



**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
9 avril 2018
Français
Original : anglais

Session annuelle 2018

Du 4 au 8 juin 2018, New York

Point 15 de l'ordre du jour provisoire

FNUAP – Audit interne et investigation

Fonds des Nations Unies pour la population

**Rapport de la Directrice du Bureau des services d'audit et d'investigation
sur les activités du FNUAP
en matière d'audit interne et d'investigation en 2017**

Addendum

**Opinion sur l'adéquation et l'efficacité du cadre de gouvernance,
de gestion des risques et de contrôle du FNUAP**

Résumé

Selon l'opinion de la Directrice du Bureau des services d'audit et d'investigation, basée sur le périmètre d'intervention, l'adéquation et l'efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne du FNUAP demandent « quelques améliorations nécessaires », ce qui signifie que ces processus ont été conçus adéquatement et fonctionnent efficacement, mais peuvent être améliorés pour fournir une assurance raisonnable que les objectifs de l'entité ou du domaine soumis à audit seront atteints. Aucun des problèmes identifiés n'a toutefois été considéré comme pouvant fortement compromettre la réalisation de ces objectifs.

I. Opinion

1. L'opinion sur l'adéquation et l'efficacité du cadre de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne du FNUAP est donnée conformément à la décision du Conseil d'administration 2015/13 de juin 2015.

2. Selon l'opinion de la Directrice du Bureau des services d'audit et d'investigation, basée sur le périmètre d'intervention, l'adéquation et l'efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne du FNUAP demande « quelques améliorations nécessaires », ce qui signifie que ces processus ont été conçus adéquatement et fonctionnent efficacement, mais peuvent être améliorés pour fournir une assurance raisonnable que les objectifs de l'entité ou du domaine soumis à audit seront atteints. Aucun des problèmes identifiés n'a toutefois été considéré comme pouvant fortement compromettre la réalisation de ces objectifs.

II. Responsabilités de l'Administration du FNUAP

3. L'Administration du FNUAP est chargée de concevoir et de maintenir en place les processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne et de veiller à leur fonctionnement efficace. La responsabilité du Bureau se limite à l'évaluation indépendante de l'adéquation et de l'efficacité de ces processus.

III. Critères appliqués à l'évaluation de l'adéquation et de l'efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne

4. Le Bureau a utilisé le dispositif de contrôle interne de 2013 et le cadre intégré de gestion du risque institutionnel du Comité des organisations coparrainantes de la Commission Treadway – adoptés par le FNUAP pour former la base de son dispositif de contrôle interne et de son processus de gestion du risque institutionnel, respectivement – comme principaux critères pour l'évaluation de l'adéquation et de l'efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne afin de procurer une assurance raisonnable que les objectifs du FNUAP dans les catégories suivantes seront réalisés :

- (a) *Stratégie* : accomplissement du mandat du FNUAP et réalisation des objectifs de son plan stratégique;
- (b) *Opérations* : efficacité et efficience des opérations du FNUAP, y compris i) objectifs de performance opérationnelle et financière ; ii) conformité des dépenses aux fins auxquelles les fonds étaient destinés ; et iii) protection des actifs contre les pertes ;
- (c) *Établissement des rapports* : fiabilité des rapports i) financiers et ii) non financiers, internes et externes, du FNUAP ; et
- (d) *Conformité* : respect du cadre réglementaire du FNUAP, tel qu'il est établi dans son mandat législatif, ses instructions, ses règlements, ses politiques et ses procédures.

IV. Périmètre des activités d'audit et autres sources de données factuelles prises en compte dans la formulation de l'opinion

5. L'opinion se fonde sur a) les audits des bureaux de pays, des bureaux régionaux, des fonctions essentielles, des programmes et de la technologie de l'information et de la communication effectués par le Bureau ; et b) les audits conjoints d'activités conjointes des Nations Unies, conclus entre le 1er janvier et le 31 décembre 2017, tels qu'ils sont présentés dans le Rapport de la Directrice du Bureau des services d'audit et d'investigation

sur les activités du FNUAP en matière d'audit interne et d'investigation en 2017 (DP/FPA/2018/6, sections IV et VI, et Annexe 2).

