



**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**

Diffusion : générale
9 avril 2018

Version originale :
anglais

Session annuelle 2018

Du 4 au 8 juin 2018, New York

Point 15 de l'ordre du jour provisoire

UNFPA – Audit et investigation internes

Fonds des Nations Unies pour la population

**Rapport de la Directrice du Bureau des services d'audit et d'investigation
de l'UNFPA sur les activités d'audit et d'investigation internes de
l'UNFPA en 2017**

Addendum

**Opinion du Bureau des services d'audit et d'investigation sur l'adéquation et
l'efficacité du cadre de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle de l'UNFPA**

Résumé

Selon l'opinion de la Directrice du Bureau des services d'audit et d'investigation, d'après la portée des tâches réalisées, « quelques améliorations sont nécessaires » concernant l'adéquation et l'efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne de l'UNFPA, ce qui signifie que ces processus ont été conçus adéquatement et fonctionnent efficacement, mais peuvent être améliorés pour fournir une assurance raisonnable que les objectifs de l'entité ou du domaine soumis à audit seront menés à bien. Aucun des problèmes identifiés n'a toutefois été évalué comme pouvant fortement compromettre la réalisation de ces objectifs.



I. Opinion

1. L'opinion du Bureau des services d'audit et d'investigation sur l'adéquation et l'efficacité du cadre de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle de l'UNFPA est fournie conformément à la décision 2015/13 du Conseil d'administration de juin 2015.

2. Selon l'opinion de la Directrice du Bureau des services d'audit et d'investigation, d'après la portée des tâches réalisées, « quelques améliorations sont nécessaires » concernant l'adéquation et l'efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne de l'UNFPA, ce qui signifie que ces processus ont été conçus adéquatement et fonctionnent efficacement, mais peuvent être améliorés pour fournir une assurance raisonnable que les objectifs de l'entité ou du domaine soumis à audit seront menés à bien. Aucun des problèmes identifiés n'a toutefois été évalué comme pouvant fortement compromettre la réalisation de ces objectifs.

II. Responsabilités de la direction de l'UNFPA

3. La direction de l'UNFPA est chargée de concevoir et d'entretenir les processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôles internes et de s'assurer de leur bon fonctionnement. La responsabilité du Bureau des services d'audit et d'investigation est limitée à l'évaluation indépendante de l'adéquation et de l'efficacité de ces processus.

III. Critères utilisés pour évaluer l'adéquation et l'efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne

4. Le Bureau des services d'audit et d'investigation a utilisé le cadre des contrôles internes de 2013 et le cadre intégré de gestion des risques d'entreprise de 2014 du Comité des organisations coparrainantes de la Commission Treadway, adopté par l'UNFPA comme la base de son cadre de contrôles internes et du processus de gestion des risques d'entreprise, en tant que critère principal pour l'évaluation de l'adéquation et de l'efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôles internes pour fournir une assurance raisonnable concernant la réalisation des objectifs de l'UNFPA dans les catégories suivantes :

- (a) *Stratégie* : réalisation du mandat de l'UNFPA et de ses objectifs de plan stratégique ;
- (b) *Opérations* : efficacité des opérations de l'UNFPA, y compris (i) objectifs de performances opérationnelles et financières ; (ii) conformité des dépenses avec l'objectif d'attribution des fonds ; et (iii) protection des actifs contre les pertes ;
- (c) *Communication de l'information* : fiabilité des (i) rapports financiers et (ii) non financiers de l'UNFPA, qu'ils soient internes ou externes ; et
- (d) *Conformité* : respect du cadre réglementaire de l'UNFPA, comme défini dans son mandat législatif, ses règles, ses réglementations, ses politiques et ses procédures.

IV. Portée des tâches d'audit et sources supplémentaires de preuves prises en compte pour la formulation de l'opinion

5. L'opinion repose sur (a) les audits des bureaux extérieurs et des composants de technologies de l'information et de la communication ; et selon leur pertinence, (b) des audits conjoints des activités des Nations Unies réalisés entre le 1er janvier et le 31 décembre 2017, comme décrit dans le Rapport de la Directrice du Bureau des services d'audit et d'investigation de l'UNFPA sur les activités d'audit et d'investigation internes de l'UNFPA en 2017 (DP/FPA/2018/6, sections IV et VI, et Annexe 2).

