Nations Unies DP/2014/16

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
2 avril 2014
Français
Original : anglais

Session annuelle 2014
23-27 juin 2014, Genève
Point 15 de l'ordre du jour provisoire
Audit et contrôle internes

Programme des Nations Unies pour le développement : Rapport sur l'audit et les investigations internes

Résumé

Le présent rapport rend compte des travaux du Bureau de l'audit et des investigations (OAI) pour l'année terminée le 31 décembre 2013. Comme le Conseil d'administration l'a demandé dans sa décision 2013/24, il contient la liste de tous les rapports d'audit interne publiés au cours de l'année et leur évaluation, ainsi que des renseignements détaillés sur les ressources dont le Bureau dispose pour ses activités d'audit et d'investigation. De plus, en application de la décision 2012/18, il présente des informations sur les questions importantes concernant la divulgation des rapports d'audit interne et une analyse de l'expérience acquise à ce jour en la matière. Conformément à la décision 2011/22, il rend compte en outre des enseignements tirés de l'expérience des audits conjoints et renseigne sur les cas de fraude et les mesures adoptées dans les cas d'inconduite. La réponse de l'administration au présent rapport est présentée dans un document à part (suivant la décision 2006/13); le rapport annuel du Comité consultatif pour les questions d'audit constitue l'appendice du présent rapport (conformément au document DP/2008/16/Rev.1).

Éléments d'une décision

Le Conseil d'administration pourrait : a) prendre note du présent rapport; b) indiquer qu'il continue à appuyer un renforcement des fonctions d'audit et d'investigation internes du Programme des Nations Unies pour le développement; enfin, c) prendre note du rapport annuel du Comité consultatif pour les questions d'audit.

14-28871 (F) 300414 020514

Merci de recycler

Table des matières

		Page
	Introduction	3
I.	Assurances	3
II.	Divulgation des rapports d'audit interne	7
III.	Effectifs et budgets	8
IV.	Résultats notables des audits internes	10
	A. Audits du Siège	10
	B. Audits interinstitutions	10
	C. Audits de bureaux de pays	11
	D. Audits d'activités financées par le Fonds mondial	12
	E. Audits de projets	13
V.	Suite donnée aux recommandations issues des audits	14
VI.	Services consultatifs	15
VII.	Services d'audit et d'investigations internes pour ONU-Femmes	15
VIII.	Examen des audits de projets exécutés par des organisations non gouvernementales et/ou des gouvernements	15
IX.	Investigations	17
X.	Conclusion générale et perspectives d'avenir	23

Annexes (*accessibles sur le site Web du Conseil d'administration*)

1. Charte du Bureau de l'audit et des investigations
2. Rapports d'audit de l'OAI publiés en 2013
3. Recommandations restées sans suite depuis au moins 18 mois
4. Récapitulation des affaires ayant justifié une enquête en 2013, par type d'allégation

Appendice (*accessible sur le site Web du Conseil d'administration*)

Rapport annuel du Comité consultatif pour les questions d'audit pour l'année civile 2013

Introduction

1. Le Bureau de l'audit et des investigations (OAI) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) présente au Conseil d'administration son rapport annuel sur les activités d'audit et d'investigation internes qu'il a menées durant l'année terminée le 31 décembre 2013.

2. Comme le Conseil d'administration l'a demandé dans sa décision 2013/24, le présent rapport contient la liste de tous les rapports d'audit interne publiés au cours de l'année et les appréciations qu'ils renferment, ainsi que des indications détaillées sur les ressources dont le Bureau dispose pour ses audits et investigations. De plus, en application de la décision 2012/18, il offre des informations sur les questions importantes de divulgation des rapports d'audit interne et une analyse de l'expérience acquise à ce jour en la matière. Suivant la décision 2011/22, il rend compte en outre des enseignements tirés de l'expérience des audits communs et renseigne sur les cas de fraude et les mesures adoptées dans les cas de faute. La réponse de l'administration au présent rapport fait l'objet d'un autre document (conformément à la décision 2006/13); le rapport annuel du Comité consultatif pour les questions d'audit constitue l'appendice du présent rapport (conformément au document DP/2008/16/Rev.1).

I. Assurances

Mandat du Bureau de l'audit et des investigations

3. La charte du Bureau a été mise à jour en décembre 2013 à la lumière du plan stratégique du PNUD et des Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne (voir l'annexe 1). Elle prévoit désormais que le Bureau évalue l'exposition aux risques liée à la gouvernance, à la gestion des risques et aux contrôles afin de permettre au Programme d'atteindre ses objectifs stratégiques.