6. Le Bureau des services d'audit et d'investigation a mené tous ses audits conformément aux politiques qu'il est tenu de respecter : la politique de contrôle, le règlement financier et les règles de gestion financière, le statut et le règlement du personnel, et les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne¹.

7. Afin de formuler son opinion, le Bureau des services d'audit et d'investigation a examiné, selon qu'il convient, d'autres sources d'éléments probants, notamment : a) les connaissances cumulées en matière d'audit acquises des audits menés par le Bureau au cours des années précédentes, qui sont considérées pertinentes ; b) les résultats de l'évaluation des risques à des fins d'audit en 2017, effectuée en appui de l'élaboration du plan d'audit pour 2018 ; c) le degré d'avancement de la mise en œuvre des recommandations issues des audits internes au 31 décembre 2017 ; d) les problèmes systémiques relevés dans les investigations achevées en 2017 ; e) les constatations indiquées par le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU dans sa lettre d'observations sur l'audit intérimaire de 2017 du FNUAP, en date du 2 février 2018 ; f) les résultats des audits sur l'exécution nationale réalisés à la demande de l'Administration et achevés en 2017 ; g) les résultats des autoévaluations de contrôle achevées par de nombreux bureaux de pays et bureaux régionaux, ainsi que par les unités administratives du siège en janvier 2018 ; h) les rapports d'assurance de tierces parties obtenus par l'Administration concernant les prestations externalisées de la gestion des sous-traitants, ainsi que des services d'hébergement et de gestion des systèmes de messagerie et de collaboration ; et i) les résultats des évaluations des risques stratégiques et des risques de fraude effectuées dans le cadre du processus de gestion du risque institutionnel en cours de mise en œuvre par l'Administration.

8. Les audits et les autres sources de données probantes examinés pour formuler l'opinion concernent les activités menées par le FNUAP principalement en 2016 ou les années précédentes et pendant le premier trimestre de 2017. Des travaux d'audit supplémentaires, en 2017 ou avant, auraient pu mettre en évidence d'autres problèmes et avoir un impact sur l'opinion rendue, qui auraient peut-être eu une incidence sur la présente opinion.

9. En 2017, comme les années précédentes, le FNUAP a sous-traité des fonctions importantes à d'autres organismes du système des Nations Unies, notamment : a) certaines activités de gestion des ressources humaines ; b) la préparation des états de paie et le paiement de son personnel et du personnel engagé sous contrat de service ; c) le traitement des paiements ; d) la gestion de trésorerie ; et e) l'hébergement et la gestion du système de planification des ressources de l'organisation. L'administration du FNUAP s'est fiée aux activités de contrôle de gestion et de contrôle fiduciaire menées par les organisations auxquelles ces fonctions ont été confiées en sous-traitance, en ce qui concerne l'adéquation et l'efficacité de leurs processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne. Ces aspects ne sont pas inclus dans l'opinion du Bureau des services d'audit et d'investigation.

10. Le FNUAP sous-traite également d'importantes fonctions de technologie de l'information et des communications, dont l'hébergement de systèmes essentiels (email, stockage de données), à des prestataires tiers. L'Administration du FNUAP a obtenu des rapports d'assurance de tierces parties sur l'adéquation et l'efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne concernant la gestion des pare-feu et de la vulnérabilité, l'entretien de l'infrastructure technologique et les services d'hébergement de sites Internet. Ces aspects ne sont pas inclus dans l'opinion du Bureau des services d'audit et d'investigation.

¹ Promulgué par l' « Institute of Internal Auditors » (IIA).

V. Procédure suivie pour agréger les résultats des audits et évaluer les problèmes

11. Les résultats des audits entrepris par le Bureau des services d'audit et d'investigation et les autres sources factuelles prises en compte pour formuler l'opinion ont été agrégés par domaine d'audit et processus, en suivant le cadre précédemment élaboré pour l'évaluation des risques à des fins d'audit, ainsi que pour la communication des principales constatations des activités d'audit interne et d'investigation.

