



**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
28 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**

Résumé

Le présent rapport du Bureau des services d'audit et d'investigation concernant les activités d'audit interne et d'investigation du FNUAP, pour l'exercice clos le 31 décembre 2016, fait suite aux décisions 2015/2 et 2015/13 et à des décisions antérieures du Conseil d'administration sur le sujet.

Ce rapport passe en revue les activités menées en 2016 par le Bureau en matière d'audit interne et d'investigation. Il contient des informations sur a) les ressources du Bureau pour 2016 ; b) les problèmes notables mis au jour par les activités d'audit interne et d'investigation du Bureau ; c) les enquêtes, y compris les cas de fraude et les mesures prises ; d) l'examen des recommandations des audits internes formulées en 2010-2016 et de la suite qui leur a été donnée. Enfin, l'opinion du Bureau, fondée sur son périmètre d'intervention, concernant l'adéquation et l'efficacité du cadre de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle du FNUAP est présentée dans le document DP/FPA/2017/6/Add.1. Les annexes 1 à 7 peuvent être consultées séparément sur le site Internet du FNUAP.

Conformément à la décision 2015/2 du Conseil d'administration et aux décisions antérieures pertinentes, le rapport annuel du Comité consultatif pour les questions d'audit du FNUAP (DP/FPA/2017/6/Add.2) fait l'objet d'un additif au présent rapport. La réponse de l'Administration au rapport du Comité consultatif pour les questions d'audit et au présent rapport est également disponible (DP/FPA/2017/CPR.4).

Éléments de décision

Le Conseil d'administration souhaitera peut-être :

Prendre note du présent rapport (DP/FPA/2017/6), de l'opinion du Bureau, fondée sur son périmètre d'intervention, concernant l'adéquation et l'efficacité du cadre de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne du FNUAP (DP/FPA/2017/6/Add.1), du rapport annuel du Comité consultatif pour les

questions d'audit (DP/FPA/2017/6/Add.2) et de la réponse de l'Administration (DP/FPA/2017/CRP.4) relative à ce dernier ainsi qu'au présent rapport ;

Faire part de son soutien continu au renforcement des fonctions d'audit interne et d'investigation du FNUAP, ainsi qu'à la mise à disposition de ressources suffisantes pour s'acquitter de leurs mandats ;

Prendre acte de la participation du Bureau des services d'audit et d'investigation à des activités conjointes d'audit et d'investigation, et soutenir cette participation.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	5
II. Assurance au sein du FNUAP	5
A. Mandat, normes professionnelles et indépendance	5
B. Opinion sur l'adéquation et l'efficacité du cadre de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle du FNUAP	6
C. Conformité avec la politique de contrôle	6
III. Ressources	7
IV. Activités d'audit interne en 2016	8
A. Méthodologie d'évaluation des risques à des fins d'audit	8
B. Plan d'audit pour 2016	8
C. Taux de couverture qui en résulte	10
V. Activités d'investigation en 2016	11
A. Nombre de dossiers	11
B. Types de plaintes	12
C. Règlement des dossiers	13
VI. Principales constatations des activités d'audit interne et d'investigation en 2016	14
A. Évaluation des risques à des fins d'audit en 2016	14
B. Principales constatations des activités d'audit interne et d'investigation	16
<i>Unités administratives</i>	16
<i>Processus et programmes</i>	19
<i>Technologies de l'information et de la communication</i>	19
<i>Audit conjoint</i>	20
VII. Recommandations formulées et mesures prises par l'Administration	20
A. Recommandations issues des audits	20
<i>Nouvelles recommandations</i>	20
<i>Recommandations en suspens</i>	22
<i>Acceptation des risques par l'Administration</i>	23
<i>Recommandations non suivies d'effets pendant 18 mois ou plus</i>	23
B. Mesures ou sanctions disciplinaires prises après enquêtes	24
VIII. Activités consultatives	24
IX. Collaboration au sein du système des Nations Unies	25
A. Audit interne	25
B. Investigation	25
C. Corps commun d'inspection	25
X. Conclusion générale et prochaines étapes	26

Figures

Figure 1 Vue d'ensemble des plaintes reçues entre 2013 et 2016 par catégorie (à la date de réception de la plainte)	13
Figure 2 Recommandations issues des audits des bureaux de pays – par niveau de priorité.....	20
Figure 3 Recommandations issues des audits des bureaux de pays – par type.....	21
Figure 4 Recommandations issues des audits des bureaux de pays – par cause.....	21
Figure 5 Recommandations en suspens, au 31 décembre 2016.....	23
Figure 6 Recommandations non suivies d'effets pendant 18 mois ou plus.....	24

Tableaux

Tableau 1 Ressources – 2015 et 2016.....	7
Tableau 2 Synthèse des audits de 2016.....	9
Tableau 3 Audits des unités administratives 2016 – Appréciations par domaine.....	10
Tableau 4 Vue d'ensemble des plaintes reçues et des dossiers classés en 2016.....	11
Tableau 5 Vue d'ensemble des dossiers ayant fait l'objet d'enquête en 2016 par catégorie (à la date de conclusion de l'enquête).....	14
Tableau 6 Résultat de l'évaluation des risques menée en 2016 à des fins d'audit.....	14
Tableau 7 Degré d'avancement de la mise en œuvre des recommandations issues des audits, par année.....	22

Annexes

Annexe 1 : Projet de Charte révisée du Bureau des services d'audit et d'investigation
Annexe 2 : Liste des rapports d'audit interne établis en 2016, avec leurs appréciations
Annexe 3 : Bonnes pratiques et possibilités d'amélioration ressortant des rapports d'audit interne des bureaux de pays 2016
Annexe 4 : Recommandations datant de plus de 18 mois à la fin de 2016
Annexe 5 : Exécution nationale et état des avances sur le fonds de fonctionnement à la fin de 2016
Annexe 6 : Résumé détaillé des rapports d'investigation établis en 2016
Annexe 7 : Résumé actualisé des rapports d'investigation établis en 2015

(Les annexes 1 à 7 peuvent être consultées séparément sur le site Internet du FNUAP. Elles sont disponibles uniquement en anglais)

I. Introduction

1. Le présent rapport fournit au Conseil d'administration une synthèse des activités d'audit interne et d'investigation menées par le Bureau des services d'audit et d'investigation en 2016. Il présente également l'opinion du Bureau, fondée sur son périmètre d'intervention, concernant l'adéquation et l'efficacité du cadre de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne du FNUAP, conformément à la décision 2015/13. Après une vue d'ensemble de l'assurance au sein du FNUAP, des ressources et des activités menées par le Bureau, ce rapport présente une synthèse des conclusions des interventions, des recommandations formulées et des mesures prises par l'Administration.

II. Assurance au sein du FNUAP

A. Mandat, normes professionnelles et indépendance

2. L'article XVII du Règlement financier et des règles de gestion financière de 2014 du FNUAP, la politique de contrôle¹ et le cadre de responsabilisation constituent la base du mandat du Bureau des services d'audit et d'investigation². Le Bureau est le seul habilité à fournir ou à gérer, ou à autoriser d'autres à fournir ou à gérer, les services de contrôle (fiduciaire) suivants : a) services d'audit interne indépendant (adéquation et efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne, et utilisation économique et efficiente des ressources) ; et b) services d'investigation (allégations d'actes répréhensibles). La Charte du Bureau des services d'audit et d'investigation a été approuvée par le Directeur exécutif du FNUAP le 17 juillet 2014. La version révisée préliminaire, qui inclut les modifications recommandées dans les évaluations de la qualité des activités du Bureau (voir par. 6) est présentée à l'annexe 1.

3. Le Comité consultatif pour les questions d'audit et le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU évaluent régulièrement la qualité du travail du Bureau des services d'audit et d'investigation. Le Comité consultatif continue de prodiguer ses conseils de nature à favoriser l'efficacité des services d'audit et d'investigation assurés par le Bureau ; en 2016, il a examiné le plan de travail annuel, le budget, les rapports d'avancement réguliers, le rapport annuel et les rapports d'audit interne du Bureau. Le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU a suivi les actions mises en œuvre pour appliquer ses recommandations en vue de l'amélioration des opérations du Bureau. Les auditeurs externes ont continué de s'appuyer sur les travaux et les rapports du Bureau en 2016.

4. Comme les années précédentes, le Bureau a bénéficié du soutien des hauts responsables du FNUAP tout au long de l'année. Sa Directrice a assisté, entre autres, aux réunions du Comité exécutif du Fonds en tant que participant *ès qualités*, ce qui lui a donné l'occasion de conseiller l'équipe dirigeante sur les aspects des nouvelles politiques ou procédures relatifs à la gouvernance, à la responsabilisation et au contrôle, ainsi que de formuler des observations sur tout risque émergent auquel pourrait se trouver exposé le FNUAP.

5. Le Bureau des services d'audit et d'investigation a mené ses activités conformément aux normes professionnelles applicables et aux politiques et mesures 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 ; pour l'audit interne, les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne³ ; et pour l'investigation, le régime disciplinaire du FNUAP, la politique en matière de sanctions appliquées aux fournisseurs du FNUAP, la politique du FNUAP relative à la protection contre les représailles pour dénonciation d'un manquement ou

¹ Décision 2015/2 du Conseil d'administration ; voir aussi DP/FPA/2015/1.