4. Comme l'exigent les normes d'audit interne, le Bureau confirme par le présent rapport qu'il a agi en toute indépendance et n'a subi en 2013 aucune ingérence dans la détermination de l'étendue de ses audits, la conduite de ses travaux ou la communication de leurs résultats.

5. Le Bureau a continué de mettre en œuvre un programme d'assurance de la qualité et d'amélioration pour ses fonctions tant d'audit que d'investigation. Dans le cadre de ses évaluations continues de la qualité, des questionnaires ont été envoyés aux clients après chaque audit pour déterminer si le Bureau avait répondu à leurs attentes et recenser les éléments à améliorer. Il ressort de l'enquête de 2013 que les clients étaient satisfaits des audits menés par le Bureau. La plus récente évaluation externe de la qualité a établi que, dans l'ensemble, le Bureau se conformait aux normes d'audit interne et aux principes et normes généralement admis pour les investigations au sein des organisations internationales. Les prochaines évaluations externes de la qualité sont prévues en 2014 pour les investigations, et en 2017 pour l'audit.

6. Tout au long de l'année 2013, le Bureau a bénéficié du soutien sans faille de la direction du PNUD. En continuant d'assister en qualité d'observateur aux réunions du Groupe d'appui à la performance de l'organisation, le Directeur du Bureau a pu prodiguer des conseils sur les aspects des nouvelles politiques ayant trait au contrôle

et à la redevabilité et donner son avis sur tout fait nouveau présentant un risque potentiel pour le PNUD. Il a aussi institutionnalisé les réunions tenues avec le Bureau de la gestion pour examiner les principaux problèmes rencontrés régulièrement. Enfin, il a pris part à des réunions régionales et à des réunions avec les donateurs pour renforcer sa coopération avec ses homologues d'autres organisations.

Contrôle externe indépendant

7. Le Comité consultatif pour les questions d'audit, qui se compose de cinq experts indépendants, a continué à dispenser ses conseils à l'Administrateur pour contribuer à l'efficacité du PNUD dans ses fonctions d'audit et d'investigation internes. En 2013, il a examiné le projet de rapport annuel au Conseil d'administration pour 2012, analysé régulièrement les progrès de la mise en œuvre du plan de travail pour 2013 et étudié et recommandé à l'approbation de l'Administrateur les propositions de révision de la charte du Bureau, le projet de stratégie pour 2014-2017 et le plan de travail pour 2014.

8. Les vérificateurs externes des comptes du PNUD (le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU) se sont appuyés comme toujours sur les audits du Bureau, ainsi que sur ses procédures d'assurance qualité applicables aux audits réalisés par des entités tierces des projets exécutés par les organisations non gouvernementales ou les autorités nationales.

Coordination avec les organismes des Nations Unies

9. Le Bureau a poursuivi ses relations avec les États Membres et avec ses homologues pour recenser et mettre en commun les meilleures pratiques, avoir des échanges de vues sur les questions d'intérêt commun et promouvoir la coopération avec les services d'audit et d'investigation du système des Nations Unies et des autres organisations internationales.

10. En s'appuyant sur les cadres de référence établis pour les audits en accord avec les représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies, le Bureau a participé en 2013 à un certain nombre d'audits interinstitutions (voir plus loin le chapitre IV, section B). En sa qualité d'auditeur de l'Agent d'administration des fonds d'affectation spéciale multidonateurs et du système des coordonnateurs résidents, il est chargé de coordonner les services d'audit interne participants ou de diriger les équipes mixtes, ou les deux, d'établir toute la correspondance afférente aux audits, de tenir le registre des recommandations issues des audits et d'assurer le suivi des progrès accomplis.

Audits réalisés pour donner des assurances indépendantes à l'Administrateur

11. Afin de donner les assurances voulues en ce qui concerne les procédures de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle, le plan de travail du Bureau approuvé par l'Administrateur pour 2013 portait sur un ensemble cohérent de services, fonctions et activités au Siège ou au niveau régional ou national, y compris les projets financés par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (le Fonds mondial) et les projets exécutés directement par le PNUD.