12. L'impact potentiel des problèmes recensés sur la réalisation des objectifs du FNUAP dans les catégories détaillées au paragraphe 4 ci-dessus a été évalué en tenant compte : a) des appréciations attribuées aux entités, aux processus, aux programmes et aux domaines couverts par les audits, pondérées en fonction de la valeur des dépenses vérifiées ; b) de la nature et de l'importance relative des problèmes recensés, individuellement et collectivement ; c) de leur cause première et de leur omniprésence ; d) du profil de risque, déterminé en fonction des résultats de l'évaluation, par le Bureau, des risques à des fins d'audit, et de l'importance relative des processus concernés ; e) du degré de mise en œuvre des recommandations de l'audit interne concernant ces processus ; et f) de l'adéquation et de l'efficacité des contrôles compensatoires en place au siège ou au niveau des bureaux régionaux, qui pourraient contribuer à atténuer l'impact des problèmes constatés.

VI. Base de l'opinion formulée

13. Le Bureau des services d'audit et d'investigation a attribué l'appréciation « quelques améliorations nécessaires » à l'adéquation et à l'efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne du FNUAP – ce qui signifie que ces processus ont été conçus adéquatement et fonctionnent efficacement, mais peuvent être améliorés pour fournir une assurance raisonnable que les objectifs de l'entité ou du domaine soumis à audit seront atteints. Aucun des problèmes identifiés n'a toutefois été considéré comme pouvant fortement compromettre la réalisation de ces objectifs: dans les catégories détaillées au paragraphe 4 ci-dessus.

14. Les principaux domaines d'amélioration qui ont abouti à cette opinion sont exposés ci-après :

A. Gouvernance et gestion des risques

Dispositif de contrôle intégré

15. L'élaboration d'un dispositif de contrôle intégré et exhaustif doit être finalisée, couvrant tous les processus de gouvernance et de gestion des programmes et des opérations – y compris les technologies de l'information et des communications. Ce dispositif doit également présenter avec clarté les principaux contrôles nécessaires pour minimiser les risques recensés pour chaque processus, les mesures de mise en œuvre connexes et la responsabilité de leur fonctionnement.

16. Une fois achevé, ce dispositif constituera un outil utile pour permettre à l'Administration d'informer et de former sur les exigences en matière de contrôle interne (en complément des efforts déjà en cours, notamment le questionnaire périodique d'auto-évaluation des contrôles) ; de mieux faire appliquer le principe de la responsabilité en matière de contrôles internes ; et d'achever plus rapidement et plus efficacement l'examen et la mise à jour prévus du manuel des politiques et des procédures, en cours à la date d'élaboration de la présente opinion.

Gestion du risque institutionnel

17. La direction a continué à introduire des modifications dans le processus de gestion du risque institutionnel en 2017, en particulier dans la fonctionnalité du module de « système d'information stratégique » (*'myRisks'*), conçu pour documenter les évaluations des risques stratégiques et de fraude réalisées par les bureaux de terrain et les unités du siège. Ces modifications étaient centrées sur la phase de traitement des risques, qui comprend l'examen et l'analyse de tous les facteurs de risque par les groupes de travail pour le traitement des risques et le renforcement de la bibliothèque globale d'atténuation qui comprend des éléments standards d'action pour l'atténuation pour tous les facteurs de risque identifiés.

18. Les progrès réalisés sont reconnus. Il convient de faire plus pour faire évoluer ce processus vers une maturité accrue, en s'appuyant et en améliorant la conception et l'efficacité opérationnelle de ces outils d'entreprise. Cela nécessite de combler les lacunes en termes de compétences, qui limitent la pertinence et l'efficacité des évaluations réalisées par les unités administratives. Les activités planifiées dans le domaine du renforcement des capacités, de la formation et de la sensibilisation doivent être entièrement mises en œuvre, y compris la préparation et la mise en œuvre d'une politique complète de gestion du risque institutionnel.