² Voir DP/FPA/2007/20.

³ Promulguées par The Institute of Internal Auditors (IIA)

collaboration à une enquête autorisée ; et les Principes et lignes directrices uniformes en matière d'enquête.

6. Pour pouvoir s'acquitter efficacement de son mandat, le Bureau tient à jour un programme d'assurance et d'amélioration qualité tant pour la fonction d'audit que celle d'investigation. Ce programme inclut des évaluations de la qualité, en continu et périodiquement, de manière externe. En 2015, The Institute of Internal Auditors (IIA) a procédé à un examen indépendant de la fonction d'audit interne du FNUAP et a confirmé qu'elle était, dans l'ensemble, conforme aux normes internationales et au code de déontologie de l'Institut. En 2016, deux experts indépendants ont examiné la fonction d'investigation du FNUAP et ont confirmé qu'elle était conforme aux normes d'investigation généralement acceptées dans les organisations internationales telles qu'elles sont exprimées dans les Principes et lignes directrices uniformes en matière d'enquête. Les recommandations d'améliorations formulées à l'issue de cet examen sont à l'étude à la date de rédaction du présent rapport.

7. La Directrice du Bureau des services d'audit et d'investigation confirme au Conseil d'administration que le Bureau a agi en toute indépendance en 2016. Il n'a subi aucune ingérence lors de la définition de son périmètre d'intervention, de la réalisation de ses travaux et de la communication de ses résultats.

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

8. De l'avis du Bureau, fondé sur le périmètre d'intervention, l'adéquation et l'efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne du FNUAP étaient « *partiellement satisfaisantes* » : 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.

9. On trouvera dans le document DPA/FPA/2017/6/Add.1 les raisons de l'opinion, les critères appliqués, le périmètre d'intervention et les sources factuelles supplémentaires prises en compte, le cas échéant, pour formuler l'opinion, ainsi que les procédures suivies pour regrouper et analyser les problèmes constatés.

C. Conformité avec la politique de contrôle

10. Les procédures relatives à la divulgation des rapports d'audit interne, stipulées dans le document DP/FPA/2015/1, étaient en vigueur pendant toute l'année 2016, quatrième année de divulgation publique. Aucune demande d'accès aux rapports publiés entre septembre 2008 et novembre 2012 n'a été reçue en 2016. Tous les rapports publiés après le 1^{er} décembre 2012 ont été rendus publics, en moyenne, dans le mois suivant leur diffusion interne. En ce qui concerne le Bureau des services d'audit et d'investigation, la clarté et la qualité de ses rapports d'audit interne continuent de faire l'objet d'une attention soutenue ; du temps et des efforts considérables sont consacrés aux échanges avec l'Administration.

11. Comme il est stipulé dans le document DP/FPA/2015/1 (par. 27), les ressources du Bureau des services d'audit et d'investigation ont été utilisées de manière efficace et efficiente en 2016, mais les fonds disponibles étaient insuffisants pour étendre le périmètre couvert par les audits internes, faire face à l'augmentation du nombre et de la complexité des activités d'investigation, ou pour appuyer l'Administration autrement que par des services consultatifs sporadiques (voir les sections III, IV, V, VIII et IX).

III. Ressources

12. Au 31 décembre 2016, le Bureau des services d'audit et d'investigation comptait 21 postes approuvés au total : 4 dans la catégorie des services généraux et 17 dans la catégorie des administrateurs, dont un était vacant en fin d'année. L'équipe d'audit interne comprend un chef de service, huit auditeurs et un analyste de données. Pour les missions de terrain, elle est augmentée de consultants individuels et de personnel de cabinets d'audit locaux sous contrat à long terme. Tous les postes étaient pourvus en fin d'année. L'équipe d'investigation comprend un chef de service, quatre enquêteurs internes – un enquêteur a pris ses fonctions en octobre 2016 et un autre était en cours de recrutement en fin d'année – et deux consultants à temps plein. La direction du Bureau des services d'audit et d'investigation, constituée de la Directrice et de deux fonctionnaires des services généraux (un poste était vacant en fin d'année), est chargée de la gestion générale et de l'administration du Bureau ; de la publication de rapports ; des relations avec les États membres et les bailleurs de fonds ; de la majorité des services consultatifs ; du point focal du FNUAP pour le Corps commun d'inspection et du secrétariat du Comité consultatif pour les questions d'audit. La fonction d'assurance et d'amélioration qualité, qui a été renforcée, est incluse depuis 2016 dans la direction et dotée d'un personnel dédié dans la catégorie des administrateurs.

13. Les difficultés rencontrées par le passé pour trouver des candidats qualifiés, exacerbées par les retards liés à certaines démarches administratives préalables à la prise de fonctions, se sont perpétuées en 2016. Le taux global de vacance de postes au Bureau des services d'audit et d'investigation était légèrement réduit en 2016, à 14 %, avec une répartition différente de celle de 2015 (voir **Error! Reference source not found.**).

14. Depuis 2014, le financement du Bureau provient exclusivement du budget institutionnel du FNUAP. En 2016, à l'instar des années précédentes, le Bureau a continué de gérer son budget de manière proactive, le niveau original du budget pour 2016 ayant été rétabli en juillet 2016. Le budget annuel, ajusté en fonction du taux réel de vacance de postes pour 2016, a légèrement augmenté par rapport à 2015 (voir **Error! Reference source not found.**).

Tableau 1
Ressources – 2015 et 2016

	Audit interne		Investigation		Direction		AAC		Total	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2014	2016	2015	2016
Postes d'administrateur – approuvés	10	10	5	5	2	2	-	-	17	17
Taux de vacance	13 %	13 %	9 %	22 %	50 %	0 %	-	-	16 %	14 %
Postes des services généraux – approuvés	1	1	1	1	2	2	-	-	4	4
Taux de vacance	0 %	0 %	0 %	0 %	6 %	50 %	-	-	3 %	25 %
<i>(En milliers de dollars des États-Unis)</i>										
Dépenses de personnel (ajustées en fonction des vacances de postes)	2 193	2 179	949	789	483	719 ***	-	-	3 625	3 687
Consultants individuels	87	171	173	299	-	-	58*	67	318	537
Services acquis	736	472	29	27	-	-	-	-	765	499
Déplacements	238	336	184	136	15	11	73	53	510	536
Charges opérationnelles**	37	32	20	45	1	-	3	10	61	87
TOTAL	3 291	3 190	1 355	1 296	499	730	134	130	5 279	5 346

* Après renonciation aux honoraires du Président.

** Essentiellement pour les systèmes informatiques.

*** La fonction renforcée d'assurance et amélioration qualité est incluse depuis 2016 dans la Direction.

IV. Activités d'audit interne en 2016

A. Méthodologie d'évaluation des risques à des fins d'audit

15. Le Bureau des services d'audit et d'investigation mène ses activités d'assurance sur la base d'un plan d'audit fondé sur une approche par les risques qui est approuvé par le Directeur exécutif après avoir été examiné par le Comité consultatif pour les questions d'audit. Le plan d'audit est élaboré à partir d'une évaluation étayée, à des fins d'audit, des risques associés à l'univers d'audit, constitué de 38 unités administratives qui participent aux activités d'exécution des programmes, de 15 fonctions essentielles et de 10 domaines de technologie de l'information et des communications (TIC). Le niveau de risque est mesuré en fonction d'un ensemble d'indicateurs qui représentent l'impact potentiel et la probabilité d'événements susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs des unités administratives, processus et systèmes évalués.

16. L'évaluation, à des fins d'audit, des risques associés aux unités administratives se fonde sur des indicateurs qui mesurent : a) l'importance relative du programme, sa complexité, son fonctionnement et les changements apportés ; b) la complexité et la performance opérationnelles ; c) la capacité de l'unité à gérer les activités programmatiques et opérationnelles ; et d) les niveaux de corruption⁴ dans les pays d'implantation des bureaux de terrain.

17. L'évaluation, à des fins d'audit, des risques associés aux fonctions essentielles se fonde sur des indicateurs qui mesurent : a) la valeur monétaire qui circule dans ces fonctions, leur impact et leur complexité ; b) les changements qui les affectent ; c) l'efficacité perçue des systèmes et des contrôles en place ; et d) la capacité de gestion des processus.

18. Les risques associés aux TIC sont évalués séparément, selon des indicateurs qui mesurent : a) leur pertinence et leur complexité ; b) les changements qui les affectent ; et c) l'efficacité perçue des contrôles en place dans ces domaines.

19. L'évaluation des risques, à des fins d'audit, prend également en compte : a) les résultats des processus de gestion du risque institutionnel et d'auto-évaluation des contrôles en cours de mise en œuvre par l'Administration ; b) les résultats des consultations avec l'administration du siège et des bureaux régionaux ; et c) les résultats et dates d'achèvement des précédents audits internes et externes, ainsi que du travail d'investigation. Les résultats des évaluations des risques sont abordés à la section VI.A.

B. Plan d'audit pour 2016

20. Le plan d'audit pour 2016 reposait sur a) les résultats de l'évaluation effectuée en 2014, à des fins d'audit, des risques des unités administratives et des processus (voir DP/FPA/2015/7, section V.A et DP/FPA/2016/7, section V.B) ; et b) l'évaluation des risques des TIC effectuée à la fin de 2015.

