



**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
16 avril 2013
Français
Original : anglais

Session annuelle de 2013

3-14 juin 2013, New York

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 et de contrôle internes
du FNUAP en 2012**

Résumé

Le présent rapport consacré aux activités d'audit et de contrôle internes du FNUAP effectuées par sa division des services de contrôle interne pour l'exercice clos le 31 décembre 2012 fait suite aux décisions 2011/22 et 2011/23 ainsi qu'aux décisions antérieures du Conseil d'administration en la matière.

Ce rapport consiste en un examen des activités de contrôle menées en 2012 par la Division dans le domaine de l'audit interne, de l'évaluation et des investigations. Il contient des informations sur : a) l'évaluation d'ensemble des risques encourus par le FNUAP à la lumière des résultats d'audit; b) les problèmes notables relevés dans le cadre des activités de contrôle de la Division; c) les investigations, y compris les cas de fraude et les mesures prises; d) l'examen des recommandations issues des audits internes formulées entre 2009 et 2012 et de la suite qui leur est donnée; et e) la divulgation des rapports d'audit interne. Les annexes 2, 3, 4 et 5 peuvent être consultées sur le site Web du Fonds.

Le rapport annuel du Comité consultatif pour les questions d'audit du FNUAP et la réponse qu'y a apportée l'Administration figurent dans l'additif DP/FPA/2013/6/Add.1. Les mesures prises par l'Administration comme suite aux 15 recommandations énoncées par la Division dans son précédent rapport (DP/FPA/2011/5) sont détaillées dans l'annexe 5. Une réponse détaillée de l'Administration au présent rapport fait également l'objet d'un document distinct mis à disposition sur le site en question.

Éléments de décision

Les éléments de décision figurent dans la partie X du présent rapport.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	5
II. Garanties au sein du FNUAP	5
A. Mandat	5
B. Fondement de la fourniture de garanties indépendantes	6
III. Ressources	7
A. Ressources humaines	7
B. Moyens financiers	7
IV. Audit interne	8
A. Planification des audits basés sur les risques	8
B. Résultats de l'évaluation des risques d'audit	9
C. Activités d'audit interne en 2012	11
D. Problèmes notables constatés durant les activités d'audit	12
E. Suite donnée aux recommandations issues des audits internes	16
F. Conformité avec la politique en matière de contrôle interne – communication des rapports d'audit interne	19
V. Évaluation	19
A. Évaluations commencées ou achevées en 2012	20
B. Appui fourni aux évaluations décentralisées	21
C. Formation et mise en commun des connaissances	21
VI. Investigations	22
A. Volume de travail	22
B. Issue des affaires	24
C. Mesures ou sanctions prises	24
D. Renforcement des capacités d'investigation	25
E. Appui aux activités de détection et de prévention	25
VII. Activités de conseil	25
VIII. Coordination au sein du système des Nations Unies	26
IX. Conclusions générales et prochaines étapes	26
X. Éléments de décision	27
Annexe 1 Problèmes recensés dans les rapports d'audit de 2012	28

(N.B. Annexes 2, 3, 4 and 5 are available separately on the UNFPA website)

Liste des figures

Figure 1	Évaluation des risques d'audit associés aux bureaux locaux	10
Figure 2	Recommandations d'audit de bureau de pays formulées en 2012	13
Figure 3	Évolution des soldes du compte du fonds de fonctionnement en 2011 et 2012	14
Figure 4	Recommandations issues des audits de bureaux de pays par domaine	17
Figure 5	Recommandations non suivies d'effet après 18 mois ou plus	19
Figure 6	Répartition des plaintes reçues en 2012, par type	23

Liste des tableaux

Tableau 1	Ressources humaines de la Division des services de contrôle interne en 2012	7
Tableau 2	Vue d'ensemble des ressources financières (2011-2012)	8
Tableau 3	Vue d'ensemble des missions en 2012	12
Tableau 4	Résultats d'audit des projets d'exécution nationale en 2011 et 2012	15
Tableau 5	État de mise en œuvre des recommandations issues d'audit, par année	16
Tableau 6	Vue d'ensemble des plaintes reçues et des affaires classées	22

Liste des acronymes

GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
HACT	politique harmonisée concernant les transferts de fonds
IPSAS	Normes comptables internationales pour le secteur public
ITIL	Information technology infrastructure library
TIC	technologies de l'information et des communications

I. Introduction

1. Le présent rapport fournit au Conseil d'administration une synthèse des activités d'audit et d'investigations internes ainsi que des travaux d'évaluation¹ menés par la Division des services de contrôle interne du FNUAP en 2012. Le Fonds se consacre actuellement à plusieurs initiatives essentielles. En outre, conformément à la décision 2008/37, le rapport annuel du Comité consultatif du FNUAP pour les questions d'audit et la réponse y relative de l'Administration font l'objet d'un additif (DP/FPA/2013/6/Add.1). Compte tenu de la limitation du nombre de mots dans les documents officiels, les annexes sont présentées séparément sur le site Web du Fonds, de même qu'une réponse détaillée de l'Administration.

2. Ce rapport est soumis au moment où le FNUAP donne suite à un certain nombre de recommandations formulées par le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU dans ses rapports antérieurs. Le Fonds travaille également à la mise en œuvre des 15 recommandations de haut niveau qui figurent dans le rapport précédent de la Division (DP/FPA/2011/5), et l'état d'avancement de ces efforts à la fin de l'année 2012, d'après les renseignements fournis par l'Administration du FNUAP, est indiqué à l'annexe 5 (sur le site Web du Fonds). De plus, en 2012, le FNUAP a engagé plusieurs initiatives à l'échelle de l'institution pour améliorer et faire évoluer les opérations. La Division en assurera le suivi dans le cadre de ses travaux de 2013.

II. Garanties au sein du FNUAP

A. Mandat

3. L'article 14.11 du Règlement financier et des règles de gestion financière du PNUD, le cadre de responsabilisation², la politique de contrôle³ et la politique d'évaluation⁴ approuvés par le Conseil d'administration forment la base du mandat de la Division des services de contrôle interne. Les rôles et attributions de la Division, ainsi que sa compétence, sa responsabilité et ses normes professionnelles⁵, sont énoncés dans sa charte, laquelle a été approuvée par le Directeur exécutif. La Division a pour seules prérogatives de fournir et de gérer des services de contrôle indépendant, soit directement, soit en autorisant des tiers à agir en son nom, dans les domaines de l'audit interne (efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne, et rentabilité de l'utilisation des ressources), de l'évaluation (évaluations indépendantes et contrôle de la qualité des évaluations décentralisées) et des investigations (allégations d'infraction aux règlements, règles et éléments de jurisprudence administrative ou relative aux politiques).

¹ Pour de plus amples détails, se reporter au rapport biennal sur l'évaluation (DP/FPA/2012/8).

² DP/FPA/2007/20.

³ Décision 2008/37 du Conseil d'administration.

⁴ Décision 2009/18 du Conseil d'administration et document DP/FPA/2009/4.

⁵ Audit interne : Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne (normes) et code de déontologie promulgués par l'Institut des auditeurs internes. Évaluation : normes et critères du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation. Investigations : Lignes directrices uniformes pour les enquêtes, adoptées par la Conférence des enquêteurs internationaux.

4. La qualité des travaux de la Division est régulièrement évaluée par le Comité des commissaires aux comptes et le Comité consultatif pour les questions d'audit. Ce dernier a continué de prodiguer des conseils de nature à promouvoir l'efficacité des services de contrôle interne de la Division et en a examiné pour 2012 le plan de travail annuel, le budget, les rapports d'étape réguliers, le rapport annuel et les rapports d'audit. Le comité des commissaires aux comptes 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 pour leur part continué de s'appuyer sur les travaux et rapports de la Division en 2012.

5. 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 qualité de participant *ès qualité*, ce qui a d'ailleurs été l'occasion pour lui de donner des conseils concernant les aspects relatifs à la gouvernance, à la responsabilisation et au contrôle pour les nouvelles politiques et de faire des observations sur tout risque émergent auquel pourrait se trouver exposé le FNUAP.

6. Conformément aux normes, la Division confirme qu'elle a agi en toute indépendance 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. Fondement de la fourniture de garanties indépendances

7. En 2012, la Division des services de contrôle interne a mené à bien huit audits qu'elle s'était engagée à effectuer, dont deux vérifications à titre consultatif, une évaluation thématique, une évaluation d'instrument (fonds thématique) et une évaluation de programme de pays. Une partie des activités d'audit, d'évaluation et d'investigation entreprises ou achevées en 2012 a été effectuée en collaboration avec d'autres organisations du système des Nations Unies.

8. La liste des rapports d'audit et d'évaluation publiés en 2012 figure à l'annexe 2. Celle des rapports d'audit publiés est par ailleurs disponible sur le site Web du FNUAP, conformément aux décisions 2008/37 et 2011/23 du Conseil d'administration. Les rapports d'évaluation peuvent également être consultés sur le site.

9. Étant donné que la plupart des rapports d'audit publiés en 2012 traitaient d'opérations et d'activités menées par des bureaux du FNUAP en 2010 et 2011, les résultats présentés rendent généralement compte de la situation au cours de ces deux années. Les audits terminés en 2012 qui portaient sur des pays ou des processus essentiels ont couvert quelque 124 millions de dollars (8 %) des 1 648 millions de dollars dépensés par le Fonds durant l'exercice 2010-2011, selon les états financiers vérifiés. Des audits de projet d'exécution nationale réalisés en 2012 ont permis de contrôler un montant supplémentaire de 188 millions de dollars du total des dépenses engagées en 2011.