19. Les améliorations au processus prévues pour 2018 sont les bienvenues, notamment l'utilisation d'une approche différenciée de gestion du risque pour des contextes ou programmes spécifiques, une notation automatisée des risques selon leur probabilité et leur impact, et un processus d'assurance qualité centralisé plus strict.

Structure organisationnelle et effectifs

(i) Capacité des unités administratives

20. En 2017, la rapidité d'approbation et de mise en œuvre des bilans de structure organisationnelle et de l'alignement des effectifs s'est améliorée. Toutefois, les audits ont encore fait apparaître des cas particuliers de retards, qui ont une incidence significative sur les capacités et les compétences des unités administratives. La rationalisation du processus d'approbation doit se poursuivre et un soutien efficace doit être fourni aux unités administratives qui connaissent des exercices de réalignement en termes de gestion du changement, afin de s'assurer que les capacités restent adaptées à la mise en œuvre des programmes et aux besoins opérationnels.

(ii) Postes de hauts responsables vacants

21. La direction a poursuivi ses actions pour réduire le taux de postes clés vacants. Toutefois, les audits ont encore fait apparaître des cas spécifiques de pays mettant en œuvre des programmes de taille importante et/ou complexes, où les postes clés n'étaient pas rapidement pourvus, privant ces bureaux de continuité en termes d'expertise essentielle, de direction et/ou de supervision.

Appui et contrôle du siège et des bureaux régionaux

22. Le renforcement du contrôle de la gestion (la « deuxième ligne de maîtrise ») au siège et dans les bureaux régionaux doit être poursuivi – avec des mandats et directives clairs en ce qui concerne la nature, la portée et la fréquence de ces contrôles ; en élaborant des rapports de gestion appropriés et en y affectant les ressources humaines et financières suffisantes.

23. Afin de minimiser les risques émanant des déficits en termes de direction et de contrôle de gestion, l'appui et le contrôle par le siège et les bureaux régionaux des unités administratives concernées par des vacances de postes prolongées doivent être accrus jusqu'à ce que ces postes soient pourvus.

B. Contrôle interne

Gestion du programme

(i) Planification et mise en œuvre du programme

a. Gestion fondée sur les résultats

24. Les cadres de ressources et de résultats de programmes plus complets doivent continuer d'être élaborés en complément des documents de programme nationaux, régionaux et institutionnels. Il s'agit de mieux présenter : a) les produits du programme ; b) les indicateurs, ainsi que les données de référence et les cibles connexes ; c) les jalons (les résultats intermédiaires) ; et d) les estimations de ressources, en donnant des informations ventilées sur toutes les périodes du cycle du programme.

25. Ces cadres permettraient une planification et une mise en œuvre plus efficaces des activités des programmes du FNUAP et de mieux suivre la progression en matière de réalisation des résultats attendus pour les programmes. Cela compléterait également le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ou le Programme des Nations Unies pour l'assistance au développement, des matrices de résultats et de ressources à un niveau d'agrégation élevé.

26. L'assurance qualité au niveau des bureaux régionaux reste problématique dans certains cas. La direction a établi quelques mesures intermédiaires et indiqué qu'elle envisage de mandater l'utilisation de nouveaux instruments de programmes, tels que des documents de projets ou de résultats, afin de garantir une planification et une mise en œuvre des programmes plus efficaces, ainsi qu'un suivi des résultats des programmes.

b. Gestion des plans de travail

27. La gestion des plans de travail continue d'être améliorée avec la version plus perfectionnée du système mondial de programmation notamment, suite à l'introduction de l'envoi électronique des formulaires d'autorisation de financement et d'ordonnement des dépenses (formulaire 'FACE'). D'autres améliorations proviennent des examens réguliers des plans de travail annuels entrepris par la Division des programmes ; cette dernière diffuse largement les résultats des examens et en fait le suivi auprès des bureaux nationaux et régionaux.