21. Le plan d'audit interne pour 2016 prévoyait 29 missions d'audit, couvrant principalement les dépenses en 2015, et combinant des unités administratives à risque élevé et à risque moyen, ainsi que des processus, programmes et domaines TIC à risque élevé. Il comprenait également des audits conjoints décidés avec les services d'audit interne du système des Nations unies (UN-RIAS). Afin de maximiser les ressources, les audits étaient délibérément prévus de manière à atteindre des degrés différents d'avancement en fin d'année. Le degré de mise en œuvre du plan réalisé est présenté au Tableau 2.

⁴ Selon les indicateurs publiés par la Banque mondiale.

Tableau 2
Synthèse des audits de 2016

<i>Degré d'avancement</i>	<i>Unités administratives</i>	<i>Processus et programmes</i>	<i>TIC</i>	<i>Audits conjoints^a</i>	<i>Processus d'audit à distance^b</i>	Total
Audits prévus – par année de finalisation						
À finaliser en 2016	12	2	2	2	1	19
À commencer en 2016 et finaliser en 2017	8	1			1	10
Total des audits	20	3	2	2	2	29
Audits effectués – par degré d'avancement en fin d'année						
Rapports finals établis ^c	8	2	1	1	1	13
Projets de rapports établis ^d	5			1		6
Sous-total	13	2	1	2	1	19
Projets de rapports en préparation ou en cours d'examen	5		1			6
Phase de planification ou de travail de terrain	1	1			1	3
Total^e	19	3	2	2	2	28

Notes

^a Sous la direction d'autres services d'audit interne des Nations Unies.

^b Examen, à partir du siège, de l'efficacité opérationnelle d'une sélection de contrôles clés et d'importantes transactions financières des bureaux de terrain. Mise en œuvre lancée en 2016.

^c Liste de tous les rapports établis à l'annexe 2.

^d Trois rapports finals établis au 15 mars 2017.

^e Un audit reporté par manque de ressources administratives du Bureau.

22. Les huit audits d'unités administratives (un bureau régional et sept bureaux de pays), ainsi que l'audit à distance des 17 bureaux de pays de la région Europe de l'Est et Asie centrale, couvraient des dépenses d'un montant total de 148,5 millions de dollars, soit 15 % des dépenses totales en 2015. Cinq audits (56 %) se sont vus attribuer l'appréciation « partiellement satisfaisant »⁵ et trois (33 %) l'appréciation « non satisfaisant »⁶. L'audit à distance était le premier à appliquer le système d'appréciation d'audit à quatre niveaux (basé sur la proposition d'appréciations harmonisées des audits au niveau des missions, entérinée par l'UN-RIAS en septembre 2016), et s'est vu attribuer l'appréciation « quelques améliorations nécessaires »⁷ (11 %). Les appréciations par domaine d'audit sont résumées au Tableau 3.

⁵ « Un ou plusieurs problèmes ont été identifiés qui pourraient négativement affecter la réalisation des objectifs de l'entité audité s'ils n'étaient pas traités par l'Administration ».

⁶ « Un ou plusieurs problèmes ont été identifiés qui pourraient négativement affecter la réalisation des objectifs de l'entité audité ».

⁷ « Les modalités de gouvernance, les pratiques de gestion des risques et les contrôles étaient adéquatement conçus et fonctionnaient efficacement mais nécessitaient d'être améliorés pour procurer une assurance raisonnable que les objectifs de l'entité ou du domaine audité seraient atteints. Les problèmes et possibilités d'amélioration observés n'affectaient pas de manière significative la réalisation des objectifs de l'entité ou du domaine audité. Il est recommandé que l'Administration prenne des mesures pour veiller à ce que les risques relevés soient adéquatement atténués ».

Tableau 3
Audits des unités administratives 2016 – Appréciations par domaine

Appréciation	Domaines ^a					
	Gouvernance des bureaux ^b		Gestion de programme		Gestion des opérations	
	Bureaux	%	Bureaux	%	Bureaux	%
Satisfaisant	1	13 %	-	-	4	45 %
Quelques améliorations nécessaires	-	-	1	11 %	1	11 %
Partiellement satisfaisant	6	74 %	5	55 %	2	22 %
Non satisfaisant	1	13 %	3	33 %	2	22 %

^a La portée et la profondeur de l'examen varient selon l'audit, en fonction des résultats de l'évaluation des risques de l'entité auditée.

^b L'audit du bureau régional couvrait également l'appui aux bureaux de pays de la région ainsi que le contrôle sur ces bureaux – ce domaine s'est vu attribuer l'appréciation « partiellement satisfaisant ».

23. Sur les trois audits de processus, programmes et TIC effectués (voir Tableau 2), un (33 %) s'est vu attribuer l'appréciation « satisfaisant » et deux (66 %) l'appréciation « partiellement satisfaisant ». La portée d'un audit de programme (« Gouvernance et gestion stratégique de 'UNFPA Supplies' ») a été limitée par l'absence de certains documents nécessaires à l'exécution des procédures d'audit prévues. D'autres observations auraient éventuellement été faites, et des conclusions différentes tirées, si ces documents avaient été disponibles.

24. La ponctualité de la finalisation des rapports s'est améliorée en 2016 (19 rapports établis contre 15 en 2015), malgré le manque de capacités de direction du Bureau des services d'audit et d'investigation, les longues discussions avec l'Administration sur le contenu des rapports, et les délais de réactivité de l'Administration.

25. Les détails des constatations les plus significatives sont donnés à la section VI.B.

C. Taux de couverture qui en résulte

26. La stratégie d'audit du Bureau des services d'audit et d'investigation prévoit un cycle d'audit de trois ans pour les unités administratives à risque élevé, et de 10 ans pour les unités administratives à risque moyen, des garanties supplémentaires étant fournies par le processus d'audit à distance, qui couvre également les unités administratives à risque faible. En complément des audits des unités administratives, les fonctions essentielles à risque élevé seraient couvertes par des examens transversaux sur une période de 10 ans.

27. Le cycle d'audit moyen pour les unités administratives à risque élevé et moyen pour la période 2014-2016 était de 6 et 12 ans (contre 10 et 18 ans, respectivement, pour la période précédente) et de 10 à 12 ans pour les fonctions essentielles à risque élevé.

28. Sur la base du plan d'audit interne quadriennal préliminaire pour 2017-2020, et en supposant a) l'absence de changements dans la structure et le modèle économique du FNUAP, b) un effectif complet du Bureau des services d'audit et d'investigation et aucun poste vacant, et c) des ressources financières restant au niveau de 2017 (en hausse par rapport à 2016), le cycle d'audit vise à atteindre, en moyenne, sur la période 2017-2020, trois ans pour les unités à risque élevé, 10 ans pour les unités à risque moyen et 10 ans pour les fonctions essentielles à risque élevé – ce qui correspondrait à la stratégie d'audit du Bureau, telle que mentionnée ci-dessus.

V. Activités d'investigation en 2016

29. Le Bureau des services d'audit et d'investigation est chargé de mener des enquêtes sur tous types d'allégations d'infraction :

- a) Enquêtes internes : comportements répréhensibles du personnel du FNUAP, couvrant la fraude et la corruption jusqu'au harcèlement au travail, aux abus d'autorité, aux représailles contre les lanceurs d'alerte, à l'exploitation et aux abus sexuels, aux autres violations des règlements, des normes, des politiques ou des instructions administratives en vigueur ; et
- b) Enquêtes externes : manquement à leurs obligations par des vacataires, des partenaires d'exécution, des fournisseurs et d'autres tierces parties, y compris les pratiques frauduleuses et autres pratiques interdites, commises au détriment du FNUAP.

30. Sur réception d'une plainte, le Bureau des services d'audit et d'investigation procède à un examen préliminaire pour établir la présence (ou non) d'indications raisonnables d'infraction. Si le Bureau décide que les motifs sont insuffisants pour justifier une enquête complète, le dossier est clos et fait l'objet d'une note de clôture. Dans les cas appropriés, les dossiers sont portés à l'attention de l'Administration pour action ou pour résolution informelle. Si l'examen préliminaire indique que les allégations sont crédibles, le Bureau ouvre une enquête formelle. Si les allégations sont ensuite jugées fondées, le Bureau transmet un rapport d'enquête par objet de l'investigation (fonctionnaire, autre personnel ou entité concernés) au Directeur exécutif, pour mesure administrative ou disciplinaire appropriée, ou pour sanction et, le cas échéant, pour recouvrement des fonds ou des biens. Lorsqu'une enquête révèle des faiblesses systémiques des contrôles internes qui ne sont pas déjà abordées dans les rapports d'audit interne, le Bureau peut émettre une nouvelle communication chargeant l'Administration de remédier aux faiblesses constatées.

A. Nombre de dossiers

31. En 2016, le Bureau des services d'audit et d'investigation a traité 90 nouvelles plaintes, soit 27 % de plus qu'en 2015. Les nouvelles plaintes sont de plus en plus complexes et demandent de plus en plus de ressources, en particulier les plaintes externes (32 en 2016 contre 27 en 2015).