III. Ressources

A. Ressources humaines

10. Au 31 décembre 2012, la Division des services de contrôle interne disposait au total de 26 postes approuvés (21 au rang d'administrateur et cinq pour les services généraux), dont deux nouveaux postes dans le domaine des investigations (au grade P2) pour l'exercice biennal 2012-2013⁶, conformément à la décision 2011/22 du Conseil d'administration (voir tableau 1). Les deux postes en question ont été pourvus en avril 2012 et le poste de spécialiste des investigations (au grade P4), vacant à la fin de l'année 2011, a été pourvu en juin 2012.

11. Fin 2012, sur les 26 postes approuvés, cinq demeuraient vacants : un aux investigations, trois à l'audit et un à l'Administration (directeur adjoint). L'absence de titulaire à ces postes a principalement nuit : a) aux activités d'audit interne au second semestre de 2012, bien qu'elle ait été en partie compensée par le recours à des cabinets d'audit; et b) aux investigations. Deux des postes vacants (chef du Service d'investigation et auditeur interne) étaient pourvus au 1^{er} mars 2013 et un troisième (auditeur interne) au 1^{er} avril 2013; un poste d'auditeur a fait l'objet d'un nouvel appel à candidatures; et le recrutement d'un directeur adjoint a été gelé compte tenu de l'évolution attendue de la fonction d'évaluation. Il en a résulté un taux de vacance de 21 % en 2012, contre 8 % en 2011 et 24 % en 2010.

Tableau 1

Ressources humaines de la Division des services de contrôle interne en 2012

	<i>Nombre de postes d'adminis- trateur à la fin de l'année</i>	<i>Nombre de mois-homme approuvés</i>	<i>Nombre de mois-homme vacants</i>	<i>Pourcentage de vacance</i>
Directeur	1	12	1,5	13
Directeur adjoint	1	12	10,5	88
Assistant spécial du Directeur	1	12	0	0
Service d'audit interne	8	96	24,0	25
Service de l'évaluation	5	60	0	0
Service d'investigation	5	56	15,5	28
Total pour la Division des services de contrôle interne	21	248	51,5	21

B. Moyens financiers

12. La Division des services de contrôle interne s'appuie sur deux sources de financement : a) le budget institutionnel du Fonds; et b) les ressources affectées aux programmes (mondiaux et régionaux). En 2012, l'enveloppe allouée à la Division, d'un montant de 6 145 647 dollars, a été financée à hauteur de 5 315 647 dollars (86 %) par le premier, et de 830 000 dollars (14 %) par les secondes. Le

⁶ Les deux postes ont été créés en mars 2012.

financement budgétaire global de la fonction de contrôle a légèrement baissé – de 2 % par rapport à 2011 (6 298 842 dollars) (voir tableau 2 pour plus de détails).

Tableau 2

Vue d'ensemble des ressources financières (2011-2012)

Fonction	2011		2012	
	Postes autorisés	Budget (en millions de dollars)	Postes autorisés	Budget (en millions de dollars)
Audit	9 (8+1)	2,3	9 (8+1)	2,1
Investigation	4 (3+1)	1,0	6 (5+1)	1,2
Évaluation	6 (5+1)	1,6	6 (5+1)	1,7
Gestion et appui de la Division	5 (3+2)	1,2	5 (3+2)	0,9
Comité consultatif pour les questions d'audit	-	0,2	-	0,2
Total	24 (19+5)	6,3	26 (21+5)	6,1

* 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 2011 ont été affectés suivant les définitions applicables pour 2012.

IV. Audit interne

A. Planification des audits basée sur les risques

13. La Division des services de contrôle interne mène ses activités 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. Le plan est fondé sur une évaluation étayée des risques associés à l'environnement vérifiable des unités administratives (bureaux de pays; bureaux régionaux et sous-régionaux; bureaux de liaison; et services du siège qui participent à des activités d'exécution des programmes), ainsi que des processus et des initiatives intéressant l'ensemble de l'institution. Le niveau de risque est mesuré en fonction d'un ensemble de facteurs susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs de ces entités, en termes d'incidence potentielle et de probabilité.

14. L'évaluation des risques d'audit associés aux unités administratives se base sur des renseignements financiers et programmatiques (par exemple, l'importance relative des activités financées, l'efficacité des contrôles et systèmes en place ou encore le niveau de changement) et sur les résultats des consultations avec l'Administration au siège et dans les bureaux régionaux. Le modèle a été revu en 2012 afin qu'il soit plus pertinent et adéquat.

15. Un modèle distinct a été mis au point en 2012 pour évaluer les risques d'audit des procédures et initiatives intéressant l'ensemble de l'institution, ainsi que des services du siège concourant à leur exécution. Il s'appuie sur des facteurs liés à l'importance, l'incidence et la complexité des financements; le niveau de changement subi par les entités en question; l'efficacité des contrôles et systèmes en

place; et les moyens disponibles pour administrer ces procédures. Il intègre également les résultats des consultations menées avec les responsables du siège.

16. La sélection des entités d'audit et la délimitation du champ d'application de chaque audit, toutes deux axées sur les risques, garantissent que la Division se concentre sur les domaines qui présentent les plus grands risques pour l'organisation.

B. Résultats de l'évaluation des risques d'audit

17. Le FNUAP est exposé à des risques notables, qui découlent : a) d'opérations hautement décentralisées, avec plus de 140 bureaux de pays⁷ dans le monde, dont certains dans des contextes sensibles; b) d'une fragmentation de la programmation entre les niveaux mondial, régional et national, des domaines d'activité et de l'action humanitaire; c) d'un grand nombre de partenaires d'exécution (aux capacités variées) et de plans de travail annuels élaborés et gérés au moyen d'un ensemble limité de systèmes et d'outils intégrés; d) de vastes ressources humaines, y compris de nombreux prestataires de services et consultants; e) d'une part notable d'achats locaux de biens et services; f) d'un volume important de transactions financières; et g) d'une proportion croissante de ressources (préaffectées) autres que les ressources de base, soumises à des obligations de conformité et d'établissement de rapports, et de la hausse correspondante de la charge de travail.

Évaluation des risques associés aux unités administratives

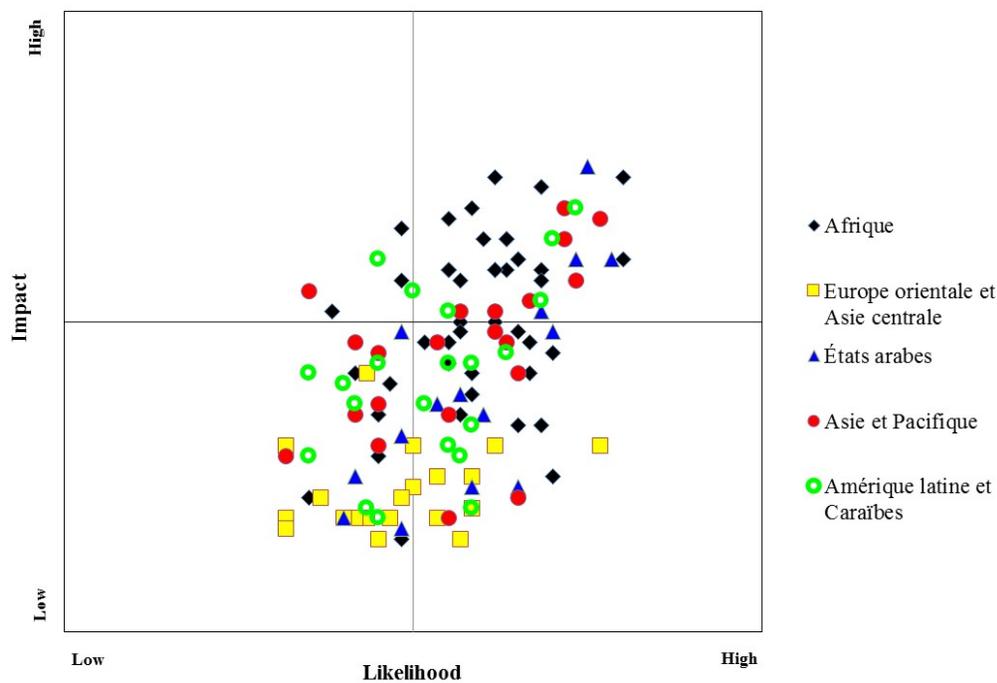
18. La figure 1 synthétise les résultats de l'évaluation des risques d'audit associés aux bureaux locaux, avec des dépenses s'élevant à 628 millions de dollars pour l'exercice budgétaire 2012, soit 75 % des dépenses annuelles totales du FNUAP⁸. La concentration de points dans les deux quarts droits montre que les risques liés aux processus et aux relations⁹ continuent de peser sur les opérations des bureaux locaux, comme le confirment également les résultats des audits de bureau local effectués en 2012 par la Division et le Comité.

⁷ Bureaux de pays; bureaux régionaux et sous-régionaux; et bureaux de liaison.

⁸ Compte tenu des améliorations apportées au modèle de risque pour 2012, il ne serait pas pertinent d'effectuer une comparaison avec les modèles de risque et résultats des années précédentes.

⁹ Les définitions sont données dans les documents DP/FPA/2006/4 et DP/FPA/2007/14.

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



19. En 2012, les bureaux locaux ont encore connu des taux élevés en matière tant de vacance aux principaux postes d'encadrement et postes opérationnels que de rotation et de réaffectation du personnel, ainsi que des lacunes en termes de contrôle, notamment dans les domaines suivants : a) gestion de programme; b) suivi et évaluation; c) exécution nationale; d) gestion du compte du fonds de fonctionnement; e) administration des ressources autres que les ressources de base; et f) respect des politiques et procédures dans divers secteurs d'activité.