6. Tous les audits du Bureau des services d'audit et d'investigation ont été réalisés conformément aux politiques qu'il doit respecter : la politique de supervision, les règles et réglementations financières, les règles et réglementations concernant le personnel et les normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne.¹

7. Afin de formuler son opinion, le Bureau des services d'audit et d'investigation a pris en compte, le cas échéant, d'autres sources de preuves, notamment : (a) les renseignements d'audits cumulés provenant des audits du Bureau des services d'audit et d'investigation réalisés au cours des années passées, selon leur pertinence ; (b) le résultat de l'évaluation des risques d'audit de 2017, réalisée pour soutenir la création du plan d'audit de 2018 ; (c) le statut de mise en œuvre des recommandations d'audit interne au 31 décembre 2017 ; (d) les problèmes systémiques découverts par les investigations terminées en 2017 ; (e) les conclusions d'audit fournies par le Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies dans sa lettre de la direction sur l'audit provisoire de 2017 de l'UNFPA, daté du 2 février 2018 ; (f) les résultats des audits d'exécution nationale commandités par la direction et terminés en 2017 ; (g) les résultats des auto-évaluations de contrôle réalisées par plusieurs bureaux régionaux et nationaux ainsi que certaines unités opérationnelles du siège en janvier 2018 ; (h) les rapports d'assurance tiers obtenus par la direction concernant la gestion des sous-traitants, ainsi que l'hébergement et la gestion des systèmes de messagerie et de collaboration ; et (i) les résultats des évaluations des risques de fraude et stratégiques réalisées dans le cadre du processus de gestion des risques d'entreprise mis en œuvre par la direction, selon la disponibilité au moment de la préparation de la présente opinion.

8. Les audits et certaines sources de preuves supplémentaires pris en compte pour la formulation de l'opinion concernent des activités réalisées par l'UNFPA principalement en 2016 ou les années précédentes et pendant le premier trimestre de 2017. D'autres problèmes auraient pu être identifiés et avoir un impact sur l'opinion rendue, si d'autres travaux d'audit avaient été réalisés en 2017 et/ou au cours des années précédentes.

9. En 2017, comme au cours des années précédentes, l'UNFPA a sous-traité des fonctions importantes à d'autres organisations du système des Nations Unies, notamment : (a) certaines activités de gestion des ressources humaines ; (b) la préparation des salaires et le paiement du personnel et des signataires de contrats de services ; (c) le traitement des versements ; (d) la gestion des capitaux ; et (e) l'hébergement et la gestion du système de planification des ressources d'entreprise. La direction de l'UNFPA s'est fiée aux activités de supervision des contrôles et financière réalisées par les organisations chargées de la sous-traitance, concernant l'adéquation et l'efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne. Ces fonctions sous-traitées ne sont pas couvertes par l'opinion du Bureau des services d'audit et d'investigation.

10. De plus, l'UNFPA sous-traite plusieurs fonctions liées aux technologies d'information et de communication, notamment l'hébergement de systèmes importants (messagerie, stockage) à des prestataires de services tiers. L'UNFPA a obtenu des rapports d'assurance tiers 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 des vulnérabilités, l'entretien de l'infrastructure technologique et les services d'hébergement de site Web. Ces éléments ne sont pas non plus couverts par l'opinion du Bureau des services d'audit et d'investigation.

V. Processus suivi pour l'agrégation des résultats d'audit et le traitement des problèmes

11. Les résultats des audits réalisés par le Bureau des services d'audit et d'investigation et les preuves supplémentaires prises en compte pour formuler l'opinion ont été agrégés par domaine et processus d'audit, en utilisant le cadre développé auparavant pour l'évaluation des

¹ Promulgué par l'Institut des auditeurs internes.

risques d'audit et pour le signalement des principales conclusions des activités d'audit et d'investigation internes.

12. L'impact potentiel des problèmes identifiés sur la réalisation des objectifs pertinents de l'UNFPA dans les catégories présentées dans le paragraphe 4 ci-dessus a été traité, en prenant en compte : (a) les notations attribuées aux entités, processus, programmes et domaines couverts par les audits, avec une pondération selon la valeur des dépenses soumises à audit ; (b) la nature et l'importance des problèmes identifiés, individuellement et de façon combinée ; leur cause principale et leur portée ; (d) le profil de risque déterminé selon le résultat de l'évaluation des risques d'audit du Bureau des services d'audit et d'investigation et l'importance des processus concernés ; (e) le degré selon lequel les recommandations d'audit interne liées à ces processus ont été mises en œuvre ; et (f) l'adéquation et l'efficacité des contrôles de compensation au niveau du siège ou des bureaux régionaux qui pourraient contribuer à atténuer l'impact des problèmes découverts.

VI. Fondement de l'opinion formulée

13. D'après le Bureau des services d'audit et d'investigation, « quelques améliorations sont nécessaires » concernant l'adéquation et l'efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne de l'UNFPA, ce qui signifie que ces processus ont été conçus adéquatement et fonctionnent efficacement, mais peuvent être améliorés pour fournir une assurance raisonnable concernant la réalisation des objectifs dans les catégories présentées dans le paragraphe 4 ci-dessus.