32. En comptant les 52 plaintes datant de 2015, le Bureau a traité au total 142 dossiers en cours (voir Tableau 4) en 2016, soit une augmentation de l'ordre de 23 % par rapport à 2015 (et de 75 % comparé à 2013). Le Bureau a également traité 12 cas de fonctionnaires sollicitant des conseils portant sur le mandat du Bureau en matière d'investigation.

Tableau 4
Vue d'ensemble des plaintes reçues et des dossiers classés en 2016

	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
Dossiers reportés								
– de 2012 ou d'avant	20	25 %	2	2 %				
– de 2013		0 %	32	30 %	3	3 %		
– de 2014					41	36 %	4	3 %
– de 2015							48	34 %
Plaintes reçues durant l'année en cours	61	75 %	71	68 %	71	61 %	90	63 %
Dont :								
internes	55	68 %	50	48 %	44	38 %	58	41 %
externes	6	7 %	21	20 %	27	23 %	32	23 %
Nombre total de dossiers	81	100 %	105	100 %	115	100 %	142	100 %

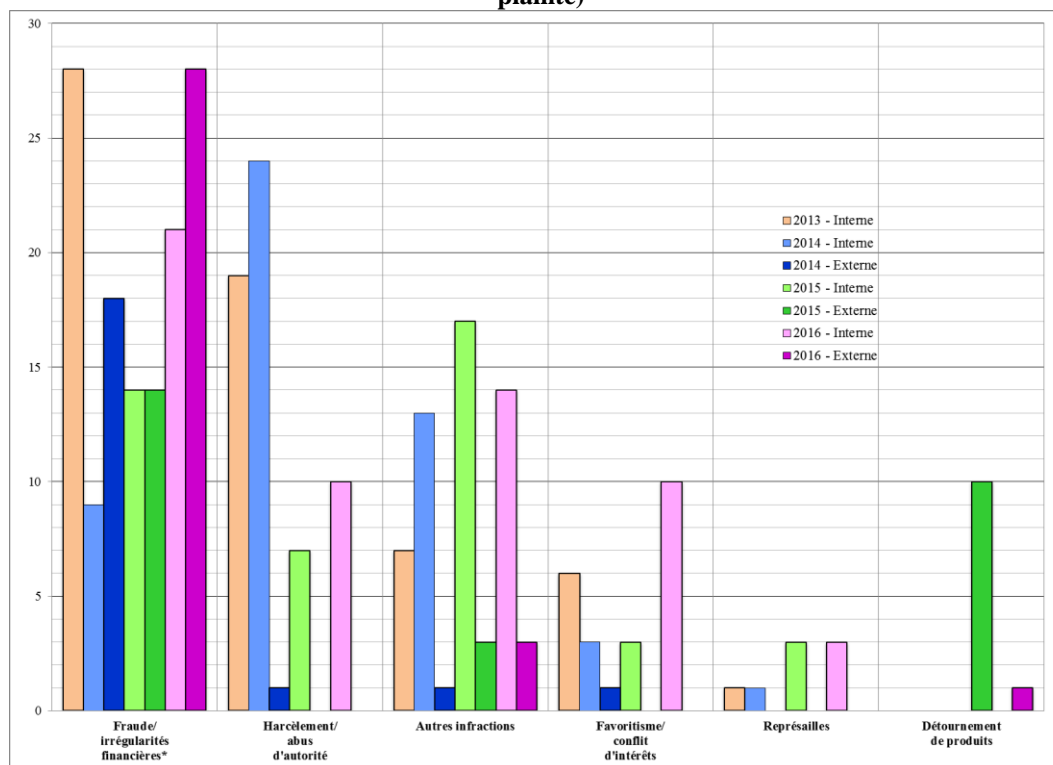
	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
Dossiers classés								
Après examen préliminaire	40	85 %	41	67 %	35	56 %	75	74 %
Après enquête complète	7	15 %	20	33 %	28	44 %	26	26 %
Dont : jugées fondées	6	13 %	15	24 %	13	21 %	19	19 %
jugées sans fondement	1	2 %	5	8 %	15	24 %	7	7 %
Total, dossiers classés	47	100 %	61	100 %	63	100 %	101	100 %
Dossiers reportés à l'année suivante	34		44		52		41	
Dont : internes	28	82 %	27	61 %	26	50 %	25	61 %
externes	6	18 %	17	39 %	26	50 %	16	39 %

B. Types de plaintes

33. En 2016, 39 des plaintes reçues (40 %) concernaient des pratiques frauduleuses⁸ (internes et externes) ; 17 (19 %) concernaient des allégations d'autres formes d'infraction sans implications financières (par exemple, menaces de mort, mauvaise utilisation des fonds du FNUAP) et 10 étaient des plaintes (11 %) pour harcèlement et abus d'autorité. Les autres allégations reçues concernaient sept cas de vol (8 %), six de conflit d'intérêt (7 %), quatre de favoritisme (4 %), trois de fausse déclaration (3 %), trois de représailles (3 %) et un de détournement de produits (1 %). La Figure 1 illustre les tendances par catégorie et par année.

⁸ Établies au moment de la réception de la plainte. La catégorisation peut changer en cours d'investigation.

Figure 1
 Vue d'ensemble des plaintes reçues entre 2013 et 2016 par catégorie (à la date de réception de la plainte)



* Comprend les pratiques frauduleuses, le vol et la fausse déclaration.

34. Les plaintes étaient soumises directement au Bureau des services d'enquête et d'investigation par courrier postal ou électronique (53 %) ; par le biais du système d'assistance confidentiel du Bureau (29 %) ; par renvoi de l'audit interne, d'entités extérieures au Bureau ou au FNUAP (10 %) ; et en personne (6 %). Des allégations ont également été dérivées, de façon proactive, d'autres enquêtes (2 %).

C. Règlement des dossiers

35. Sur 142 dossiers au total, 101 ont été classés en 2016 : 75 après examen préliminaire et 26 après enquête complète ; 23 rapports d'investigation ont été établis (certains d'entre eux portaient sur plusieurs dossiers).

36. Sur les 26 dossiers ayant fait l'objet d'une enquête, 19 ont été jugés fondés, en totalité ou en partie (voir Tableau 5 et détails à l'annexe 6). La valeur globale approximative des dossiers jugés fondés concernant les pratiques frauduleuses et les irrégularités financières s'élevait à 36 700 dollars.

Tableau 5
Vue d'ensemble des dossiers ayant fait l'objet d'enquête en 2016 par catégorie (à la date de conclusion de l'enquête)

Description	Externes	Internes	Total	Pourcentage
Fraude/irrégularités financières	16	6	22	84 %
Jugées fondés	10	5	15	57 %
Jugées non fondés	6	1	7	27 %
Représailles	-	3	3	12 %
Jugées fondés	-	3	3	12 %
Jugées non fondés	-	-	-	-
Autres infractions	1	-	1	4 %
Jugées fondés	1	-	1	4 %
Jugées non fondés	-	-	-	-
Total général	17	9	26	100 %
Jugées fondés	11	8	19	73 %
Jugées non fondés	6	1	7	27 %

37. Quarante et un dossiers ont été reportés en 2017 (moins qu'en 2014). À l'exception de quatre d'entre eux, tous avaient été reçus en 2016. Les dossiers reportés concernaient principalement des questions internes. Soixante-trois pour cent de ces dossiers relevaient de la catégorie « pratiques frauduleuses », 10 % de « conflit d'intérêt », 10 % de « harcèlement », 5 % de « vol » et 2 % de « favoritisme ». Sur le portefeuille des dossiers reportés, 34 % (14 dossiers) correspondaient à des dossiers hautement prioritaires ; 56 % (23 dossiers) se trouvaient au stade de l'examen préliminaire et 44 % (18 dossiers) au stade de l'enquête ou de l'établissement du rapport.

VI. Principales constatations des activités d'audit interne et d'investigation en 2016

A. Évaluation des risques à des fins d'audit en 2016

38. Le Tableau 6 résume le résultat des évaluations menées en 2016, à des fins d'audit, des risques a) des unités administratives et b) des composantes des fonctions essentielles et des TIC, qui étaye le plan d'audit de 2017.

Tableau 6
Résultat de l'évaluation des risques menée en 2016 à des fins d'audit

Entités	Risque			Total
	Élevé	Moyen	Faible	
Bureaux de pays	12	50	59	121
Bureaux régionaux	1	4	1	6
Bureaux de liaison	-	-	6	6
Unités du siège impliquées dans l'exécution de programmes	1	2	2	5
Unités administratives	14	56	68	138
Composantes des fonctions essentielles et des TIC*	33	87		120

* Les fonctions essentielles et les TIC ont été décomposés en éléments constitutifs et l'évaluation s'est concentrée sur les composantes à plus haut risque.