20. La Division constate les progrès enregistrés grâce aux efforts déployés par l'Administration dans la mise en œuvre du plan d'activités, parmi lesquelles : améliorations du cadre de contrôle interne pour les processus financiers; renforcement des politiques et procédures de planification et d'exécution de programme; et révision des procédures de passation de marchés. Des efforts supplémentaires seront nécessaires pour pleinement intégrer les changements au fonctionnement de l'Organisation.

Évaluation des risques à l'échelle de l'institution

21. L'évaluation des risques à l'échelle de l'institution a mis au jour plusieurs risques intersectoriels notables, notamment en ce qui concerne : a) la mise en œuvre du plan d'activités pour 2012-2013; b) l'élaboration du nouveau plan stratégique pour 2014-2017; et c) la mise au point et l'exécution d'autres initiatives essentielles, comme la stratégie de planification familiale ou la Commission des Nations Unies sur les produits d'importance vitale pour les femmes et les enfants.

22. Le Fonds est également exposé à d'autres risques d'audit importants, qui concernent : a) l'entreprise de régionalisation et d'autres questions de gouvernance recensées lors de missions d'audit; b) l'achèvement du cadre de référence de la gestion globale des risques et du contrôle interne; c) l'état d'avancement de la mise en œuvre de la gestion des risques de l'organisation; d) les capacités d'intervention humanitaire; e) la gestion des ressources humaines; f) l'assistance technique aux unités de terrain, validée par l'assurance qualité; g) l'application intégrale des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), et son incidence sur la gestion des avoirs, la gestion des stocks et l'information financière, par exemple; h) les fonctions attendues des systèmes d'information pour appuyer efficacement les principes d'action fondamentaux de l'institution; i) le degré de maturité d'un certain nombre de processus liés à l'information et aux communications; j) plusieurs grands projets de perfectionnement de systèmes tels que le système de programmation mondiale et le système d'information stratégique; k) les changements apportés aux politiques et procédures applicables à des démarches essentielles comme la planification et l'exécution des programmes et la passation de marchés; l) l'importance accrue des activités d'achat pour le compte de tiers; m) les procédures et capacités de gestion de chaîne logistique; et n) la mise en œuvre d'un mécanisme de suivi continu.

C. Activités d'audit interne en 2012

23. L'exécution du plan d'audit interne de 2012 a souffert du taux de vacance au sein de la Division et des cas de force majeure qui ont limité tout au long de l'année le nombre de spécialistes disponibles, et subi les effets des activités d'audit conjointes et de l'adoption d'un nouveau format pour les rapports. Toutes les activités prévues en 2012 ont été engagées dans l'année, et menées à terme dans la mesure du possible, en s'adjoignant les services de consultants chaque fois qu'il était envisageable de le faire et avec le concours appuyé de la direction de la Division. On trouvera récapitulée dans le tableau 3 la situation des audits entrepris en 2012.

24. Outre ses missions visant à garantir la conformité des procédures suivies dans les bureaux de pays ou à l'échelle de l'institution, la Division a réalisé, en sa qualité consultative, un examen restreint des états financiers portant sur l'exercice clos le 31 décembre 2011, dans le but d'alléger la tâche d'analyse dévolue au Comité consultatif et au Directeur exécutif; ainsi qu'un examen restreint de la méthode employée pour quantifier et rapprocher les dépenses non étayées qui avaient été constatées dans le cadre des audits de projets d'exécution nationale effectués en 2009 et 2010, dans le but de faciliter l'analyse par les auditeurs externes des états financiers concernant l'exercice 2010-2011.

Tableau 3
Vue d'ensemble des missions en 2012

	Bureau de pays	Processus essentiel	À caractère consultatif	Total
Total des audits à entreprendre/achever en 2012	10	5	1	16
<i>Dont :</i>				
<i>Audits en cours au 1^{er} janvier 2012</i>	-	1	-	1
<i>Audits conjoints en cours au 1^{er} janvier 2012</i>	1	1	-	2
<i>Audits prévus en 2012^a</i>	9	3	1	13
Total des rapports d'audit finaux publiés en 2012	4	2	2	8
<i>Dont :</i>				
<i>Audits conjoints entamés en 2011 ou 2012</i>	1	1	-	2
<i>Audits inscrits au plan de travail pour 2012</i>	3	1	1	5
<i>Ajouts au plan de travail initial</i>	-	-	1	1
Total des audits en cours au 1^{er} janvier 2013	7	3	0	10
<i>Projet de rapport publié^b</i>	4	1	-	5
<i>Audit en cours^c</i>	3	2	-	5

^a Y compris l'audit conjoint d'un pays visé par l'initiative « Unis dans l'action ».

^b Tous les rapports finaux avaient été publiés à la mi-février 2013.

^c Tous les travaux de terrain étaient achevés à la fin de l'année, à une exception près.

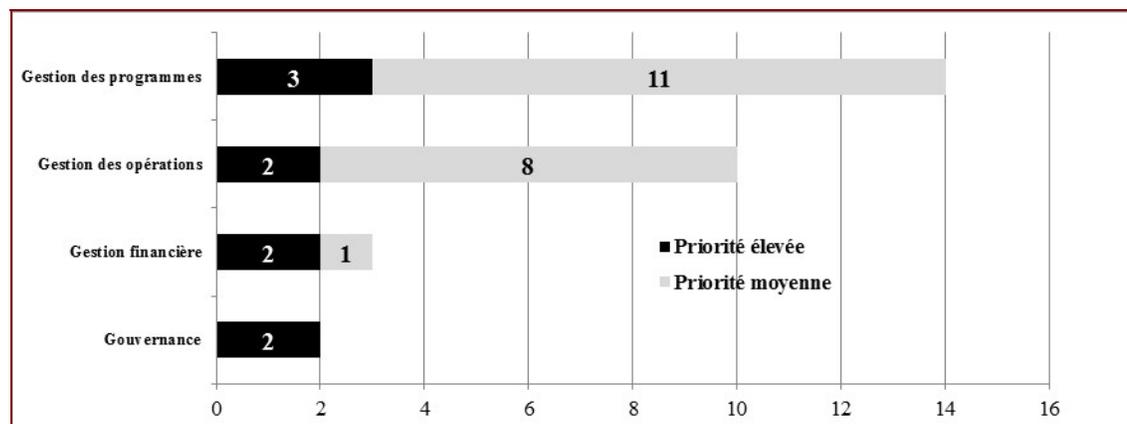
D. Problèmes notables constatés durant les activités d'audit

Bureaux de pays

25. Les deux vérifications de bureau de pays menées à terme en 2012 ont mis en lumière des problèmes semblables à ceux qui avaient été identifiés et signalés les années précédentes, et sont conformes aux résultats de l'évaluation des risques d'audit. La plupart des problèmes recensés concernent : a) la gestion de programme (planification et exécution; suivi; gestion des stocks; et exécution nationale); et b) la gestion des opérations (gestion des ressources humaines; achats; gestion des avoirs; traitement des transactions financières; comptabilisation de la taxe sur la valeur ajoutée). On trouvera à l'annexe 1 de plus amples détails sur les lacunes les plus communément relevées lors des audits. Les vérifications de bureau de pays pour lesquelles on attendait encore une réponse de l'Administration à la fin de l'année ont fait ressortir les mêmes problèmes.

26. La vérification du bureau de pays de la République du Congo a donné lieu à la mention « insuffisant » en raison de dysfonctionnements – au niveau du contrôle interne, de la conformité et des opérations – susceptibles de faire obstacle à la réalisation d'objectifs organisationnels. Le bureau de pays de la République kirghize a obtenu la mention « satisfaisant ». Comme indiqué dans la figure 2, les rapports d'audit de bureau de pays publiés par la Division en 2012 contenaient au total 29 recommandations, dont neuf s'étaient vues attribuer un rang de priorité élevé, tandis que les 20 autres relevaient d'une priorité moyenne.

Figure 2
Recommandations d'audit de bureau de pays formulées en 2012



Programme « Unis dans l'action »

27. En 2012, avec sept services d'audit interne d'autres organisations du système des Nations Unies, la Division a entrepris l'audit conjoint du programme « Unis dans l'action » tanzanien. La vérification a été assortie de la mention « partiellement satisfaisant ». Des 15 recommandations adressées à l'équipe de pays des Nations Unies, cinq ont rang de priorité haute et s'inscrivent dans le prolongement de l'idée selon laquelle il faudrait pour chaque pays concerné un programme, un budget, une direction, une gouvernance, un bureau et une voix uniques. Les progrès accomplis en matière de mise en œuvre font l'objet d'un suivi et seront présentés dans un rapport du PNUD.

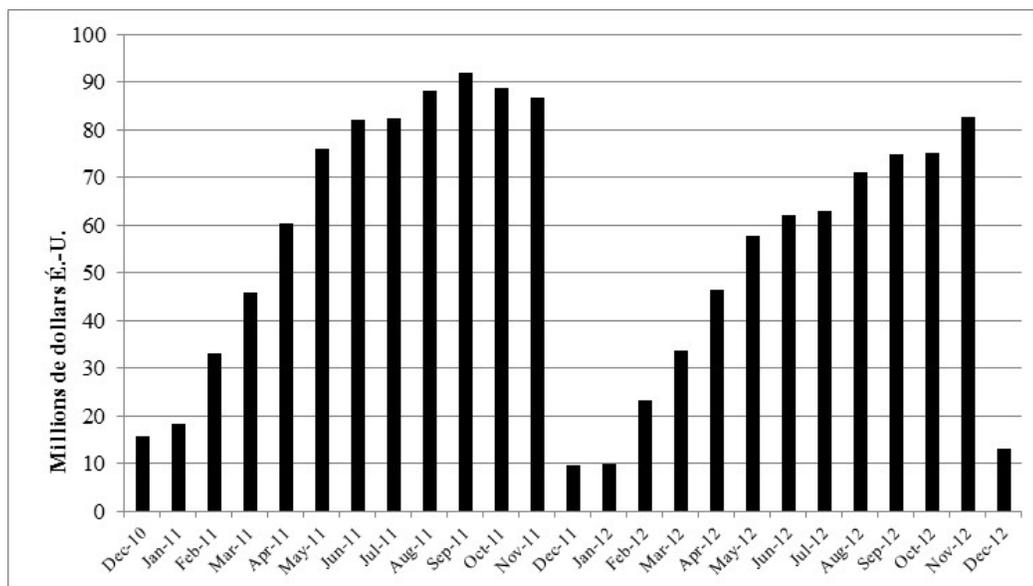
Fonctions essentielles et services du siège

Compte du fonds de fonctionnement

28. L'audit des opérations de clôture annuelle du compte du fonds de fonctionnement, achevé en 2012, a produit la mention « satisfaisant » et donné lieu à six recommandations, dont deux ont été qualifiées de hautement prioritaires et quatre de moyennement prioritaires.