14. Les principaux domaines d'amélioration à la source de cette opinion sont présentés ci-dessous :

A. Gouvernance et gestion des risques

Cadre de contrôle intégré

15. La création du cadre de contrôle complet et intégré doit être finalisée, pour couvrir tous les processus de gouvernance et de gestion des programmes et des opérations pertinents (y compris les technologies d'information et de communication) et définir clairement les principaux contrôles nécessaires pour minimiser les risques identifiés pour chaque processus, les étapes de mise en œuvre liées et les responsables de leur exécution.

16. Une fois terminé, ce cadre fournira un outil utile, qui permettra à la direction de renforcer la sensibilisation et la formation en matière d'exigences de contrôles internes (pour compléter les efforts déjà en cours, comme les auto-évaluations de contrôle périodiques), de renforcer la responsabilité pour les contrôles internes et de réaliser plus rapidement et efficacement l'examen et la mise à jour prévus du manuel de politiques et procédures, non terminés à la date de rédaction de la présente opinion.

Gestion du risque d'entreprise

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

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

19. Nous saluons les améliorations au processus prévues pour 2018, notamment l'utilisation d'une approche différenciée de gestion des risques pour des contextes ou programmes spécifiques, une notation des risques automatique selon la probabilité et l'impact et un processus d'assurance qualité centralisé plus strict.

Structure organisationnelle et personnel

(i) Capacité des unités opérationnelles

20. En 2017, la ponctualité d'approbation et de mise en œuvre des examens de la cohérence de la structure organisationnelle et du personnel des unités s'est améliorée. Toutefois, les audits ont encore fait apparaître des cas de retards, qui ont une incidence significative sur les capacités et les compétences des unités organisationnelles. La rationalisation du processus d'approbation devrait se poursuivre et un soutien efficace devrait être fourni aux unités organisationnelles qui connaissent des exercices de réalignement en termes de gestion des changements, afin de s'assurer que les capacités restent cohérentes avec les besoins opérationnels et pour la fourniture des programmes.

(ii) Vacances de postes clés

21. La direction a poursuivi ses actions pour réduire les taux de vacance pour les postes de dirigeants clés. Toutefois, les audits ont encore fait apparaître des cas où des pays fournissaient des programmes vastes et/ou complexes, dont les vacances de postes clés n'étaient pas résolues rapidement, ce qui prive ces bureaux d'une expertise primordiale, d'un leadership et/ou d'une supervision continus.

Soutien et supervision des bureaux régionaux et du siège

22. Les contrôles de supervision de la gestion (c'est-à-dire la « deuxième ligne de défense ») au sein du siège et des bureaux régionaux devraient encore être renforcés, avec des termes de référence et des directives clairs concernant la nature, la portée et la fréquence de la supervision de la gestion, la création de rapports de gestion adéquats et la fourniture de ressources humaines et financières suffisantes.

23. Pour minimiser le risque provenant des lacunes de leadership et de supervision de la direction, le soutien et la supervision du siège et des bureaux régionaux sur les unités opérationnelles touchées par des vacances prolongées devraient être renforcés jusqu'à la fin de la vacance.

B. Contrôle interne

Gestion des programmes

(i) Planification et mise en œuvre des programmes

a. Gestion axée sur les résultats

24. Les cadres complets de résultats et ressources des programmes, en complément des documents des programmes nationaux, régionaux et d'entreprise, devraient encore être renforcés, notamment concernant : (a) les résultats des programmes ; (b) les indicateurs, ainsi que les références et cibles liées ; (c) les étapes (c'est-à-dire les résultats intermédiaires) ; et (d) les estimations en matière de ressources, avec des informations ventilées pour l'ensemble des périodes du cycle de programme.

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

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

b. Gestion des plans de travail

27. La gestion des plans de travail poursuit son amélioration avec la version renforcée du système de programmation mondial notamment, suite à l'introduction de l'envoi électronique des formulaires d'autorisation de financement et d'ordonnancement des dépenses. D'autres améliorations proviennent des examens des plans de travail annuels ordinaires entrepris par la Division des programmes : cette dernière diffuse largement les résultats des examens et des suivis auprès des bureaux nationaux et régionaux.

28. Des améliorations des processus restent nécessaires, en particulier concernant : (a) la ponctualité de la finalisation des plans de travail et leur niveau de détails ; (b) la mise à jour régulière des plans de travail, pour refléter les modifications importantes des activités, budgets ou ressources prévus de façon continue ; (c) l'amélioration de la rationalisation et de la documentation des budgets des plans de travail ; et (d) le renforcement de la cohérence des plans de travail avec ceux inclus dans les « instantanés » des plans de travail du système de programmation mondial.