39. L'évaluation des risques à des fins d'audit reflète l'exposition du Fonds aux risques, qui est restée fondamentalement inchangée par rapport aux années précédentes. Les facteurs de risque, à des fins d'audit, qui en résultent correspondent en général à ceux recensés par le processus de gestion du risque institutionnel en cours de mise en œuvre par l'Administration, et découlent principalement :

- a) d'un programme complexe et relativement atomisé, mis en œuvre par un grand nombre d'unités administratives dont plusieurs opèrent dans des situations fragiles, en collaboration avec un grand nombre de partenaires d'exécution dont les capacités varient ;
- b) d'une croissance importante des activités d'intervention humanitaire, particulièrement dans les pays touchés par des conflits ;
- c) d'un important programme pour la sécurité des produits de santé procréative (« UNFPA Supplies »), y compris la fourniture de quantités importantes de contraceptifs, causant de multiples défis pour la gestion de la chaîne d'approvisionnement ;
- d) de la dépendance continue d'un petit nombre de principaux bailleurs de fonds et de l'exposition aux fluctuations de change ;
- e) d'une proportion croissante d'autres ressources (autres que les ressources de base), qui réduit la souplesse de programmation et alourdit la charge de travail des unités administratives chargées de ces ressources, tout en ne couvrant que partiellement le coût des fonctions de gestion essentielles ; et
- f) d'opérations très décentralisées, avec des effectifs importants et dispersés (faisant très souvent appel à des consultants), des niveaux élevés d'achats locaux et un grand nombre d'opérations financières.

40. Vingt-huit fonctions et cinq domaines de technologie de l'information et de la communication ont été jugés comme présentant un risque élevé, à des fins d'audit, dont les principales causes sont indiquées entre parenthèses.

- a) *Gouvernance* : i) dispositif de contrôle interne ; contrôle de gestion (les contrôles de « deuxième ligne de maîtrise ») ; gestion du risque institutionnel et gestion du risque de fraude (lacunes en matière de contrôle et de capacités) ; ii) gestion des priorités institutionnelles ; iii) alignement de la structure et du personnel ; planification des effectifs et de la succession (limites de capacités, y compris les vacances prolongées de postes clés) ; et iv) mobilisation des ressources (évolution du paysage du financement) ;
- b) *Gestion des programmes* : i) conception des programmes ; gouvernance et suivi (lacunes dans les cadres de résultats et changements de politique prévus) ; ii) plan de travail, gestion financière des programmes, et suivi (lacunes en matière de contrôle) ; iii) intervention humanitaire (lacunes en matière de contrôle et de capacités ; augmentation des interventions humanitaires, et problèmes rencontrés par ces dernières) ; iv) évaluations des capacités des partenaires d'exécution ; gestion des avances et des dépenses ; et mécanismes d'assurance (changements de processus et de systèmes) ; v) gestion de la chaîne d'approvisionnement (lacunes en matière de contrôle et de capacités) ; vi) élaboration et calcul du coût des propositions de financement (plus grande proportion de ressources autres que les ressources de base) et vii) gestion des fonds d'affectation spéciale (changements de processus) ;
- c) *Gestion des opérations* : i) mise en œuvre de la stratégie de ressources humaines, recrutement et gestion du personnel contractuel (lacunes et modifications des processus) ; ii) passation de marchés des bureaux de terrain (lacunes en matière d'efficacité opérationnelle) ; iii) achats humanitaires (augmentation des volumes et risques inhérents au recours aux procédures d'achats d'urgence) ; iv) contrôle des engagements (lacunes en matière de contrôle) ; v) avances en numéraires sur les projets (utilisation croissante de systèmes de paiement tiers) ; et vi) gestion de la taxe sur la valeur ajoutée (lacunes en matière de contrôle) ; et

- d) *Technologies de l'information et de la communication* : i) gouvernance des processus, des projets et des données ; prestation de services (lacunes en matière de contrôle et de capacités), et ii) applications de gestion (lacunes en matière de fonctionnalités et de contrôles dans la planification des ressources de l'organisation et autres systèmes de TIC. La charge de travail et le risque de non-conformité sont accrus tandis que l'information disponible pour le suivi et le contrôle de la gestion est limitée).

B. Principales constatations des activités d'audit interne et d'investigation

41. Les bonnes pratiques et les possibilités d'amélioration révélées par le travail d'audit interne et d'investigation en 2016 correspondent à celles recensées les années précédentes, ainsi qu'à celles incluses par le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU dans sa lettre d'observations pour 2016. Elles sont présentées ci-après et une vue d'ensemble sous forme de tableaux figure à l'annexe 3.

Unités administratives

i) Gouvernance des bureaux

42. La tenue de réunions régulières du personnel et de l'Administration pour échanger des informations, faire le suivi de la mise en œuvre des programmes et coordonner les activités programmatiques et opérationnelles, a encore été observée en 2016. Certains bureaux ont préparé des plans de gestion annuels clairs et pertinents, et établi avec efficacité des structures décentralisées pour améliorer la mise en œuvre et le suivi des activités programmatiques. Un bureau a mis en œuvre des mécanismes bien définis pour la coordination et le suivi des activités d'intervention humanitaire.

43. Des améliorations ont été observées dans les plans de gestion annuels des bureaux ; d'autres améliorations sont nécessaires afin que ces plans reflètent en permanence tous les produits pertinents. Il faut, par exemple, mieux définir ces produits, ainsi que les indicateurs, les données de référence, les cibles et les jalons correspondants. Qui plus est, l'approbation et la mise en œuvre en temps voulu des bilans de l'alignement de la structure organisationnelle et du personnel sont nécessaires pour s'assurer que les capacités de dotation en effectifs correspondent aux besoins de l'exécution des programmes et des opérations. Les améliorations de processus ont contribué à réduire le taux de vacance des postes de hauts fonctionnaires. Dans certains cas, cependant, les postes vacants n'ont pas été rapidement pourvus – en particulier dans les bureaux qui géraient des programmes de grande ampleur ou complexes, ou qui opéraient dans des situations fragiles. L'appui et le contrôle du siège et des bureaux régionaux concernant ces postes vacants doivent être renforcés.

44. Les unités administratives doivent mettre en place une procédure plus efficace pour a) identifier et évaluer tous les risques (pertinents) qui ont des incidences sur elles ; et b) définir et mettre en œuvre des mesures appropriées d'atténuation des risques. Le processus de gestion du risque institutionnel est devenu partiellement opérationnel en 2015 et un processus révisé a été lancé en 2016. Ce dernier comprenait quelques améliorations, notamment au niveau des outils, mais d'autres améliorations sont nécessaires.

ii) Gestion des programmes

a. Planification, exécution et suivi des programmes

45. Certains bureaux ont mis en œuvre des mécanismes efficaces pour faciliter le paiement des frais de déplacement, de la rémunération du personnel de terrain et des indemnités journalières des participants à un programme en utilisant la technologie bancaire par téléphonie mobile ou des prestataires de services de paiement. Il faudrait envisager d'adopter ailleurs ces pratiques qui limitent les risques liés au traitement des paiements en espèces. Pour engager le

dialogue avec des bailleurs de fonds potentiels à propos des ressources, un bureau a mis en place une structure efficace de prise en charge du co-financement, fondée sur des observations factuelles, des données essentielles et les témoignages des bénéficiaires directs. Il faudrait aussi envisager d'adopter cette pratique ailleurs.

46. Comme indiqué par le passé, des cadres de ressources et de résultats de programmes plus complets devraient être élaborés en complément des documents de programme nationaux et régionaux. Il s'agirait de mieux présenter : a) les produits du programme ; b) les indicateurs, ainsi que les données de référence et les cibles connexes ; c) les jalons (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. L'Administration du siège a indiqué qu'elle préparait de nouvelles lignes directrices et de nouveaux outils à cet effet.

47. La gestion des plans de travail devrait être encore renforcée, particulièrement en ce qui concerne a) les délais de finalisation ; b) le niveau de détail ; c) les mises à jour régulières ; d) les données à l'appui des budgets des plans de travail ; e) l'efficacité des contrôles de la gestion financière du programme, y compris les examens des dépenses et les rapprochements du budget et des résultats réels ; f) l'alignement avec les « instantanés » des plans de travail reflétés dans le système mondial de programmation ; et g) la régularité et la rigueur du suivi de la mise en œuvre du plan de travail et des résultats obtenus.

b. Exécution nationale

48. Des évaluations plus approfondies et mieux étayées de la capacité de gestion programmatique et financière des partenaires d'exécution restent nécessaires, ainsi qu'un suivi financier accru, 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. 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.

c. Gestion des stocks

49. 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.

50. Le suivi des stocks reste à améliorer, sachant que les audits conclus en 2016 couvraient en partie les améliorations liées à la mise en œuvre de la nouvelle application de « système de suivi des stocks » basée sur Atlas (remplaçant le système de gestion des stocks utilisé tout au long de 2015).

d. Gestion des ressources autres que les ressources de base

51. Aucun problème important n'a été observé en 2016.

*iii) Gestion des opérations**a. Ressources humaines*

52. Les audits effectués en 2016 continuent de souligner la nécessité d'améliorer le respect des politiques et procédures applicables concernant l'attribution et la gestion des contrats de services et de consultants individuels, ainsi que les besoins de formation obligatoire.

b. Achats

53. Bien que certains bureaux aient renforcé leur fonction de planification des achats, d'importantes améliorations restent nécessaires dans ce domaine.