29. Au cours des années 2011 et 2012, l'Administration du FNUAP a lancé une série d'initiatives destinées à permettre un meilleur contrôle des fonds confiés aux partenaires d'exécution et une réduction des soldes du compte. Ces activités consistent à suivre de plus près les avances accordées par le Service financier; à rapprocher périodiquement les soldes du compte; et à garantir un respect accru de la politique de gestion du compte, qui tend à limiter le versement d'avances supplémentaires aux partenaires d'exécution dont l'audit a été assorti de réserves, qui ont à leur bilan des dépenses d'exécution nationale non étayées ou qui n'ont pas remboursé des avances consenties les années précédentes. Quoique louables, les efforts en question n'ont toutefois pas encore pleinement remédié aux causes profondes qui résultent de l'accumulation de soldes importants sur le compte et de la liquidation de ces soldes sur une courte période vers la fin de l'année, comme il ressort de la figure 3.

Figure 3
Évolution des soldes du compte du fonds de fonctionnement en 2011 et 2012



Approche harmonisée concernant les transferts de fonds aux partenaires d'exécution

30. L'audit conjoint des dispositions relatives à la gouvernance institutionnelle de l'approche harmonisée concernant les transferts de fonds aux partenaires d'exécution, dirigé par le FNUAP, effectué en collaboration avec le PNUD et appuyé par l'UNICEF, a donné lieu à la mention « insuffisant », ce qui signifie que les problèmes constatés sont de nature à compromettre la réalisation des objectifs généraux de l'approche harmonisée. Cette dernière ne produit pas les résultats escomptés en termes d'amélioration de la gestion des risques; de consolidation des garanties quant à la bonne utilisation des fonds mis à la disposition des partenaires d'exécution; de renforcement des capacités nationales; et de réduction des coûts de transaction. Le rapport, adressé au Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM), comportait une seule recommandation¹⁰ : revoir l'approche harmonisée ainsi que sa mise en œuvre. Le règlement des problèmes relevés nécessitera toutefois une attention et en engagement marqués de la part de toutes les organisations participant à l'approche harmonisée.

Garantie apportée par les audits de projet d'exécution nationale

31. La procédure d'audit de projet d'exécution nationale s'est sensiblement améliorée. Comme indiqué dans le tableau 4, les audits de ce type qui ont été réalisés en 2012 ont permis au FNUAP de contrôler une grande partie de ses dépenses de 2011 au titre des projets d'exécution nationale, avec : a) un moindre nombre d'avis assortis de réserves, modifiés ou contraires; b) un montant plus faible de dépenses

¹⁰ Il sera rendu compte de l'état de mise en œuvre dans un rapport du PNUD.

non étayées; et c) un pourcentage plus élevé que par le passé de rapports présentés dans les délais.

Tableau 4

Résultats d'audit des projets d'exécution nationale en 2011 et 2012

<i>Indicateur</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>Tendance</i>
Étendue des vérifications				
Montant des dépenses vérifiées (en millions de dollars)	129,1	171	188	
Pourcentage du total des dépenses d'exécution nationale ayant fait l'objet d'un audit	69 %	81,6 %	85,9 %	Amélioration
Avis assortis de réserves, modifiés ou contraires				
Nombre de rapports	107	102	71	Nette amélioration
Pourcentage d'audits réalisés	16,6 %	13,0 %	7,9 %	
Dépenses d'exécution nationale non étayées ayant fait l'objet d'un audit¹¹				
Montant (en millions de dollars)	3,8	6,4	4,7	Amélioration
Pourcentage de dépenses d'exécution nationales vérifiées	2,9 %	3,6 %	2,5 %	
Pourcentage de rapports d'audit présentés après la date limite				
	46 %	34 %	7 %	Nette amélioration

32. En 2011 et 2012, l'Administration a déployé des efforts importants pour éclaircir les dépenses d'exécution nationale non étayées durant les audits, en obtenant des partenaires d'exécution concernés soit les justificatifs correspondants, soit le remboursement des fonds avancés. Au 23 janvier 2012, le montant cumulé des dépenses non étayées et non élucidées pour 2010 et 2011 avait été ramené de 11,1 millions de dollars à 0,7 million de dollars. En outre, l'Administration a engagé les partenaires d'exécution et les unités administratives du FNUAP concernés à s'assurer que des mesures correctives soient prises pour remédier aux problèmes de contrôle qui avaient abouti à des dépenses non étayées.

33. À la demande de l'Administration du FNUAP et du Comité des commissaires aux comptes, et en vue d'appuyer le Comité dans son examen des états financiers pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 2011, la Division des services de contrôle interne a procédé à une analyse restreinte de la procédure suivie par l'Administration pour le rapprochement comptable des dépenses d'exécution nationale non étayées, et conclu que l'Administration avait de manière générale obtenu des justificatifs appropriés.

Normes comptables internationales pour le secteur public

34. Parmi les risques identifiés lors d'audits précédents, s'agissant de l'application des Normes IPSAS, les plus notables de ceux qui demeurent concernent : a) l'exactitude et l'exhaustivité des données inscrites dans les registres d'inventaire et la reconnaissance comptable des transactions d'inventaire; b) l'exactitude des

¹¹ Rapports d'audit avec et sans réserves.

données inscrites dans les registres d'immobilisation; et c) l'exactitude des données inscrites dans les registres de congé servant de base à l'estimation du passif correspondant dans les états financiers. Pour atténuer ces risques, l'Administration a pris en 2012 les mesures suivantes : a) définition d'une politique détaillée de gestion des inventaires; b) exécution et rapprochement, par un cabinet comptable international, des inventaires physiques dans les pays présentant des soldes d'immobilisation conséquents; et c) analyse, rapprochement et ajustement des soldes de congé dans le système Atlas.

35. Les principales politiques et procédures comptables relevant des Normes IPSAS ont été passées en revue par la Division des services de contrôle interne dans le cadre de son examen restreint des états financiers pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 2011, et aucun problème important n'a été constaté. Il n'a pas été assuré de suivi rigoureux de l'exactitude et de l'exhaustivité des soldes de congé dans le système Atlas étant donné que la question a fait l'objet d'une analyse approfondie par les auditeurs externes. En outre, également durant l'audit de la procédure de gestion des stocks entamé en 2012, la Division s'est penchée, en sa qualité consultative, sur la politique détaillée en la matière, publiée fin 2012, sans relever de lacune significative qui soit de nature à compromettre l'élaboration des états financiers pour l'exercice clos le 31 décembre 2012.

E. Suite donnée aux recommandations issues des audits internes

36. Le Comité de suivi des audits, établi en 2011, a contrôlé sans discontinuer l'état de mise en œuvre des recommandations issues des audits par les unités administratives. Combiné au suivi régulier assuré par la Division, cela a permis la levée de 241 recommandations en 2012. Comme indiqué dans le tableau 5, 122 recommandations (29 portant sur des bureaux de pays et 95 sur des services du siège et des fonctions essentielles) restaient valables au 31 décembre 2012, soit une amélioration continue puisque ce nombre s'élevait à 505 en 2010 et 328 en 2011.

Tableau 5

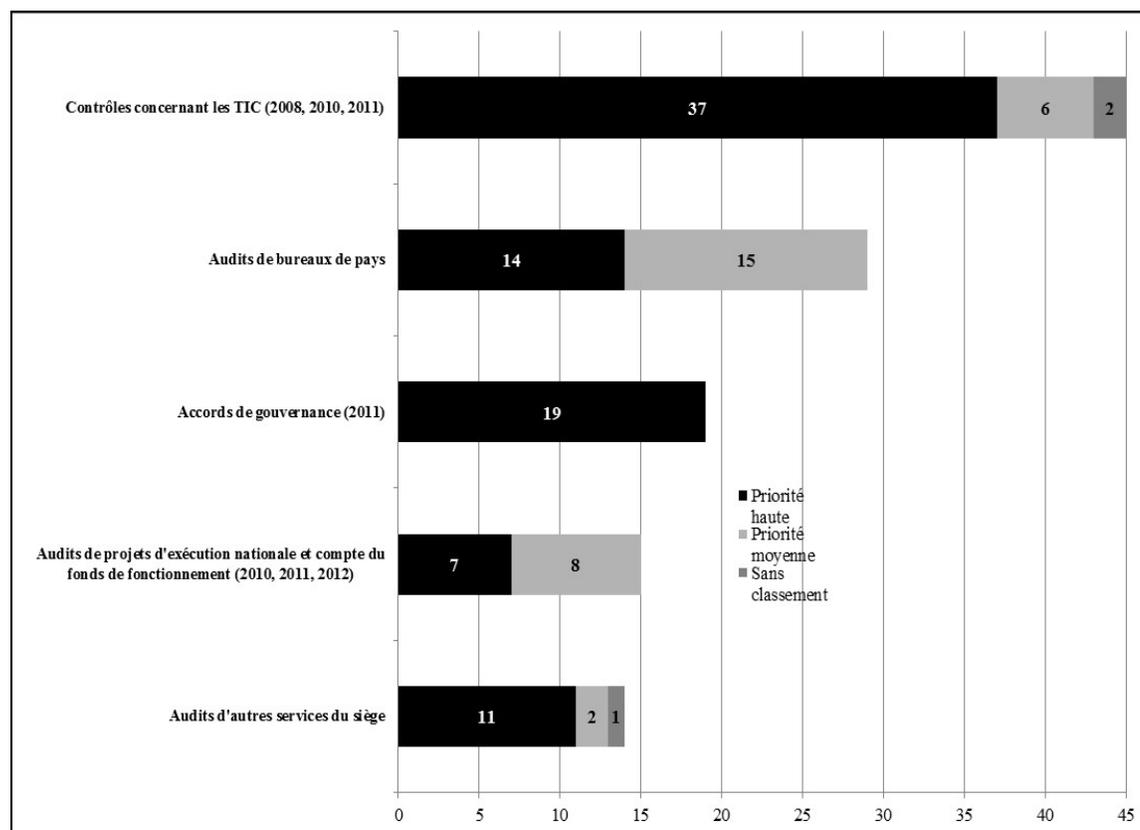
État de mise en œuvre des recommandations issues d'audit, par année

