



**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
27 mars 2017

Français

Original : anglais

Session annuelle 2017

30 mai – 9 juin 2017, New York

Point 15 de l'ordre du jour provisoire

FNUAP – Audit interne et investigation

Fonds des Nations Unies pour la population

**Rapport du Directeur du Bureau des services d'audit et d'investigation
sur les activités du FNUAP en matière d'audit interne et d'investigation
en 2016**

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

L'opinion de la Directrice du Bureau des services d'audit et d'investigation, fondée sur le périmètre d'intervention, juge l'adéquation et l'efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle du FNUAP « partiellement satisfaisants » : les processus étaient généralement établis et fonctionnaient, mais un ou plusieurs problèmes ont été constatés qui, s'ils ne sont pas pris en main par l'Administration, pourraient affecter négativement la réalisation des objectifs du FNUAP. Cependant, aucun de ces problèmes n'a été considéré de nature à compromettre cette réalisation.

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. L'opinion de la Directrice du Bureau des services d'audit et d'investigation, fondée sur le périmètre d'intervention, juge l'adéquation et l'efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne du FNUAP « partiellement satisfaisants » : les processus étaient généralement établis et fonctionnaient, mais un ou plusieurs problèmes ont été constatés qui, s'ils ne sont pas pris en main par l'Administration, pourraient affecter négativement la réalisation des objectifs du FNUAP. Cependant, aucun de ces problèmes n'a été considéré de nature à compromettre cette réalisation.

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 1^{er} janvier et le 31 décembre 2016, tels qu'ils sont présentés dans le Rapport du Directeur du Bureau des services d'audit et d'investigation sur les activités

du FNUAP en matière d'audit interne et d'investigation en 2016 (DP/FPA/2017/6, 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 2016, effectuée en appui de l'élaboration du plan d'audit pour 2017 ; c) le degré d'avancement de la mise en œuvre des recommandations issues des audits internes au 31 décembre 2016 ; d) les problèmes systémiques relevés dans les investigations achevées en 2016 ; e) les constatations indiquées par le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU dans sa lettre d'observations sur l'audit intérimaire de 2016 du FNUAP, en date du 30 janvier 2017 ; f) les résultats des audits sur l'exécution nationale réalisés à la demande de l'Administration et achevés en 2016 ; 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 2017 ; 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 2015 et les années précédentes. Des travaux d'audit supplémentaires, en 2016 ou avant, auraient pu mettre en évidence d'autres problèmes qui auraient peut-être eu une incidence sur la présente opinion.

9. En 2016, 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, à des prestataires tiers. L'Administration du FNUAP n'a pas obtenu de 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 Promulguées 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 **Error! Reference source not found.** 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 « partiellement satisfaisant » à l'adéquation et à l'efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne du FNUAP : les processus étaient généralement mises en place et fonctionnaient, mais un ou plusieurs problèmes ont été constatés qui, s'ils ne sont pas pris en main par l'Administration, pourraient affecter négativement la réalisation des objectifs dans les catégories détaillées au paragraphe **Error! Reference source not found.** 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 devrait 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 devrait 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. Un 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 des 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. Le processus de gestion du risque institutionnel a été modifié en 2016, plus particulièrement la fonctionnalité de « *myRisks* », le module du « système d'information stratégique » mis au point pour étayer les évaluations des risques stratégiques et des risques de fraude entreprises par les bureaux de terrain et les unités du siège.

18. Le processus doit encore évoluer, en améliorant sa conception et son efficacité opérationnelle, en comblant les déficits de compétences qui limitent la pertinence des évaluations effectuées par les unités administratives. Les activités prévues pour la phase de traitement des risques doivent être pleinement mises en œuvre, notamment l'examen et l'analyse par les groupes de travail sur le traitement des risques (les groupes d'experts sur un sujet) prévus pour le deuxième trimestre de 2017.

19. Les projets d'autres améliorations du processus articulés par l'Administration sont bienvenus, y compris l'utilisation d'une approche de la gestion des risques différenciée pour les pays dans des situations fragiles ou de crise humanitaire, ou encore confrontés à une importante augmentation de la taille du programme, la mise en place d'une politique révisée en matière de fraude et la formation du personnel du FNUAP et des partenaires d'exécution en matière de fraude.