54. Plusieurs cas de non-respect des procédures de passation des marchés au niveau local ont été révélés, dans les domaines des appels d'offres, de l'adjudication de marchés et de la gestion des marchés. En raison du contrôle limité exercé par l'Administration, ces cas n'ont pas été identifiés et corrigés à temps. Les audits ont relevé des possibilités récurrentes d'élargir le recours aux contrats à long terme au niveau local, pour rendre plus efficaces les procédures d'achat et améliorer le rapport qualité-prix. Enfin, des améliorations continuent d'être nécessaires au niveau des preuves documentaires de la réception et de l'inspection des marchandises et des services acquis.

c. administration générale

55. Les services de voyages aériens n'ont pas toujours été acquis au moins 21 jours avant la date du déplacement, limitant la possibilité d'obtenir de meilleurs tarifs que ceux généralement pratiqués à l'approche de la date du vol.

d. Gestion financière

56. Presque tous les audits continuent de constater des dépenses enregistrées sous des codes comptables incorrects, ce qui réduit la fiabilité globale de l'information sur les programmes et de l'information financière. Les contrôles compensatoires appliqués au siège, dans le cadre du processus de préparation des états financiers, ont partiellement atténué l'impact de ce problème.

57. Afin de minimiser le risque d'opérations exécutées sans l'accord approprié de l'Administration et, éventuellement, celui d'engager des 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 partenaire d'exécution les décisions d'acquisition de biens ou services ou les décisions de remboursement des frais.

58. Des lignes directrices plus précises sont également nécessaires au sujet des processus et des contrôles exercés sur les versements effectués par l'intermédiaire de prestataires de services de paiement, y compris les banques, les opérateurs de transferts monétaires et les sociétés de téléphonie mobile.

59. Enfin, une meilleure gestion des paiements et remboursements de la taxe sur la valeur ajoutée continue d'être observée dans certains cas.

iv) Appui aux bureaux de pays et leur contrôle (bureaux régionaux)

60. La nécessité d'une amélioration significative de l'efficacité du contrôle de la performance des bureaux de pays par les bureaux régionaux est particulièrement importante. Il s'agit de mettre en place des mandats et des directives clairs, qui couvrent la nature, le périmètre d'intervention et la fréquence des contrôles attendus, ainsi que des ressources humaines et financières suffisantes. À l'instar d'autres audits de bureaux régionaux, l'audit du bureau

régional pour les États arabes a relevé des possibilités d'amélioration de l'efficacité des processus d'assistance technique et de gestion du fichier des consultants (voir par. 73).

Processus et programmes

Processus d'acquisition de préservatifs

61. La gestion des risques et les contrôles internes de l'acquisition de préservatifs pendant la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 mars 2015, s'élevant à un montant de 32 millions de dollars, ont reçu l'appréciation « satisfaisant ».

62. L'audit a relevé plusieurs bonnes pratiques d'acquisition de préservatifs et formulé 15 recommandations d'améliorations supplémentaires, de nature principalement opérationnelle. Les plus importantes portaient sur a) la recherche d'autres sources d'approvisionnement ; b) l'atténuation de l'impact des exigences d'enregistrement des produits dans le pays pour les contraceptifs de qualité assurée fournis par le FNUAP ; c) la préconisation d'une approche fondée sur les risques concernant les tests après expédition obligatoires dans le pays, qui ajoutent à la complexité des activités d'acquisition et de fourniture de préservatifs et pourraient empêcher le FNUAP d'offrir un bon rapport qualité-prix ; et d) le renforcement des activités de gestion stratégique de la chaîne d'approvisionnement.

Gouvernance et gestion stratégique de « UNFPA Supplies »

63. « UNFPA Supplies » est le programme-phare du FNUAP, conçu pour accélérer les progrès des pays qui ont le plus besoin de sécurité d'approvisionnement en produits de santé reproductive ; 185,2 millions de dollars ont été investis en 2014, destinés principalement à l'achat de produits de santé reproductive (111,4 millions de dollars) aux activités de renforcement des capacités (62,5 millions de dollars). Tous les domaines relevant du périmètre d'intervention de l'audit (« conception du programme » ; « gouvernance et gestion stratégique du programme » ; « gestion des effectifs » ; et « rapports et systèmes du programme ») ont reçu l'appréciation « partiellement satisfaisant ».

64. Les principales possibilités d'amélioration en matière de « conception du programme » faisaient référence à une meilleure définition a) du renforcement des capacités dans le cadre du programme, pour que l'attention porte davantage sur des interventions économiques, y compris celles requises pour pallier les problèmes de disponibilité des produits et de ruptures de stocks (en grande partie attribués aux déficits de capacités de la chaîne d'approvisionnement) ; b) d'un processus et d'un ensemble complet de critères pour « obtenir son 'diplôme' et faire sortir » les pays du programme.

65. Des stratégies de mise en œuvre pluriannuelles propres aux pays et des plans d'action continus au moyen terme pourraient améliorer la « gestion stratégique du programme » en permettant un meilleur ciblage, une plus grande cohérence et une meilleure affectation des ressources dans une optique à long terme. De plus, des modalités, processus et systèmes organisationnels plus efficaces pour la gestion de la chaîne d'approvisionnement, depuis l'acquisition jusqu'au « dernier kilomètre », en passant par la quantification, la planification, l'approvisionnement, la livraison et la distribution de produits de santé reproductive, pourraient 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 du FNUAP.

Technologies de l'information et de la communication.

66. Le système mondial de programmation est l'application mise en œuvre en novembre 2014 en appui de la préparation, de l'approbation budgétaire, de la maintenance et de la configuration des plans de travail utilisés dans la gestion de la mise en œuvre des programmes.

67. Les contrôles ont reçu l'appréciation « partiellement satisfaisant », principalement en raison de problèmes de conception des contrôles dans les domaines a) de l'accès aux fonctions du système ; b) de la séparation des responsabilités entre le processus de développement et celui de maintenance du système ; c) de la fonctionnalité liée à la préparation et à l'approbation du budget du plan de travail ; et d) de la réalisation et de l'approbation du plan de travail en général.

68. Le processus de gouvernance des TIC devrait lui aussi être amélioré par la mise en place d'une procédure d'autorisation obligatoire pour les nouvelles applications, qui confirme leur respect des règles imposées par le dispositif de contrôle interne.

Audit conjoint

69. Le Bureau des services d'audit et d'investigation a participé à l'audit des « modalités de gouvernance du Fonds humanitaire commun du Soudan du Sud », qui ont reçu l'appréciation « partiellement satisfaisant ». Quatre recommandations de priorité moyenne ont été formulées, pour améliorer a) certains aspects du processus d'affectation des ressources ; b) la gestion et le partage des dossiers et des rapports ; c) le processus d'atténuation des risques ; et d) la qualité et l'exactitude de l'information communiquée aux parties prenantes du programme.

VII. Recommandations formulées et mesures prises par l'Administration

A. Recommandations issues des audits

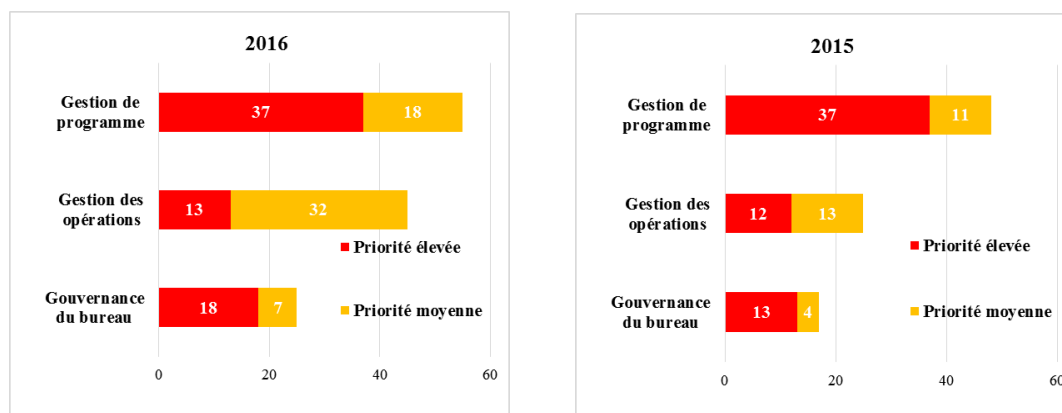
Nouvelles recommandations

Bureaux de pays

70. Globalement, 125 recommandations relatives aux audits des bureaux de pays ont été formulées en 2016. À l'instar des années précédentes, la plus grande proportion des recommandations portait sur « gestion de programme » (44 %), avec une hausse du nombre de recommandations concernant « gestion des opérations ». Sur les 125 recommandations, 68 (54 %) ont été considérées « hautement prioritaires » (priorité élevée) et les 57 autres (46 %) de « priorité moyenne » (voir Figure 2).