28. Le processus doit être encore amélioré, particulièrement en ce qui concerne : a) la ponctualité de la finalisation des plans de travail et leur niveau de détail ; b) leur mise à jour régulière, en tenant compte des modifications importantes apportées aux activités prévues, aux budgets ou aux ressources ; c) la rationalisation accrue des budgets des plans de travail et les documents fournis à leur appui ; et d) l'alignement des plans de travail signés avec ceux inclus dans les « instantanés » des plans de travail du système mondial de programmation.

29. L'efficacité globale du processus de gestion des plans de travail doit être encore renforcée afin de rectifier les problèmes de conception des contrôles d'application du système mondial de programmation dans les domaines a) de la séparation des responsabilités dans le processus de développement et celui de maintenance des plans de

travail ; b) de la préparation et de l'approbation du budget des plans de travail ; et c) de la création et de l'approbation des plans de travail.

c. Contrôles de gestion financière des programmes

30. Les contrôles et procédures de gestion financière des programmes ont été améliorés dans certains aspects et continuent de devoir être renforcés, avec une rigueur comparable à celle actuellement appliquée au budget institutionnel, notamment l'élaboration de budgets de plans de travail détaillés et étayés : par catégories de dépenses ; un examen périodique des dépenses engagées ; et des rapprochements réguliers des chiffres budgétés et réels, par activités et catégories de dépenses. Des contrôles renforcés doivent également être appliqués pour s'assurer du calcul correct du coût des propositions de financement, des documents et plans de travail de projet, pour inclure tous les coûts directs et indirects nécessaires à la mise en œuvre des activités correspondantes, ainsi que pour résoudre le problème du financement croisé des ressources de base et des activités de programme par les autres ressources.

31. L'intégration à venir du 'système d'information stratégique' avec le système mondial de programmation, dans le cadre des efforts de transformation des TIC, doit être mise en œuvre rapidement pour aider à traiter les points mentionnés de (a) à (c) ci-dessus.

d. Intervention humanitaire

32. Des goulots d'étranglement programmatiques et opérationnels persistent dans le domaine des activités d'intervention humanitaire et des améliorations supplémentaires sont nécessaires. Cela comprend la mise en application des mécanismes de financement mandatés par le Conseil d'administration pour combler les déficits temporaires de financement, un accès à un financement souple pour soutenir les efforts d'intervention, et renforcer les moyens supplémentaires disponibles et l'alignement des ressources humaines pour garantir une mise en œuvre plus efficace et en temps opportun dans les contextes humanitaires.

(ii) Exécution nationale

a. Capacité des partenaires d'exécution

33. Les évaluations de capacités examinées en 2017 montrent toujours la nécessité d'une documentation améliorée et plus approfondie de la capacité de gestion financière et programmatique des partenaires de mise en œuvre, notamment leurs contrôles en matière de prévention des fraudes, en particulier dans les contextes humanitaires et fragiles (ce point a également été soulevé par le Comité des commissaires aux comptes). Les évaluations futures doivent également refléter les nouvelles exigences, notamment sur l'exploitation et les atteintes sexuelles sur les bénéficiaires. Des mesures proactives de renforcement des capacités des partenaires de mise en œuvre doivent être établies et faire l'objet d'un suivi régulier.

b. Suivi financier des partenaires d'exécution

34. Le suivi financier des partenaires de mise en œuvre, afin de s'assurer que les fonds fournis sont utilisés pour les objectifs définis, conformément aux plans de travail et au budget approuvés, est un domaine nécessitant une attention constante.

35. 2017 a été la première année de mise en œuvre complète de la politique harmonisée révisée concernant les transferts de fonds ('HACT'). Le périmètre d'intervention et le calendrier des audits du Bureau des services d'audit et d'investigation finalisés pendant l'année 2017 ont fourni une couverture des vérifications ponctuelles réalisées en début

d'année. Ces résultats, combinés à ceux du Comité des commissaires aux comptes, montrent la nécessité d'améliorations supplémentaires et en continu des processus et de la méthodologie, ainsi que de l'amélioration des capacités et compétences du personnel concerné.