Année	Nombre de rapports publiés	Recommandations formulées	Recommandations restant valables	
			2011	2012
2008	29	882	9 (1 %)	2 (0 %)
2012	18	463	90 (19 %)	26 (6 %)
Total partiel	47	1 345	104 (8 %)	28 (2 %)
2011	11	248	224 (90 %)	71 (29 %)
2012	3	37		23 (62 %)
Total général	61	1 630	328 (20 %)	122 (7 %)

37. La figure 4 présente toutes les recommandations restant valables au 31 décembre 2012, par domaine et par niveau de risque.

Figure 4

Recommandations issues des audits de bureaux de pays par domaine



38. Les recommandations issues des audits relatifs aux technologies de l'information et des communications achevés en 2010 et 2011 qui n'ont pas encore été intégralement suivies d'effet portent essentiellement sur : a) la mise au point d'un cadre de gouvernance et de contrôle des technologies de l'information et des communications; et b) l'établissement et la mise en œuvre de procédures formelles en ce qui concerne des aspects clés comme les incidents, la configuration et la gestion du changement. Les efforts déployés par l'Administration pour appliquer ces recommandations se sont poursuivis tout au long de l'année 2012, notamment sous la forme de l'élaboration et de la publication de nouvelles politiques en la matière et sous celle également des progrès accomplis au niveau de la mise en œuvre, dans les domaines susmentionnés, des procédures et outils basés sur l'Information Technology Infrastructure Library (ITIL)¹². Il importe que l'Administration ne relâche à aucun moment son attention afin que ces initiatives soient couronnées de succès.

¹² Meilleures pratiques de gestion des services informatiques.

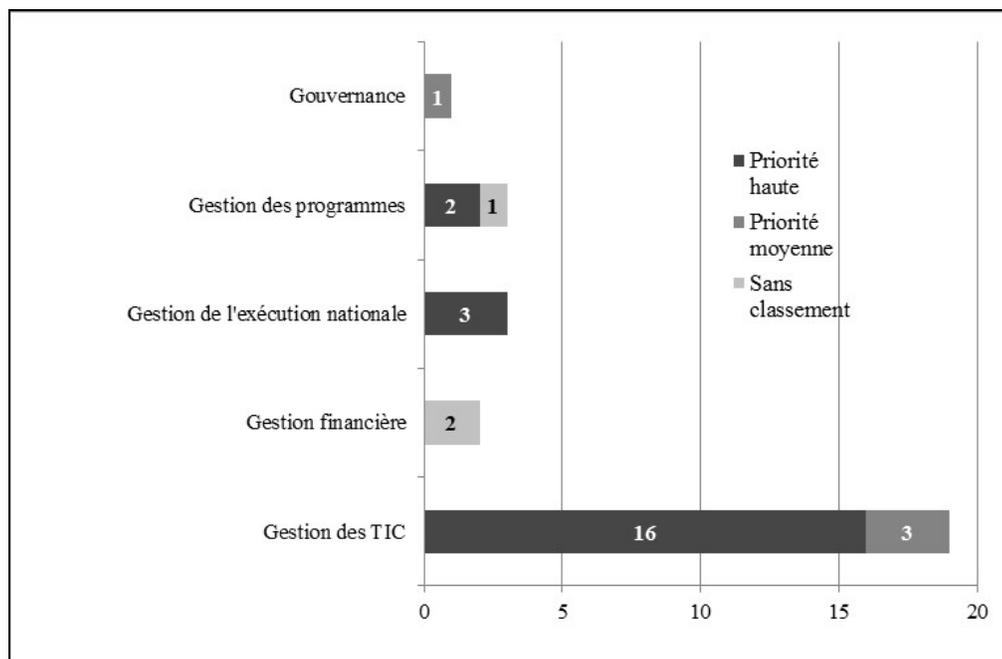
39. Les recommandations issues de l'audit de 2011 sur la gouvernance qui n'ont pas encore été pleinement suivies d'effet se rapportent aux possibilités d'amélioration recensées qui concernent : a) la définition d'indicateurs et d'un cadre de travail pour veiller au bon déroulement de la réorganisation du FNUAP; b) l'examen du mécanisme d'affectation des ressources; c) l'intégration du programme de travail annuel et du système Atlas; d) le perfectionnement des mécanismes de contrôle financier; e) la révision aux fins de simplification des prescriptions de compte rendu d'exécution; f) la définition des rôles et des responsabilités en matière d'assurance qualité sur la base de l'évaluation des besoins et sous couvert du système institutionnel de fourniture et de suivi de cette assurance; g) la consolidation de l'organisation et des ressources humaines des bureaux régionaux; et h) la gestion des vacances de poste.

40. Les recommandations issues de l'audit des marchés du siège effectué en 2011 qui n'ont pas encore été suivies d'effet ont pour objet la nécessité, respectivement : a) de clarifier la définition et de préciser l'entité responsable de la procédure de gestion des marchés; 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'approbation concernant l'attribution de marchés; d) de soumettre les comptes créditeurs à des contrôles plus étroits; et e) de renforcer les capacités du personnel dans le domaine de la gestion des marchés. L'action menée par l'Administration pour combler les lacunes relevées a débuté en 2012 mais n'avait pas encore atteint son terme au moment de l'élaboration du présent rapport.

Recommandations non suivies d'effet après 18 mois ou plus

41. Sur les 122 recommandations restant à mettre en œuvre, 28 se trouvaient dans cette situation depuis 18 mois ou plus au 31 décembre 2012. Comme il ressort de la figure 5, les trois quarts environ avaient trait aux technologies de l'information et des communications. Les efforts engagés par l'Administration pour appliquer ces recommandations étaient en cours au moment de la clôture de l'exercice, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 38. On trouvera de plus amples détails sur lesdites recommandations à l'annexe 4.

Figure 5
Recommandations non suivies d'effet après 18 mois ou plus



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

42. Les procédures de communication telles que stipulées dans le document DP/FPA/2008/14 et modifiées par les décisions ultérieures du Conseil d'administration ont été en vigueur tout au long de l'année.

43. En 2012, huit rapports d'audit interne ont été communiqués à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. La démarche s'est effectuée à distance et conformément aux dispositions pertinentes de la politique de contrôle interne du FNUAP et des décisions applicables du Conseil d'administration, dans le respect des exigences de confidentialité.

V. Évaluation

44. Les évaluations consistent en des examens, aussi systématiques et impartiaux que possible, des programmes, programmes de pays, thèmes et instruments. Tous les rapports d'évaluation se concentrent sur les réalisations escomptées et obtenues, en examinant la chaîne de résultats, les procédures, les facteurs contextuels et les liens de causalité, de manière à comprendre ce qui a permis (ou empêché) d'atteindre les objectifs prévus. Ils visent à déterminer l'à-propos, l'efficacité, l'efficacé et la viabilité des interventions du FNUAP et à quantifier sa contribution. Les évaluations produites par le Service de l'évaluation répondent aux normes établies en la matière, pour ce qui concerne le système des Nations Unies, par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation.

45. En 2012, en application de la décision 2012/26 du Conseil d'administration, le FNUAP a entrepris le réexamen et la révision de sa politique d'évaluation de 2009, en consultation étroite avec le Conseil, dans le but de renforcer l'indépendance et l'efficacité de la fonction d'évaluation.

A. Évaluations commencées ou achevées en 2012

46. L'évaluation thématique des activités du FNUAP en faveur de la santé maternelle, y compris sa contribution au Fonds thématique d'affectation spéciale pour la santé maternelle, avait pour but de déterminer dans quelle mesure l'appui du FNUAP avait été adapté, efficace, efficient et durable au cours des 10 dernières années. Elle comprenait également une analyse de la conception, du niveau de coordination et de la valeur ajoutée du Fonds thématique, en tant qu'effort ciblé visant à améliorer la santé maternelle, depuis qu'ont débuté ses activités de soutien aux pays en 2008. Elle a atteint son terme en septembre 2012, avec la publication de deux rapports d'évaluation distincts. De plus, les rapports correspondant à 10 études de cas nationales aux fins de l'évaluation thématique ont été achevés entre octobre et décembre 2012 et publiés sur le site Web entre décembre 2012 et janvier 2013. Dans ses réponses, l'Administration a fait part de son engagement renouvelé en faveur de la santé maternelle, y compris la planification familiale, qu'elle considère comme une priorité stratégique.

