projets de politiques et de procédures, par exemple sur les subventions, les lignes directrices pour la programmation conjointe, les cas de harcèlement et d'abus d'autorité ou le mécanisme de sanction des fournisseurs mentionné précédemment (voir paragraphe 78 ci-dessus). Elle a également poursuivi sa participation en tant qu'observateur à divers comités directeurs ou comités de travail, par exemple, sur

les Normes comptables internationales pour le secteur public de 1978 ou le Comité de suivi de l'audit. En mettant à contribution tous ses services, elle a fait part de ses vues sur divers projets de documents stratégiques, tels que ceux qui ont trait au plan stratégique pour 2014-2017 et à la mise en œuvre de la résolution 67/226 de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies.

82. De manière à garantir la conformité avec les décisions, le règlement financier et les règles de gestion financière du Conseil d'administration ainsi que l'inclusion de dispositions appropriées concernant le contrôle interne, la Division a également contribué à la négociation de plus de 25 projets d'accords avec des donateurs, en examinant de multiples versions des clauses sur l'audit, l'investigation et l'évaluation.¹⁸ Elle a également répondu à plusieurs demandes et commentaires émanant des États Membres et d'autres organismes exerçant des fonctions d'audit interne, d'investigation et d'évaluation.¹⁹

VII. Coordination au sein du système des Nations Unies

A. Audit interne

83. En 2013, la Division a poursuivi sa participation active aux activités et réunions interorganisations. Elle a participé à la Réunion des représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies, des institutions financières multilatérales et d'autres organisations intergouvernementales associées en vue d'échanger des pratiques et des données d'expérience.

84. La Division des services de contrôle interne est restée un membre actif de la Réunion des représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies et a participé à plusieurs audits conjoints en 2013. Elle a participé activement à la préparation d'une note sur les enseignements tirés par ces représentants des audits réalisés sur les programmes « Unis dans l'action », qui a été présentée ultérieurement au Comité de haut niveau sur la gestion. Sous la direction du Bureau de l'audit et des enquêtes du PNUD et de la Division, la Réunion des représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies a préparé et présenté au Groupe de supervision de la gestion fiduciaire du Groupe des Nations Unies pour le développement une note sur les enseignements tirés des audits conjoints. Cette note résume les difficultés rencontrées, dont certaines nécessitent un appui ou une action de l'administration, notamment pour : a) préciser les attentes concernant les audits conjoints (s'agissant, par exemple, de la couverture des audits axés sur les risques, du(des) destinataire(s) des rapports d'audit conjoint ou du financement des audits); b) harmoniser les politiques, les processus et procédures afin de réduire la complexité organisationnelle et, par conséquent, celle des audits; et c) reconnaître que les pratiques en matière de divulgation des rapports, allant d'une divulgation complète à l'absence de divulgation, compromettent la publication d'un rapport unique de l'audit conjoint. D'autres difficultés doivent être traitées par les membres de la Réunion des représentants des services de vérification interne des comptes des

¹⁸ Jusqu'en juin 2013; repris par la suite par le Bureau de l'évaluation.

¹⁹ Ibid.

organismes des Nations Unies, comme la coordination des audits conjoints dans de multiples organisations, tout en répondant à des demandes internes concurrentes, et le regroupement de tous les cadres d'audit conjoint existants (ce travail est piloté par la Division et le Bureau de l'audit et des enquêtes). Dans le cadre du dialogue continu entre la Réunion des représentants et le Groupe des Nations Unies pour le développement, la Réunion, sous la direction conjointe de la Division et du Bureau de l'audit et des enquêtes, a établi des lignes directrices révisées sur l'audit et l'investigation des programmes conjoints et a proposé des clauses modifiées sur ces mêmes sujets aux fins d'intégration dans les instruments juridiques pertinents.

B. Activités d'investigation

85. En 2013, comme les années précédentes, la Division des services de contrôle interne a travaillé en étroite collaboration avec d'autres services d'investigation des Nations Unies. Elle a également contribué aux activités et efforts d'investigation interorganisations, aux réunions des bureaux d'investigation des Nations Unies et à la Conférence des enquêteurs internationaux. En outre, elle a participé activement au groupe de travail sur la mise en place des mécanismes externes d'examen de la qualité pour les services d'enquête.

C. Corps commun d'inspection

86. Enfin, en 2013, la Division des services de contrôle interne a continué de jouer son rôle de point focal du FNUAP auprès du Corps commun d'inspection, interagissant pour environ 20 rapports à différents stades d'avancement avec les services du FNUAP, le Corps commun d'inspection et le secrétariat du Conseil des chefs de secrétariat.

VIII. Conclusion générale et prochaines étapes

87. Les résultats des diverses activités de la Division des services de contrôle interne, et les mesures prises par l'administration pour remédier aux lacunes qu'elle a relevées, témoignent clairement de l'amélioration de l'efficacité des procédures de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle en vigueur au FNUAP. L'appui constant que lui apportent les hauts responsables du Fonds, le Comité consultatif pour les questions d'audit et le Conseil d'administration a permis à la Division de s'acquitter avec succès de son mandat.

88. Les changements intervenus au sein de la Division des services de contrôle interne en 2013, outre ceux concernant la divulgation des rapports d'audit interne, exigent des modifications importantes du cadre de surveillance fiduciaire du FNUAP. Tout d'abord, au début de 2014, les services restants de la Division ont été intégrés dans le Bureau des services d'audit et d'investigation, avec des statuts révisés (figurant dans l'annexe 8 pour information et également disponibles sur le site Internet du FNUAP) remplaçant les statuts de la Division de 2009. Ensuite, deux politiques approuvées par le Conseil doivent être modifiées pour refléter ces changements, avec des propositions présentées séparément : a) la politique d'évaluation (approuvée en 2008); et b) le Règlement financier et les règles de gestion financière (approuvés pour la dernière fois en 2012). Enfin, deux politiques

approuvées par le Directeur exécutif seront modifiées au cours de l'année 2014 : a) la politique en matière de divulgation de l'information; et b) la politique en matière de fraude (toutes deux révisées pour la dernière fois en 2009).

89. À l'avenir, le Bureau des services d'audit et d'investigation continuera d'améliorer ses procédures et règles internes afin d'accroître encore l'utilité et la crédibilité des services qu'il fournit. Il se tient prêt à relever les défis à venir, dans toute la mesure de ses moyens.

IX. Éléments de décision

90. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être :

- a) *Prendre note* du présent rapport DP/FPA/2014/6;
- b) *Faire part* de son soutien continu au renforcement des activités d'audit interne et d'investigation du FNUAP;
- c) *Prendre acte* de la participation du Bureau des services d'audit et d'investigation à des activités conjointes de contrôle interne, et soutenir cette participation;
- d) *Prendre note* du rapport annuel du Comité consultatif pour les questions d'audit et de la réponse y relative de l'Administration, qui figurent dans le document [DP/FPA/2014/6/Add.1](#).