(iii) Gestion de la chaîne d'approvisionnement

36. Comme indiqué par le passé, l'appui aux pays de programme, en collaboration avec les autres parties prenantes concernées, continue d'être nécessaire pour combler les lacunes dans les systèmes de gestion de la chaîne d'approvisionnement qui risqueraient de réduire la disponibilité des produits de santé procréative et d'entraîner des ruptures de stocks. La préparation de bordereaux de réception et de comptes rendus d'inspection doit être systématique. Une surveillance régulière des stocks des produits de santé reproductive détenus par les partenaires d'exécution, ainsi que le suivi de la ponctualité des distributions et de la disponibilité aux points de prestation de services, restent nécessaires.

37. La mise en œuvre de modalités, processus et systèmes organisationnels de gestion des chaînes d'approvisionnement plus efficaces et intégrés (depuis la passation de marchés jusqu'au « dernier kilomètre ») est un travail en cours qui doit être mené à bien pour tirer tous les bénéfices de ces améliorations.

Gestion des opérations

(i) Gestion des ressources humaines.

38. La gestion du personnel engagé sous contrat de services a été améliorée, avec plus de transparence et de rigueur. D'autres activités, comme l'émission de contrats, restent gérées manuellement et quelques écarts avec les exigences de la politique de 2014 sur les contrats de services ont été remarqués à plusieurs occasions.

39. Des progrès ont été notés dans la gestion des contrats de consultant individuel grâce à la création d'un outil d'enregistrement centralisé, lancé au niveau mondial en 2017, cependant avec une intégration limitée avec le progiciel de gestion intégré. L'attribution de contrats, et le calcul et paiement des frais de consultance restent gérés manuellement et quelques écarts avec les exigences de la politique de 2015 sur les consultants ont été observés.

40. De plus, l'intégration limitée des fichiers de consultants au niveau global et au niveau régional, à la fois pour les contrats de services et pour les consultants, nécessite encore l'attention de la direction.

(ii) Achats

41. Les procédures d'achat sont adéquatement conçues et fonctionnent efficacement pour les activités de passation de marchés entreprises par le Service des achats, qui représentent environ la moitié du total des achats au FNUAP. Des exemples de non-conformité avec les procédures d'achat ont été constatés à plusieurs reprises au niveau des bureaux de pays, en particulier en ce qui concerne les appels d'offres et l'attribution des marchés.

42. Les contrôles de deuxième ligne de maîtrise ont été améliorés en 2017 : ils nécessitent d'être encore renforcés pour traiter le risque lié à la non-conformité avec les procédures d'approvisionnement, comme décrit dans le paragraphe 41 ci-dessus, y compris l'introduction de l'approvisionnement en ligne au niveau national, prévu dans le cadre de la transformation des TIC.

(iii) Gestion financière

43. Certains cas de dépenses enregistrées sous des codes comptables incorrects ont été identifiés. Toutefois, des améliorations importantes des contrôles de la deuxième ligne de maîtrise mis en œuvre au niveau du siège ont été notées, ce qui a fortement atténué l'impact de ce problème pour les rapports financiers.

44. Afin de minimiser les risques d'opérations exécutées sans l'accord approprié de l'Administration et, éventuellement, celui de dépenses dépassant les ressources financières disponibles, les engagements financiers doivent être reflétés et approuvés de manière plus efficace dans l'application Atlas, par l'émission de demandes d'achat ou de bons de commande avant que soient communiquées aux fournisseurs et aux partenaires d'exécution les décisions d'acquisition de biens ou services ou les décisions de remboursement des frais.

(iv) Technologie de l'information et de la communication

45. Des avancées majeures ont été notées avec l'introduction de nombreuses initiatives et modifications dans le cadre du projet en cours de transformation des TIC, en particulier concernant la gouvernance des TIC et la gestion des ressources. Lorsqu'il sera mis complètement en œuvre en 2018, le module concernant le renforcement de la gouvernance et l'exécution des projets technologiques devrait fournir une assurance complémentaire sur la conception et le fonctionnement des contrôles dans ce domaine.