Structure organisationnelle et effectifs

i) Capacité des unités administratives

20. L'approbation et la mise en œuvre des bilans de la structure organisationnelle et de l'alignement des effectifs, généralement entreprises en même temps que l'élaboration de nouveaux programmes ou en réponse à des changements importants au sein d'un programme, doivent être plus rapides afin de veiller à ce que les capacités continuent de répondre aux besoins d'exécution et aux besoins opérationnels du programme.

ii) Postes de hauts responsables vacants

21. L'Administration a pris des mesures pour réduire le taux de postes clés vacants, par exemple avec la mise en place du vivier de hauts responsables. Les audits ont toutefois continué à révéler des cas de bureaux qui exécutent des programmes importants ou complexes, ou qui opèrent dans des situations fragiles, avec des postes clés qui ne sont pas rapidement pourvus. Ces bureaux sont ainsi privés de continuité en termes de direction et de supervision

Appui et contrôle du siège et des bureaux régionaux

22. Le contrôle de la gestion (la « deuxième ligne de maîtrise ») au siège et aux bureaux régionaux doit être renforcé. Il faut définir des mandats et des directives clairs en ce qui concerne la nature, la portée et la fréquence de ces contrôles ; élaborer des rapports de gestion appropriés et affecter à ces contrôles des 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. Des cadres de ressources et de résultats de programmes plus complets devraient 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. Cela permettrait d'améliorer l'efficacité de la planification et de la mise en œuvre des activités du programme, ainsi que de mieux suivre leur progression vers les résultats attendus.

25. Ce besoin est particulièrement important pour les bureaux qui opèrent dans les pays de programme « Unis dans l'action » qui ont décidé d'utiliser les instruments programmatiques conjoints, comme le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ou le Plan d'aide au développement des Nations Unies, les tableaux matriciels de résultats et de ressources, car ceux-ci fournissent souvent des informations insuffisamment détaillées pour la planification des programmes et le suivi des résultats.

26. Les difficultés rencontrées dans ce domaine sont exacerbées par une assurance qualité limitée au niveau des bureaux régionaux.

27. L'Administration a indiqué qu'elle envisageait d'imposer l'utilisation de nouveaux instruments programmatiques, comme les documents de projet ou par produit, pour renforcer l'efficacité de la planification et de la mise en œuvre des programmes, ainsi que du suivi des résultats des programmes.

b. Gestion des plans de travail

28. Des améliorations dans la gestion des plans de travail ont été observées, à la suite de la mise en œuvre, en 2014, du système mondial de programmation, en particulier en ce qui concerne la configuration de plans de travail dans l'application Atlas, ainsi que la visibilité et la transparence des activités des plans de travail et des budgets correspondants. Des améliorations ont en outre été favorisées par les examens de plans de travail entrepris par la Division des programmes, dont les résultats ont été largement diffusés aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux.

29. Le processus doit encore être 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 des budgets des plans de travail et les documents fournis à leur appui ; et d) l'alignement des plans de travail signés sur ceux inclus dans les « instantanés » des plans de travail du système mondial de programmation.

30. L'efficacité globale du processus de gestion des plans de travail doit être renforcée afin de rectifier les problèmes de conception des contrôles d'application du système mondial de programmation dans les domaines a) de l'accès aux différentes fonctions du système mondial de programmation ; b) de la séparation des responsabilités dans le processus de développement et de maintenance des plans de travail ; c) de la préparation et de l'approbation du budget des plans de travail ; et d) de la création et de l'approbation des plans de travail.

c. Contrôles de gestion financière des programmes

31. Les contrôles et procédures de gestion financière des programmes doivent 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 assurer un calcul approprié du coût des propositions de financement, des documents et plans de travail de projet, qui indique 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.

d. Intervention humanitaire

32. Des améliorations concernant les activités d'intervention humanitaire ont été observées en 2016. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour éliminer les goulets d'étranglement au niveau des programmes et des opérations, ainsi que pour améliorer les résultats du FNUAP dans ce domaine. Il s'agit notamment de mettre en œuvre les mécanismes de financement imposés par le Conseil d'administration pour combler les déficits de financement; d'accéder à des modes de financement flexible pour soutenir les efforts d'intervention; et d'améliorer la capacité de déploiement rapide et l'alignement des capacités des ressources humaines, afin d'assurer des interventions plus rapides et plus efficaces dans les situations humanitaires.

ii) Exécution nationale

a. Capacités des partenaires d'exécution

33. Les évaluations des capacités examinées en 2016 ont été effectuées principalement en 2015 ou auparavant. Elles ont continué de révéler la nécessité d'une évaluation plus approfondie et mieux étayée de la capacité de gestion programmatique et financière des partenaires d'exécution, notamment de leurs contrôles pour la prévention des fraudes, en particulier dans les situations humanitaires et fragiles. Des possibilités d'améliorations ont également été relevées par le Comité des commissaires aux comptes dans sa lettre d'observations de 2017.