47. L'évaluation indépendante du sixième programme de pays du FNUAP à Madagascar (2008-2013) avait pour but de mesurer les progrès accomplis par le Fonds à l'aune des résultats escomptés et d'analyser le positionnement stratégique de l'organisation dans le cadre du développement malgache. Elle visait également à identifier les faiblesses structurelles et à proposer des recommandations pour y remédier. Un atelier de présentation des résultats du projet de rapport d'évaluation final aux principales parties intéressées du pays s'est tenu à Antananarivo en octobre 2012. Le rapport final a été publié en novembre 2012.

48. L'évaluation du Programme conjoint FNUAP-UNICEF concernant les mutilations et ablations génitales féminines, dirigée par le Fonds, a débuté en 2012. Des groupes de référence et de gestion, composés de représentants des deux organismes, ont été formés sous la présidence du Service de l'évaluation du FNUAP. La phase initiale s'est achevée fin 2012 et le rapport final correspondant a été publié en décembre 2012. La phase de terrain a commencé en novembre 2012, avec une mission au Kenya comme étude de cas de pays pilote. Le rapport final de l'évaluation conjointe sera disponible à l'été 2013.

49. L'évaluation conjointe des programmes communs traitant de la problématique hommes-femmes vise à : a) produire des informations crédibles et utiles sur la valeur ajoutée et l'intérêt des programmes conjoints menés au sein du système des Nations Unies en faveur de l'égalité des sexes; et b) produire des connaissances de nature à améliorer ces programmes, notamment par le recensement des enseignements tirés, des défis à relever et des meilleures pratiques. ONU-Femmes est à la tête de cette évaluation. Le Service de l'évaluation du FNUAP fait partie des membres du Groupe d'encadrement de l'évaluation. Le rapport final sur la phase initiale a été publié en août 2012. La phase de terrain touchait à sa fin en décembre 2012, puisque quatre des cinq missions d'étude de cas de pays avaient été

effectuées. Le rapport final de l'évaluation conjointe sera disponible au deuxième semestre de 2013.

B. Appui fourni aux évaluations décentralisées

50. Comme les années précédentes, les évaluations de programme de pays demandées par des bureaux de pays et communiquées à la Division des services de contrôle interne par la Division du Programme ont fait l'objet d'un examen qui consiste à analyser la qualité des évaluations décentralisées et à déterminer leur niveau de fiabilité, afin d'éclairer les futures décisions concernant les programmes. Adoptée en 2011, la méthode utilisée repose sur un système complet d'analyse de la qualité des évaluations, conforme aux normes et règles reconnues à l'échelle internationale. Le rapport de 2012 sur cet examen a été publié en février 2012; il présentait les résultats des études de qualité relatives à 34 évaluations de programme de pays communiquées en 2011. Il recensait également les principales faiblesses des rapports d'évaluation de programme de pays produits par les bureaux de pays du FNUAP, à savoir que les constatations manquaient de crédibilité, que les conclusions souffraient d'un défaut de validité et que les recommandations n'étaient pas suffisamment exploitables.

51. Vingt et une autres évaluations décentralisées de programme de pays ont fait l'objet d'une analyse de qualité en 2012. À la clôture de l'exercice, 12 des analyses étaient achevées; quatre touchaient à leur fin; et cinq étaient encore en phase préliminaire.

C. Formation et mise en commun des connaissances

52. Sur la base du processus d'amélioration de la qualité en trois étapes, lancé en 2011, un atelier de mise en commun des connaissances sur le thème « Comment concevoir et réaliser une évaluation de programme de pays au FNUAP » s'est tenu pendant une semaine à Johannesburg (Afrique du Sud) en juin 2012, avec la collaboration du Bureau régional pour l'Afrique. Il a vu la participation de 52 spécialistes du suivi et de l'évaluation et/ou coordonnateurs en provenance de l'Afrique, ainsi que des conseillers pour le suivi et l'évaluation du Bureau sous-régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes et du Bureau régional pour l'Europe de l'Est et l'Asie centrale. Les supports de formation s'inspiraient de la méthode élaborée en 2011 et de l'expérience récente tirée de l'évaluation indépendante d'un programme de pays dans la région (au Cameroun, en 2011). L'atelier a pris une forme interactive, avec des exercices pratiques pour mettre à l'essai la bonne compréhension des questions abordées et apporter les démonstrations nécessaires. Son ordre du jour et les présentations qui y ont été faites, de même qu'un rapport sur les impressions des participants a posteriori, peuvent être consultés sur le site Web du FNUAP.

53. En novembre 2012, le Service de l'évaluation a organisé un cours de formation à la procédure d'assurance de la qualité des évaluations, spécialement adapté au personnel chargé de suivi et de l'évaluation au Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique.

VI. Investigations

54. Le Service d'investigation est la seule entité chargée, au FNUAP, de mener des investigations sur tous les cas de faute professionnelle – fraude, corruption et représailles. Depuis novembre 2012, compte tenu des exigences croissantes de garanties d'une procédure régulière et conformément à la recommandation du Corps commun d'inspection, le Service a également pour mission d'enquêter sur les allégations d'abus d'autorité, de harcèlement professionnel et sexuel ainsi que d'exploitation et de violences sexuelles, dont le traitement incombait jusqu'alors à la Division des ressources humaines.

A. Volume de travail

55. En 2012, la Division des services de contrôle interne a reçu 23 plaintes¹³, contre 30 en 2011. À cela se sont ajoutées une affaire héritée de 2009, quatre de 2010 et 14 de 2011, soit un total de 42 dossiers à traiter en 2012, alors que ce nombre s'élevait à 48 en 2011 (voir tableau 6).

Tableau 6

Vue d'ensemble des plaintes reçues et des affaires classées

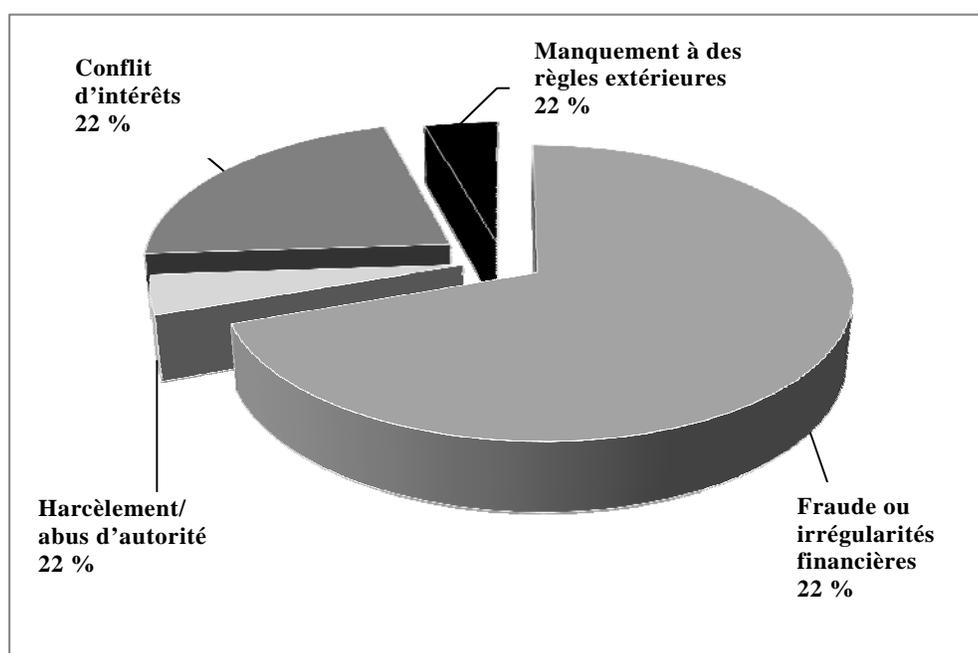
	2011	Pourcentage	2012	Pourcentage
Plaintes toujours instruites qui ont été reçues :				
– en 2010 ou avant	18	38	5	12
– en 2011	–	–	14	34
Plaintes reçues dans l'année	30	63	23	54
Volume de travail total	48	101	42	100
Affaires classées				
Après examen à réception, y compris renvoi à d'autres organismes ou à l'Administration du FNUAP	7	24	1	4
Après évaluation préliminaire	11	38	16	71
Après investigation		0	1	4
Total, affaires classées sans suite	18	62	18	79
Après investigation de la Division	11	38	3	17
Après investigation conjointe		0	1	4
Total, affaires classées avec suite à donner	11	38	4	21
Total, affaires classées	29	100	22	100
Affaires toujours en cours au 31 décembre de l'année	19		20	

¹³ Hors renseignements reçus assortis de la mention « pour information ».

56. Environ 61 % des dossiers ouverts en 2012 ont été portés à l'attention de la Division par les plaignants. Neuf pour cent des cas ont été signalés par l'intermédiaire du numéro d'assistance pour les questions d'intégrité, et 30 % par d'autres moyens (notamment par l'entremise d'organismes extérieurs).

57. Sur les 23 dossiers ouverts en 2012, 70 % avaient trait à des fraudes ou des irrégularités financières (fraude dans la passation de marchés, fraude aux indemnités, vol et malversation, faux, et détournement des ressources du FNUAP)¹⁴. Quelque 22 % se rapportaient à des conflits d'intérêts (favoritisme, par exemple); 4 % relevaient d'infractions à des règles extérieures; et 4 % concernaient des allégations de harcèlement ou d'abus d'autorité¹⁵ (voir fig. 6).