29. L'efficacité globale du processus de gestion des plans de travail doit encore être renforcée, en traitant les déficiences de conception des contrôles des demandes de programmations mondiales dans les domaines de : (a) la ségrégation des responsabilités entre le développement des plans de travail et les processus de maintenance ; (b) le développement et l'approbation des budgets des plans de travail ; et (c) la génération et l'approbation des plans de travail.

c. Contrôles de la gestion financière des programmes

30. Les procédures et contrôles de gestion financière des programmes ont été améliorés dans certains domaines, mais nécessitent encore d'être renforcées, avec une rigueur similaire

à celle actuellement appliquée au budget institutionnel, notamment en créant des budgets de plans de travail détaillés et motivés par catégorie de dépense, un examen périodique des dépenses et des rapprochements réguliers entre le budget prévisionnel et réel, par activité et catégorie de dépense. De plus, des contrôles renforcés doivent être appliqués pour garantir un calcul des coûts adéquat des propositions de financement, des documents de projet et des plans de travail, afin de refléter tous les coûts directs et indirects requis pour mettre en œuvre les activités liées et traiter les subventions croisées des ressources de base et des activités des programmes financées par des ressources autres que de base.

31. L'intégration à venir du système d'informations stratégiques avec le système de programmation mondial, dans le cadre des efforts de transformation des TIC, devrait être réalisée activement pour aider à traiter les points mentionnés de (a) à (c) ci-dessus.

d. Intervention humanitaire

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

(ii) Exécution nationale

a. Capacité des partenaires de mise en œuvre

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

b. Suivi financier des partenaires de mise en œuvre

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

35. 2017 a été la première année de mise en œuvre complète du cadre révisé de l'approche harmonisée des transferts monétaires. La portée et le calendrier des audits du Bureau des services d'audit et d'investigation finalisés pendant l'année 2017 ont fourni une couverture des évaluations ponctuelles réalisées en début d'année. Ces résultats, combinés à ceux du Conseil d'administration, montrent la nécessité d'améliorations supplémentaires et continues des processus et de la méthodologie, ainsi que de l'amélioration des capacités et compétences du personnel concerné.

(iii) Gestion des chaînes d'approvisionnement

36. Comme indiqué par le passé, un soutien renforcé aux pays des programmes, ainsi qu'aux autres parties prenantes pertinentes des programmes, afin de traiter les lacunes des systèmes de gestion des chaînes d'approvisionnement qui peuvent réduire la disponibilité des produits de santé reproductive et entraîner des ruptures de stock, reste nécessaire. Les

contrôles à la réception et d'inspection des marchandises devraient être réalisés et documentés de façon plus systématique. Un suivi régulier des stocks de produits de santé reproductive conservés par les partenaires de mise en œuvre, ainsi qu'un suivi de la distribution et de la disponibilité en temps opportun aux points de prestation de services, est également nécessaire.

37. La mise en œuvre de dispositions, processus et systèmes organisationnels de gestion des chaînes d'approvisionnement plus efficaces et intégrés (de l'approvisionnement à la distribution) est un travail en cours qui doit être mené à bien pour tirer le meilleur parti de toutes ces améliorations.

Gestion des opérations

(i) Gestion des ressources humaines.

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

39. Des avancées ont été notées dans la gestion des contrats de consultant grâce à la création d'un outil d'enregistrement centralisé, lancé au niveau mondial en 2017, malgré une intégration limitée avec les progiciels de gestion intégrés. L'attribution de contrats et le calcul des frais des consultants restent gérés manuellement et quelques écarts avec les exigences de la politique de 2015 sur les consultants ont été observés.

40. De plus, l'intégration limitée des fichiers de consultants d'entreprise et régionaux, pour les contrats de services et les consultants, nécessite encore l'attention de la direction.

(ii) Approvisionnement

41. Les procédures d'approvisionnement sont bien conçues et fonctionnent efficacement pour les activités d'approvisionnement centralisées réalisées par la branche des services d'approvisionnement, qui représente environ la moitié de l'approvisionnement complet au sein de l'UNFPA. Des cas de non-conformité avec les procédures d'approvisionnement ont encore été observés plusieurs fois au niveau des bureaux nationaux, en particulier concernant les appels d'offres et l'adjudication de contrats.

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

(iii) Gestion financière

43. Certains cas de dépenses avec un code erroné dans le compte ont été identifiés. Toutefois, des améliorations importantes des contrôles de la deuxième ligne de défense mis en œuvre au niveau du siège ont été notées, ce qui a fortement atténué l'impact de ce problème pour les rapports financiers.

44. Afin de minimiser le risque que des transactions soient exécutées sans l'approbation adéquate de la direction et que cela induise potentiellement des dépenses supérieures aux ressources financières disponibles, les engagements financiers doivent être inscrits et approuvés dans Atlas plus rapidement, par l'émission d'ordres de réquisition ou d'achat avant que les décisions d'acquiescer des biens et services ou de rembourser des dépenses ne soient communiquées aux fournisseurs ou aux partenaires de mise en œuvre.

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

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