34. Sachant que la politique harmonisée révisée concernant les transferts de fonds a été mise en œuvre en 2016, les audits conclus en 2016 reflètent partiellement ce changement et les améliorations qui en sont attendues.

b. Suivi financier des partenaires d'exécution

35. L'amélioration du suivi financier des partenaires d'exécution, afin de veiller à ce que les fonds fournis soient utilisés pour les fins auxquelles ils étaient destinés et correspondent aux plans de travail et aux budgets approuvés, est un domaine qui nécessite une attention continue.

36. Comme indiqué au paragraphe 34, les améliorations découlant de la mise en œuvre, en 2016, de la politique harmonisée révisée concernant les transferts de fonds, ne sont pas encore tout à fait en place.

iii) Gestion de la chaîne d'approvisionnement

37. Comme indiqué par le passé, il faut accroître l'appui aux pays de programme, en collaboration avec les autres parties prenantes concernées, 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 devrait 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.

38. Il faut pour cela mettre en place des modalités, processus et systèmes organisationnels de gestion de la chaîne d'approvisionnement plus efficaces et intégrés, depuis la passation de marchés jusqu'au « dernier kilomètre ». L'amélioration de la quantification, de la planification, de l'achat, de la livraison et de la distribution de produits de santé reproductive, devrait contribuer à réaliser les objectifs du programme, favoriser un meilleur rapport coût-efficacité et aider à mieux remplir les obligations de contrôle fiduciaire et les obligations contractuelles.

Gestion des opérations

i) Gestion des ressources humaines

39. Des améliorations ont été observées dans la gestion du personnel engagé sous contrat de service, en particulier en ce qui concerne leur rémunération (désormais gérée par le biais du système de paie, ce qui assure en outre une transparence accrue sur le nombre de titulaires de contrat de service) ainsi que la planification et le bilan des performances (désormais gérés par le système d'évaluation et de développement des performances). D'autres activités, comme l'émission de contrats, ont continué d'être gérées manuellement. Un certain degré d'infraction aux exigences de la politique de 2014 en matière de contrats de service a été observé à plusieurs reprises.

40. Les progrès réalisés dans le domaine des contrats de consultants individuels sont plus limités. Un outil a été mis au point pour l'enregistrement des contrats de consultants individuels, qui sera lancé à l'échelle mondiale en 2017, tout en n'étant que partiellement intégré avec le progiciel de gestion intégré. L'attribution des marchés, ainsi que le calcul et le paiement des honoraires des consultants continuent d'être gérés manuellement. Un certain degré de variations par rapport aux exigences de la politique de 2015 en matière de consultants individuels a été observé.

41. L'intégration limitée des listes de consultants de l'organisation et celles au niveau des régions, à la fois pour les contrats de service et les consultants individuels, a également été observée.

ii) Achats

42. 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.

43. Les contrôles de « deuxième ligne de maîtrise », en cours de mise en œuvre à la fin de 2016, doivent être renforcés pour limiter les risques ainsi posés.

iii) Gestion financière

44. Plusieurs cas de dépenses enregistrées sous des codes comptables incorrects ont été constatés, ce qui réduit la fiabilité globale de l'information sur les programmes et de l'information financière. Les contrôles compensatoires appliqués par le siège, dans le cadre

du processus de préparation des états financiers, atténuent partiellement l'impact de ce problème.

45. 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

46. La gouvernance des projets de technologies de l'information et de la communication doit être renforcée afin de veiller à ce que les nouveaux systèmes mis en œuvre incorporent des contrôles d'accès et autres contrôles d'application adéquatement conçus, et à ce que les exigences de séparation des responsabilités soient respectées.

47. Les efforts proactifs de l'Administration, pour renforcer les technologies de l'information et de la communication, ont été observés.

—————