Figure 6
Répartition des plaintes reçues en 2012, par type



¹⁴ Définitions utilisées en 2012 : fraudes et irrégularités financières – manipulation d'appel d'offre, collusion, corruption, pot de vin/dessous de table, fraude aux indemnités, irrégularités dans la passation des marchés, gaspillage/utilisation inappropriée des fonds, falsification; harcèlement/abus d'autorité – environnement de travail hostile, harcèlement et exploitation sexuels, agressions/menaces, népotisme; conflit d'intérêts – cadeaux/récompenses, non-respect de l'obligation de transparence financière, favoritisme, activités externes (emploi, appartenance à un conseil extérieur); respect des règles extérieures – violation de la législation locale, violation des privilèges et immunités, fraude à l'assurance maladie; représailles contre les dénonciateurs d'irrégularités – action de représailles contre des dénonciateurs d'irrégularités ou les participants à une activité protégée (audit ou enquête).

¹⁵ Seulement inclus dans le mandat de la Division à compter de novembre 2012.

B. Issue des affaires

58. Les plaintes reçues sont d'abord examinées pour déterminer si elles relèvent du mandat ou de la compétence de la Division des services de contrôle interne. Dans l'affirmative, elles font ensuite l'objet d'une évaluation préliminaire. S'il en ressort qu'une faute a pu être commise, la Division entreprend une investigation officielle. Lorsque les allégations s'avèrent fondées, elle transmet alors un ou plusieurs rapports d'investigation au Directeur exécutif pour qu'il décide des mesures administratives ou disciplinaires à prendre contre les personnes visées et, le cas échéant, demande le recouvrement des fonds ou des biens concernés. Quand une investigation met en lumière une lacune des dispositifs de contrôle interne, la Division adresse à l'Administration un rapport distinct où elle lui fait des recommandations sur la manière d'y remédier.

59. Sur les 42 affaires traitées, 22 ont été réglées en 2012. Dix-huit ont été classées sans suite, dont 16 à l'issue d'une évaluation préliminaire; une a été renvoyée à un organisme apparenté; et une autre a été classée après investigation, au motif que les allégations n'étaient pas fondées.

60. Dans quatre cas, l'investigation a conclu à la validité des allégations. Pour trois d'entre eux, un rapport a été présenté au Directeur exécutif afin qu'il décide de la suite à donner; deux des affaires abordées dans ce rapport relevaient de la catégorie des fraudes et des irrégularités financières, tandis que l'autre concernait le non-respect de règles extérieures. Dans le quatrième cas, l'investigation conjointe PNUD-FNUAP sur des allégations de fraude, d'irrégularités financières et de conflit d'intérêts, en lien avec le PNUD, le FNUAP et ONU-Femmes, a donné lieu à un rapport conjoint PNUD-FNUAP qui, au vu des constatations qui y figuraient, a été communiqué aux autorités compétentes d'ONU-Femmes.

61. Le montant total des pertes dues aux cas confirmés de fraude et d'irrégularités financières qui ont été classés en 2012 s'élevait à 1,1 million de dollars.

62. Fin 2012, sur les 20 affaires dont le traitement devait se poursuivre en 2013, cinq, complexes et reposant généralement sur des allégations multiples, faisaient l'objet d'une investigation¹⁶; deux étaient au stade de l'examen préliminaire; sept allaient être classées sans suite dès qu'auraient été reçus les documents officiels requis; et les six autres étaient en cours d'évaluation.

C. Mesures ou sanctions prises

63. Fin 2012, sur les 11 affaires classées en 2011, l'Administration avait pris des mesures pour huit d'entre elles en 2011, et pour trois en 2012. Concernant ces trois dernières, elle a conclu dans deux cas à l'insuffisance des preuves contre les défendeurs.

64. Sur les quatre affaires classées en 2012 pour lesquelles des mesures avaient été recommandées, l'Administration a donné suite dans un cas; dans un autre, elle a conclu à l'insuffisance des preuves contre la partie mise en cause; pour le cas conjoint, les mesures prises à la suite de l'investigation conjointe feront l'objet d'un

¹⁶ L'une des affaires a donné lieu à quatre rapports; à la fin de l'année 2011, trois avaient été adressés au Directeur exécutif et le quatrième était en cours d'élaboration.

rapport d'ONU-Femmes; et le dernier cas était encore examiné par l'Administration à la fin de l'année.

D. Renforcement des capacités d'investigation

65. En 2012, la Division des services de contrôle interne a renforcé ses procédures et pratiques d'investigation en tenant compte de la jurisprudence et des pratiques les plus récentes (pour l'évaluation, l'examen préliminaire et l'investigation), sur la base notamment de l'expérience acquise par des organismes apparentés et après consultation avec les bureaux concernés du FNUAP; elle a également passé en revue ses mécanismes statistiques et ses systèmes de catégorisation. Cette démarche s'achèvera en 2013 avec la parution d'un manuel d'investigation révisé et la mise en place d'instructions permanentes.

E. Appui aux activités de détection et de prévention

66. L'appui aux activités de l'Administration en matière de détection et de prévention des fraudes a été limité, en 2012, en raison du niveau des effectifs au sein de la Division et du départ du conseiller principal pour la gestion des risques de l'organisation, qui travaillait à la consolidation de l'évaluation des risques de fraude à l'échelle de l'institution. En dépit de cette situation, la Division a conseillé l'Administration à maintes occasions, lorsque le besoin s'en faisait sentir, dans le respect des principes de confidentialité. Elle entend lui maintenir son appui en 2013.

67. La mise en œuvre du projet de système de suivi permanent en vue de remédier à huit problèmes appelant des mesures correctives d'urgence dans le domaine des achats a été reportée à 2013, en conséquence du départ du chef (et du responsable des projets) du Service et au vu des résultats des premiers essais. Afin de poursuivre la mise en œuvre, il faudra recruter du personnel temporaire compétent dans les domaines de la gestion de projet informatique, de la comptabilité et de l'audit, et obtenir la participation conjointe des Services de l'investigation et de l'audit interne ainsi que de plusieurs autres services et divisions.

VII. Activités de conseil

68. 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 importe de souligner que la Division n'assume aucune responsabilité de gestion, dans le sens où, notamment, elle ne prend pas de décisions, n'apporte pas de réponses et n'applique pas de recommandations émanant d'elle-même.

69. Au cours de l'année 2012, la Division a formulé des observations au sujet de plusieurs projets de politique et de procédure, concernant entre autres la gestion des inventaires, la passation de marchés, les technologies de l'information et la révision du cadre disciplinaire. Elle a également participé, en qualité d'observateur, à des comités de pilotage ou de travail chargés par exemple des Normes IPSAS, de la gestion des risques ou encore de la dimension financière du cadre de contrôle

interne. En mettant à contribution tous ses services, elle a fait part de ses vues sur divers projets de documents stratégiques, tels que celui qui a trait à la planification familiale et celui qui porte sur les adolescents et les jeunes.

70. La Division a en outre prêté son concours à l'examen des clauses concernant l'audit, l'évaluation et l'investigation dans les accords envisagés avec les donateurs, de manière à en garantir la conformité avec les décisions, le règlement financier et les règles de gestion financière du Conseil d'administration et à s'assurer qu'y soit employée la terminologie de contrôle interne qui convient.

VIII. Coordination au sein du système des Nations Unies

71. En 2012, la Division des services de contrôle interne a joué un rôle actif dans les activités et réunions interinstitutions consacrées à l'audit interne. 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, ainsi qu'aux réunions, tout au long de l'année, des représentants des services de vérification interne des seuls organismes du système des Nations Unies. Elle a également pris la direction ou contribué à l'exécution de trois audits conjoints.

72. Le Service de l'évaluation a fait preuve d'initiative dans le cadre des activités et réunions interinstitutions du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, de ses équipes spéciales, de l'échange annuel de bonnes pratiques et de la réunion générale. Il participe actuellement aux préparatifs de la réunion annuelle de 2013, durant laquelle il animera une session conjointe sur la gestion des évaluations, en coopération avec trois autres membres du Groupe.

73. La Division a travaillé en étroite collaboration avec d'autres services d'investigation des Nations Unies et mené une investigation conjointe avec le PNUD. Elle a par ailleurs apporté une contribution active aux réunions et activités d'investigation interinstitutions, à la Conférence des enquêteurs internationaux et aux travaux des bureaux d'investigation du système.

IX. Conclusions générales et prochaines étapes

74. Les résultats des diverses activités de la Division des services de contrôle interne, et les mesures prises par les bureaux concernés pour remédier aux lacunes qu'elle a relevées, témoignent clairement de l'efficacité des procédures de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle qui sont 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 permet à la Division de s'acquitter avec succès de son mandat.

75. La Division continuera également d'améliorer ses procédures et règles internes afin d'accroître encore l'utilité et la crédibilité des services qu'elle fournit. Elle reste prête à relever tous les défis qui peuvent surgir en conséquence, entre autres, de la mise en œuvre des initiatives institutionnelles, de l'engagement de l'organisation à rendre publics les rapports d'audit interne, de l'application de la politique d'évaluation révisée, et des ressources à sa disposition.

X. Éléments de décision

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

- a) *Prendre note* du présent rapport publié sous la cote DP/FPA/2013/6;
- b) *Exprimer* son appui persistant au renforcement des fonctions de contrôle interne au sein du FNUAP;
- c) *Reconnaître et soutenir* l'engagement de la Division des services de contrôle interne dans les activités conjointes de contrôle interne;
- 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/2013/6/Add.1.

Annexe 1

Problèmes recensés dans les rapports d'audit de 2012

Dans le tableau ci-dessous sont présentés les problèmes constatés lors des audits de 2012, chacun étant classé selon qu'il a été signalé pour la première fois (« nouveau »), qu'il est « récurrent » ou qu'il apparaît « en amélioration » (moins d'occurrence en 2012 que précédemment). Le tableau est organisé par domaines normalisés et par aspects majeurs.