Figure 2

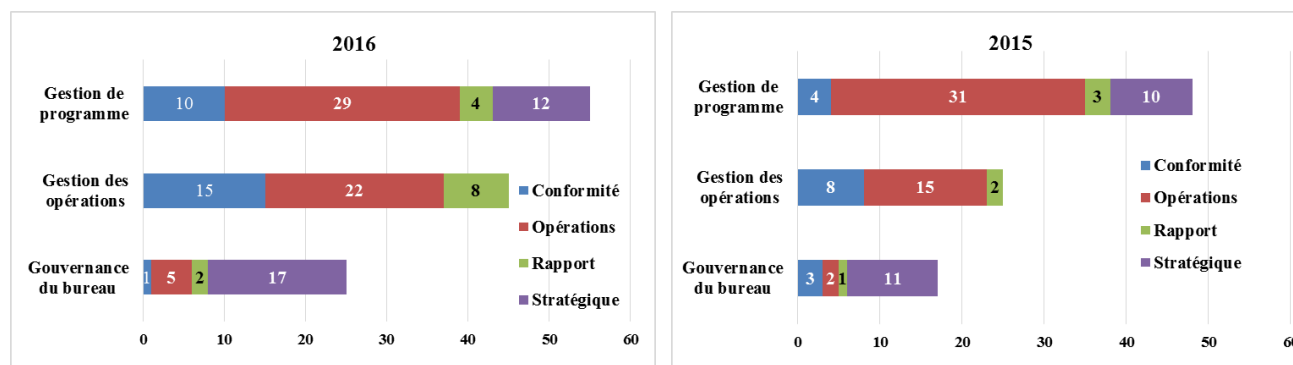
Recommandations issues des audits des bureaux de pays – par niveau de priorité



71. Comme par le passé, la majorité des recommandations concernent les rubriques « opérations » et « objectifs stratégiques », à raison de 56 (45 %) et 29 (23 %) recommandations respectivement. Une plus faible incidence de questions portant sur les rubriques « conformité »

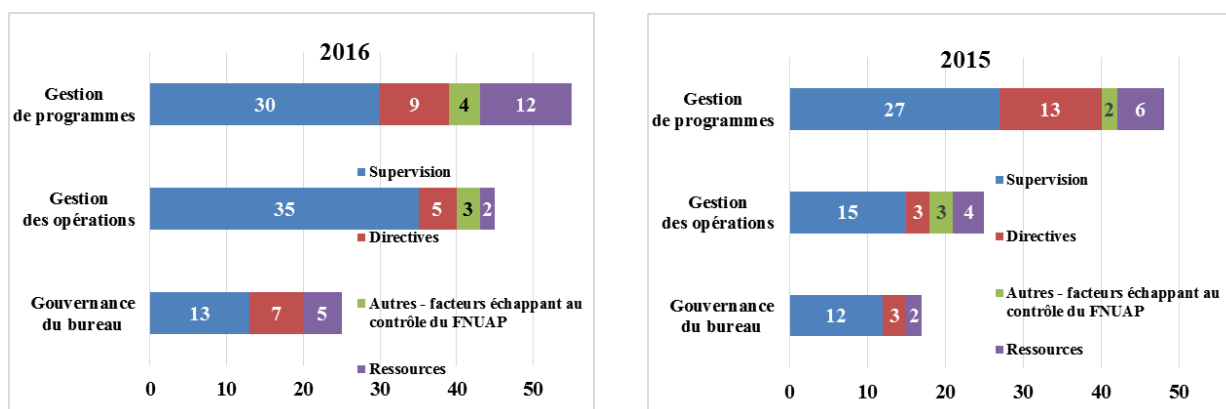
et « rapports », à savoir 26 et 14 recommandations respectivement, a été constatée (voir Figure 3).

Figure 3
Recommandations issues des audits des bureaux de pays – par type



72. Le manque de « supervision » (inadéquate ou insuffisante) est resté la principale cause des problèmes constatés, à raison de 78 recommandations (62 %), suivi par des « directives » inadéquates (manque de politiques ou politiques inadéquates), avec 21 recommandations (17 %) et par « ressources » (humaines ou financières), avec 19 recommandations (15 %) (voir Figure 4).

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



Bureaux régionaux

73. Le Bureau des services d'audit et d'investigation a formulé 17 recommandations à la suite de son audit du bureau régional pour les États arabes. Six d'entre elles (dont quatre étaient de nature « stratégique ») portaient sur l'« appui aux bureaux de pays et leur contrôle », un rôle essentiel des bureaux régionaux. Les 11 autres recommandations, sous les rubriques « gouvernance des bureaux » et « gestion du programme et des opérations », correspondaient à des problèmes comparables à ceux relevés dans les audits des bureaux de pays, avec des priorités, des catégories d'objectifs et des causes premières semblables à celles abordées précédemment.

Audits des processus et des programmes

74. Globalement, 41 recommandations ont été formulées concernant les trois audits des processus effectués en 2016 (voir par. 61 à 63). Les recommandations portaient sur les rubriques « gouvernance », « gestion de programme » et « gestion des opérations ». Cinquante-huit pour

cent d'entre elles étaient considérées « hautement prioritaires », l'inadéquation des lignes directrices était la cause première des problèmes dans 75 % des cas, concernant principalement les objectifs « stratégiques » et « opérationnels ».

Recommandations en suspens

75. Comme indiqué dans le Tableau 7, 239 recommandations⁹ étaient en suspens au 31 décembre 2016, après la clôture de 128 recommandations en 2016.

Tableau 7
Degré d'avancement de la mise en œuvre des recommandations issues des audits, par année

Rapports établis en	Nombre de rapports	Recommandations formulées	Recommandations en suspens	
			2015	2016
2010*-2014	36	565	36 (6 %)	12 (2 %)
2015	11	171	148 (87 %)	69 (40 %)
Sous-total	47	736	184 (25 %)	81 (11 %)
2016	12	183	s/o	158 (85 %)
Total	59	919	s/o	239 (26 %)
Dont : Ont dépassé leur date limite de mise en œuvre			118 (64 %)	134 (56 %)
Mise en œuvre prévue après le 31 décembre			66 (36 %)	105 (44 %)

* Pour 2010, comprend uniquement le nombre de rapports comportant des recommandations en suspens.

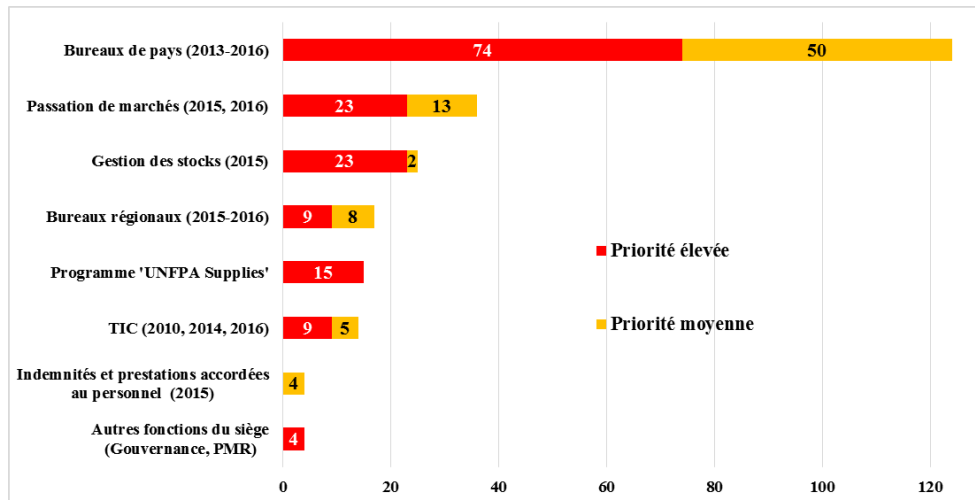
76. La figure 4 donne les détails des recommandations en suspens, dont 124 (52 %) ont trait aux audits des bureaux de pays (principalement de 2015 et 2016) ; 17 (7 %) aux audits des bureaux régionaux (2015 et 2016) et 98 (41 %) aux audits des processus, programmes et TIC.

77. Sur les 124 recommandations en suspens concernant les bureaux de pays, 56 correspondent à la rubrique « gestion de programme » (dont 20 liées à « planification et mise en œuvre du programme », 16 à « gestion des stocks » et 16 à « exécution nationale ») ; 45 à « gestion des opérations » (dont 17 font référence à « gestion financière » et 14 à « passation de marchés ») ; et 24 à « gouvernance des bureaux » (dont 10 liées à « structure organisationnelle et dotation en effectifs » et 8 à « gestion des risques »).

78. Sur les 98 recommandations en suspens portant sur les processus ou les programmes, 25 correspondent à l'audit de la gestion des stocks de 2015, 36 aux audits de la passation de marchés effectués en 2015 et 2016, et 15 à l'audit du programme de « gouvernance et gestion stratégique de « UNFPA Supplies ».

⁹ Le degré d'avancement de la mise en œuvre des recommandations issues des audits conjoints, dont le Programme des Nations Unies pour le Développement rend compte, n'est pas pris en compte dans ce chiffre.

Figure 5
Recommandations en suspens, au 31 décembre 2016



PMR – Programme mondial et régional.

Acceptation des risques par l'Administration

79. Quatre recommandations hautement prioritaires ont été closes en 2016, l'Administration ayant accepté le risque couru si elles n'étaient pas mises en œuvre, comme indiqué ci-après.