<i>Domaine</i>	<i>État</i>	<i>Problèmes constatés lors des audits</i>	<i>Recommandations</i>
Gouvernance			
<i>Gestion de bureau</i>			
	Nouveau	Supervision insuffisante des activités opérationnelles	Améliorer la supervision des activités opérationnelles par les responsables des bureaux de pays
<i>Structure organisationnelle et répartition des effectifs</i>			
	Récurrent	Absence de plans de carrière pour le personnel	Élaborer pour le personnel des plans de carrière pluriannuels couvrant le savoir-faire technique, les capacités d'encadrement et les compétences opérationnelles
		Taux élevés de vacance et de rotation du personnel aux principaux postes administratifs et opérationnels	Accélérer la procédure de recrutement tout en maintenant l'appui et la supervision assurés par le bureau régional et le siège
		Haut niveau de dépendance à l'égard des prestataires de services	Revoir la structure organisationnelle afin de garantir l'adéquation et la cohérence de la répartition des effectifs
Gestion de programme			
<i>Planification, exécution et suivi des programmes</i>			
	Récurrent	Retards dans la planification et le lancement des activités d'exécution de projet, entraînant des taux de mise en œuvre faibles	Renforcer la procédure de planification pour améliorer l'exactitude, le suivi dans les délais et la révision des plans de travail et budgets annuels
		Plans de travail annuels incomplets ou flous, actualisation insuffisante des plans ou budgets	Mettre en place des dispositifs d'appui à l'élaboration et à l'actualisation des plans de travail et budgets annuels
		Suivi insuffisant de l'exécution et des résultats des programmes, du fait de carences en termes de personnel, de procédures et d'outils	Accroître la portée et la fréquence du suivi des projets en utilisant les outils et ressources qui conviennent
		Absence de rapprochement comptable entre les dépenses de projet et les budgets	Dispenser des formations, fournir des outils et accentuer le contrôle pour s'assurer que les responsables de programme passent régulièrement en revue les dépenses effectives en les rapprochant des budgets de projet et d'activité

<i>Domaine</i>	<i>État</i>	<i>Problèmes constatés lors des audits</i>	<i>Recommandations</i>
	Récurrent	Attribution de coûts budgétaires programmatiques et institutionnels à des projets et fonds relevant de la coordination de programme et de l'assistance	Sensibiliser le personnel concerné au bon usage des projets et fonds relevant de la coordination de programme et de l'assistance; accroître la portée et la fréquence des contrôles effectués sur les montants significatifs imputés à des projets relevant de la coordination de programme et de l'assistance
<i>Gestion des stocks</i>			
	Récurrent	Retards dans le dédouanement et la distribution de stocks (fournitures, trousse et matériel médical de santé génésique) Absence de procédure de suivi des expéditions, des stocks et de la distribution des articles inscrits à l'inventaire Défiance des locaux d'entreposage et des vérifications d'inventaire	Renforcer le traçage et le suivi des expéditions, de la distribution et des niveaux de stocks Améliorer les vérifications d'inventaire dans les entrepôts du FNUAP et ceux qui sont gérés par les partenaires d'exécution
	Nouveau	Problèmes de qualité touchant le matériel médical peu après sa livraison	Définir et examiner plus scrupuleusement les caractéristiques techniques; améliorer les procédures de contrôle de la qualité et d'acceptation
	Nouveau	Coûts de fret excessifs	Renforcer la planification des achats Évaluer la rentabilité des options de transport en fonction des besoins du programme
<i>Exécution nationale</i>			
	Récurrent	Évaluation insuffisante des capacités des partenaires d'exécution	Évaluer plus rigoureusement les capacités des partenaires d'exécution afin de choisir des modalités de mise en œuvre adaptées; identifier les besoins en matière de renforcement des capacités et déterminer la portée et la fréquence de suivi requises
	En amélioration	Retards dans le lancement des projets et le versement des fonds confiés aux partenaires d'exécution	Faire en sorte que les mémorandums d'accord et les plans de travail annuels soient élaborés, approuvés et signés plus tôt Renforcer les contrôles applicables au dépôt, à l'examen et à l'approbation des demandes de financement ainsi qu'au versement en temps utile des sommes consenties
	Récurrent	Suivi insuffisant des activités de projet dont la mise en œuvre est confiée aux partenaires d'exécution	Accroître la portée et la fréquence du suivi des partenaires d'exécution dont les moyens sont plus faibles

<i>Domaine</i>	<i>État</i>	<i>Problèmes constatés lors des audits</i>	<i>Recommandations</i>
	Récurrent	Financement des partenaires d'exécution au titre d'activités programmatiques fourni en dehors de la procédure du compte du fonds de fonctionnement, par l'intermédiaire de bons de commande ou d'ordres de paiement	<p>Clarifier les cas où le financement des partenaires d'exécution peut s'effectuer en dehors de la procédure du compte du fonds de fonctionnement</p> <p>Instaurer des dispositifs adaptés de contrôle par les responsables de bureau de pays et le Service financier pour veiller à ce que le financement des partenaires d'exécution s'effectue dans le cadre de la procédure du compte du fonds de fonctionnement</p> <p>S'assurer que des audits de projet d'exécution nationale soient réalisés en 2013 pour les partenaires d'exécution qui reçoivent ou ont reçu un financement en dehors de la procédure du compte du fonds de fonctionnement depuis ou après 2010</p>
	Nouveau	Comptabilisation en pertes du compte du fonds de fonctionnement effectuée sans l'autorisation du Service financier	Renforcer les contrôles du compte du fonds de fonctionnement par le Service financier afin d'identifier et d'investiguer de possibles opérations de comptabilisation en pertes effectuées sans autorisation
	En amélioration	Absence de rapprochement des dépenses d'exécution nationale et des soldes du compte du fonds de fonctionnement avec les formulaires correspondants d'autorisation de financement et d'ordonnement des dépenses	<p>Mettre en place des mécanismes de contrôle de la conformité avec les vérifications des dépenses d'exécution nationale et des soldes du compte du fonds de fonctionnement instaurées en 2011</p> <p>Continuer de surveiller les soldes, tendances, ajustements et ancienneté du compte du fonds de fonctionnement</p>
	Nouveau	Comptabilité inadéquate des contributions financées par un fonds commun	Examiner périodiquement les dépenses et les soldes du compte du fonds de fonctionnement concernant les contributions financées par un fonds commun afin de vérifier qu'ils sont en conformité avec les politiques comptables
Gestion des opérations			
<i>Gestion des ressources humaines</i>			
	Nouveau	Entorses aux politiques et procédures de sélection et d'engagement de consultants	Renforcer la composition et le rôle des commissions de recrutement et d'autres mécanismes de contrôle des bureaux de pays afin de mieux garantir le respect des politiques et procédures applicables à l'engagement de consultants

<i>Domaine</i>	<i>État</i>	<i>Problèmes constatés lors des audits</i>	<i>Recommandations</i>
<i>Achats</i>			
	Récurrent	Entorses aux politiques et procédures de passation de marchés en ce qui concerne les appels d'offres et l'approbation des achats	Renforcer la surveillance et le contrôle des responsables de bureau de pays et du Service des achats pour améliorer la conformité Instaurer l'application automatique de niveaux d'approbation et l'intervention systématique des comités d'examen des marchés
	Nouveau	Inadéquation de la planification des achats et de l'évaluation des besoins	Améliorer la formation et les procédures de planification
	Nouveau	Recours limité aux accords à long terme pour accroître la rentabilité des opérations d'achat	Recourir davantage aux accords à long terme pour les marchés de biens et services comportant des volumes importants et des coûts ou risques réduits, de préférence à l'échelle interinstitutionnelle
	Nouveau	Justificatifs insuffisants concernant la réception et l'inspection des biens et services avant règlement aux fournisseurs	Compléter et formaliser les procédures de réception et d'inspection pour tous les biens et services fournis avant approbation du règlement aux fournisseurs
<i>Gestion financière</i>			
	Récurrent	Enregistrement des achats et autres transactions financières sous un code erroné de grand livre, de projet, d'activité ou de fonds	Améliorer le plan comptable et dispenser des formations Renforcer les contrôles afin de garantir un enregistrement exact et sans délai des transactions financières
	En amélioration	Suivi insuffisant des avances en espèces consenties au personnel	Limiter autant que possible l'octroi d'avances en espèces Améliorer la procédure et les contrôles de suivi et d'ajustement des avances en espèces qui ont été versées, y compris la retenue à la source de tout montant non réglé dans les délais
	Nouveau	Gestion et comptabilisation inadéquates des paiements et remboursements au titre de la taxe sur la valeur ajoutée	S'assurer que les paiements au titre de la valeur ajoutée déductible et les remboursements connexes sont inscrits au bilan conformément à la note d'orientation émise par le Service financier en 2012
<i>Administration générale : gestion des avoirs</i>			
	Récurrent	Registres des immobilisations incomplets ou imprécis Procédures d'inventaire physique inadéquates et/ou défaut de rapprochement du résultat des inventaires avec les registres d'actifs	Renforcer les contrôles sur la capitalisation des immobilisations et les transferts aux partenaires d'exécution Augmenter l'efficacité de la procédure d'inventaire des immobilisations

<i>Domaine</i>	<i>État</i>	<i>Problèmes constatés lors des audits</i>	<i>Recommandations</i>
<i>Gestion des technologies de l'information et des communications</i>			
	Récurrent	Capacités limitées de relèvement après une catastrophe	S'assurer que des plans de relèvement après une catastrophe soient élaborés et mis à l'essai pour garantir un fonctionnement efficace
<i>Gestion de la sécurité</i>			
	En amélioration	Défaut de conformité avec les normes de sécurité	Effectuer un suivi plus régulier des opérations qui ne respectent pas les normes