Bureaux de pays

- Mettre en œuvre un processus trimestriel d'identification des ressources fournies aux partenaires d'exécution en dehors du processus d'exécution nationale, et veiller à ce que les projets correspondants soient soumis à un audit d'exécution nationale (hautement prioritaire, de 2013) ;
- Mettre en place de contrôles pour assurer la conformité à la politique et aux procédures de gestion des stocks établies en 2012 (hautement prioritaire, de 2014) ;

Technologie de l'information et de la communication

- Modifier les profils d'utilisateur et le flux de travail dans Atlas de manière à faire approuver par au moins deux fonctionnaires de « niveau 3 », les opérations financières dépassant des montants prédéterminés (par exemple le seuil applicable pour la soumission au Comité d'examen des contrats) (hautement prioritaire, de 2014) ;

Ressources humaines

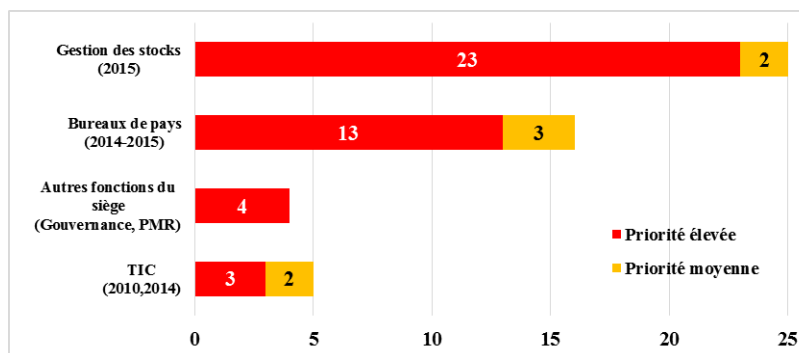
- Renforcer le contrôle, par l'Administration, des indemnités, des prestations et de l'aide financière des fonctionnaires, par l'élaboration et l'examen de rapports périodiques sur leur gestion, dans le but d'identifier et d'analyser les tendances inhabituelles et les exceptions potentielles (hautement prioritaire, de 2015 ; l'Administration n'était pas d'accord avec la recommandation).

Recommandations non suivies d'effets pendant 18 mois ou plus

80. Sur les 239 recommandations en suspens, au 31 décembre 2016, 50 étaient non suivies d'effet pendant 18 mois ou plus (voir Figure 6 et annexe 4), comparé à 22 recommandations en 2015. Sur les 50 recommandations, 16 correspondent à cinq audits de bureaux de pays et 25 à l'audit des stocks de 2015, sa mise en œuvre ayant peu progressé en 2016. La mise en œuvre de la recommandation issue de l'audit de suivi de 2014 du « programme mondial et régional »

faisait apparaître quelques progrès ; tout comme trois recommandations concernant l'audit de la gouvernance de 2011 : a) améliorer les mécanismes de gestion financière des programmes , b) mettre en place des outils et des formations pour renforcer les capacités de suivi dans les bureaux de pays ; et c) élaborer un système de suivi et de contrôle de l'utilisation de personnel contractuel. La mise en œuvre de cinq recommandations concernant les domaines TIC, y compris la nécessité de mettre à jour les directives générales en matière de séparation des responsabilités et d'achever la mise en place d'un cadre de contrôle interne TIC robuste, était également en progrès.

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



B. Mesures ou sanctions disciplinaires prises après enquêtes

81. Des mesures disciplinaires ou administratives, ou des sanctions, ont été appliquées dans 11 des 19 dossiers du FNUAP jugés fondés en 2016, l'Administration devant encore prendre des mesures pour les huit derniers dossiers.

82. Sur les 13 dossiers jugés fondés en 2015, à la fin de 2016, l'Administration avait pris des mesures pour neuf d'entre eux et des actions étaient en cours pour les quatre autres. Pour le reste, des mesures de recouvrement des fonds ont été prises dans deux dossiers ; deux autres restaient en cours d'examen pour renvoi aux autorités nationales.

83. Sur les 14 dossiers jugés fondés en 2014, deux étaient en suspens auprès du Comité d'examen des fournisseurs.

VIII. Activités consultatives

84. L'environnement externe et interne dans lequel le FNUAP intervient évolue sans cesse et rapidement ; la justification présentée dans le document DP/FPA2015/7 (par. 74) est restée valable en 2016.

85. La demande de services consultatifs du Bureau des services d'audit et d'investigation est restée élevée et principalement ponctuelle. Plusieurs demandes ont nécessité de gros investissements, en particulier de la part de la direction du Bureau. Cela a continué à avoir un « effet domino » perturbateur sur les autres activités du Bureau bien que, en raison de sa capacité, celui-ci ait continué à limiter considérablement sa participation aux activités suivantes :

- a) *Examen des clauses d'audit et d'investigation dans les accords de financement.* Le Bureau a examiné de multiples versions des 23 accords portés à son attention en 2016 (16 en 2015, 34 en 2014, 25 en 2013) ; la plupart continuent de nécessiter des réponses dans des délais très courts ;

- b) *Évaluations de la fonction d'audit et d'investigation*. Le Bureau a pris part à plusieurs examens menés par les États Membres et les bailleurs de fonds aux niveaux local et institutionnel, pour lesquels sa participation a été sollicitée, tout en répondant à leurs questions tout au long de l'année ;
- c) *Politiques*. Le Bureau a examiné 18 politiques, en particulier la révision de la politique de 2009 en matière de fraude (10 en 2015, 22 en 2014, 12 en 2013) ;
- d) *Soutien à l'équipe dirigeante du FNUAP*. Le Bureau a, entre autres, participé en tant qu'observateur à divers comités directeurs ou comités de travail ;
- e) Soutien général au personnel du FNUAP.

IX. Collaboration au sein du système des Nations Unies

A. Audit interne

86. En 2016, le Bureau des services d'audit et d'investigation a poursuivi sa participation active aux activités et réunions interorganisations sur l'audit interne, dont deux audits conjoints. Il a participé à l'échange des pratiques et des données d'expérience entre les services d'audit interne des organismes de l'ONU, des institutions financières multilatérales et d'autres organisations intergouvernementales associées (UN-RIAS et RIAS), et plus particulièrement en présentant sa démarche d'audit à distance.

87. En 2016, le Bureau a encore été Vice-Président de l'UN-RIAS pour les audits conjoints et point focal pour les interactions avec le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD). En cette qualité, il a activement participé à l'amélioration du processus de collecte et d'analyse des données pour les fonds communs, également pour servir de base à d'éventuels audits conjoints.

B. Investigation

88. En 2016, le Bureau des services d'audit et d'investigation a continué de collaborer étroitement avec le Groupe des représentants des services d'investigation du système des Nations Unies (UN-RIS). Il a participé activement aux activités d'investigation interinstitutions, lors des réunions du Groupe des chefs des services d'investigation et à la Conférence des enquêteurs internationaux, notamment dans le cadre des groupes de travail sur l'investigation des allégations d'exploitation et d'abus sexuels, ainsi que sur l'investigation de l'aide fournie pour la réponse à la crise en Syrie (programme « Whole of Syria »).

C. Corps commun d'inspection

89. Le Bureau des services d'audit et d'investigation a continué de jouer son rôle de point focal du FNUAP auprès du Corps commun d'inspection. Il a activement participé à la quatrième réunion des points focaux du Corps commun d'inspection et a servi de point de liaison pour environ 20 rapports (certains convergeant avec les travaux du Bureau) avec les unités du FNUAP, le Corps commun d'inspection lui-même et le secrétariat du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination.

90. Le Bureau a noté, avec inquiétude, l'alourdissement de la charge de travail à assumer dans le rôle de point focal, qui devrait s'alourdir encore davantage compte tenu du mandat confié au Corps commun dans l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies.

X. Conclusion générale et prochaines étapes

91. Le Bureau des services d’audit et d’investigation tient à remercier l’équipe dirigeante, le Conseil d’administration et le Comité consultatif pour les questions d’audit de leur soutien constant, qui a permis au Bureau d’exécuter son mandat aussi efficacement que possible en 2016.
92. Par le biais de ses différentes mesures en réponse aux rapports et conseils du Bureau des services d’audit et d’investigation, l’Administration a continué de démontrer, en 2016 comme les années précédentes, son attachement à l’amélioration de l’efficacité des procédures de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle en vigueur au FNUAP.
93. À l’avenir, dans le contexte de la réduction du financement budgétaire institutionnel, le principal défi pour le Bureau consiste à aligner les attentes sur les ressources disponibles.
94. L’asymétrie entre l’« offre », c’est-à-dire les ressources disponibles au Bureau compte tenu de l’appétence pour le risque au FNUAP, et la « demande » croissante de services du Bureau – pour l’audit interne (un cycle d’audits internes plus fréquents) ; l’investigation (traitement rapide de dossiers de plus en plus complexes tout en respectant les procédures officielles) ; les rapports de plus en plus nombreux à préparer pour les bailleurs de fonds (en particulier sur les enquêtes) ; la multiplication des demandes de services consultatifs et une plus forte demande liée au Corps commun d’inspection – continue de créer pour le FNUAP un risque fiduciaire et de réputation important, comme il a déjà été signalé les années précédentes.
95. Le Bureau remercie l’Administration de son engagement à accroître son financement en 2017, en dépit de la situation financière. Le recrutement d’un enquêteur supplémentaire qui en résultera devrait améliorer la gestion des dossiers et, pour l’audit interne, l’ajout d’un deuxième Chef de service et d’un auditeur devrait accroître le taux de couverture des audits et alléger la charge de travail du Bureau au niveau de la direction lorsque le Chef actuel (qui assume d’autres responsabilités au FNUAP) sera remplacé.
96. Le Bureau des services d’audit et d’investigation continuera de fournir des services de qualité dans la limite des ressources mises à sa disposition.
-