Planification axée sur les risques

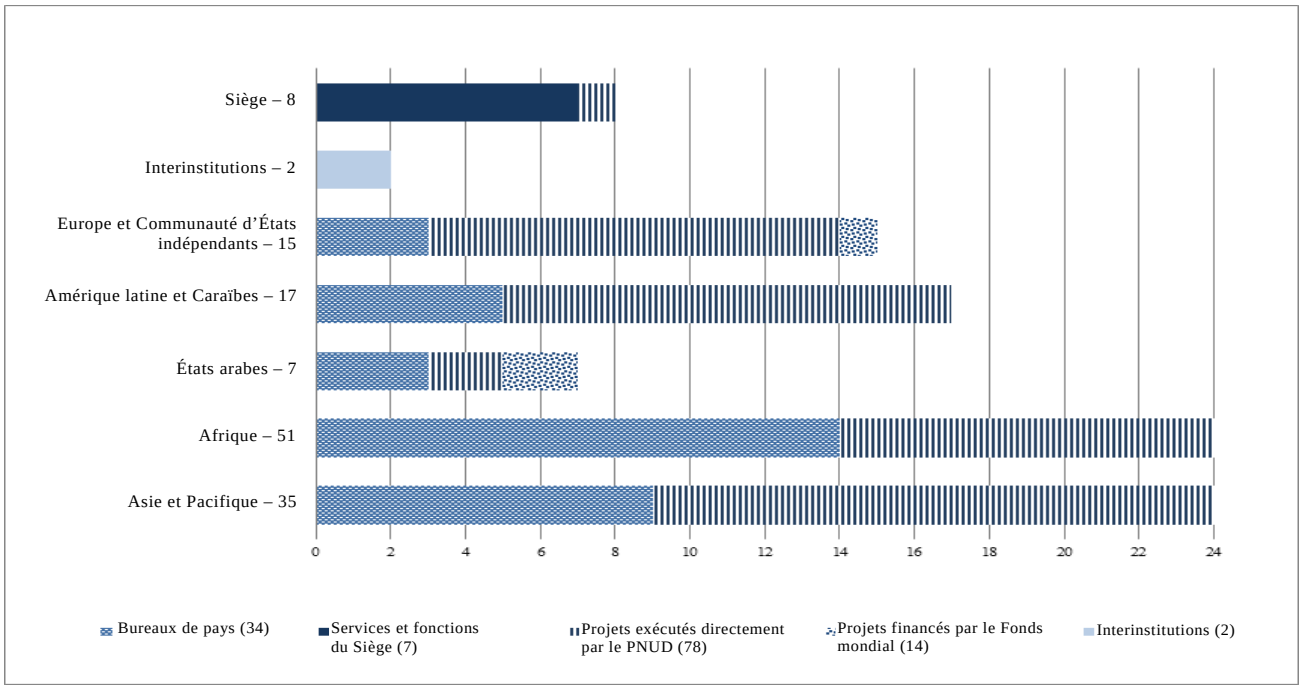
12. Le Bureau a arrêté son plan d'audit pour 2013 après avoir fait une évaluation des risques dans les domaines où il peut conduire des audits en consultation avec la direction, les bureaux compétents et les autres parties intéressées. Il a aussi consulté le Comité des commissaires aux comptes afin que le Programme soit effectivement audité comme il convient et qu'il y ait le moins possible de chevauchements dans les travaux visant à donner des assurances à l'Administrateur et au Comité.

Rapports d'audit publiés en 2013

13. En 2013, le Bureau a publié 135 rapports d'audit portant sur : le Siège (8), des bureaux de pays (34), des projets financés par le Fonds mondial (14), des projets exécutés directement par le PNUD au niveau national (77) et des activités interorganisations (2) (voir la figure 1). Les huit audits concernant le Siège portaient sur trois unités administratives, un centre régional, une fonction essentielle, un projet exécuté et administré directement par une unité du Siège et deux activités relevant du Fonds mondial et intéressant l'ensemble de l'organisation. Sur les 34 audits de bureaux de pays, 27 avaient une portée générale, 3 constituaient un suivi et 4 visaient une fonction particulière. Sur les deux audits interinstitutions, l'un représentait une synthèse des audits des projets du Fonds pour la consolidation de la paix, l'autre étant un audit du bureau conjoint du Cap-Vert mené en collaboration avec le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). En application de la décision 2013/24, on trouvera à l'annexe 2 la liste de tous les rapports d'audit interne publiés en 2013 et les appréciations qu'ils renferment.

14. Du fait que la plupart des rapports d'audit publiés en 2013 concernaient les activités que les bureaux du PNUD avaient menées en 2012, les audits rendent généralement compte de l'état des programmes et des travaux en 2012. Les 118 audits menés au niveau national couvrent à peu près 2,4 milliards de dollars (soit 52 %) sur les 4,6 milliards environ que le PNUD avait dépensés en 2012 sur le terrain. De plus, les audits réalisés par des entités tierces de projets exécutés par des organisations non gouvernementales ou des gouvernements ont permis de contrôler 1,9 milliard de dollars d'autres dépenses.

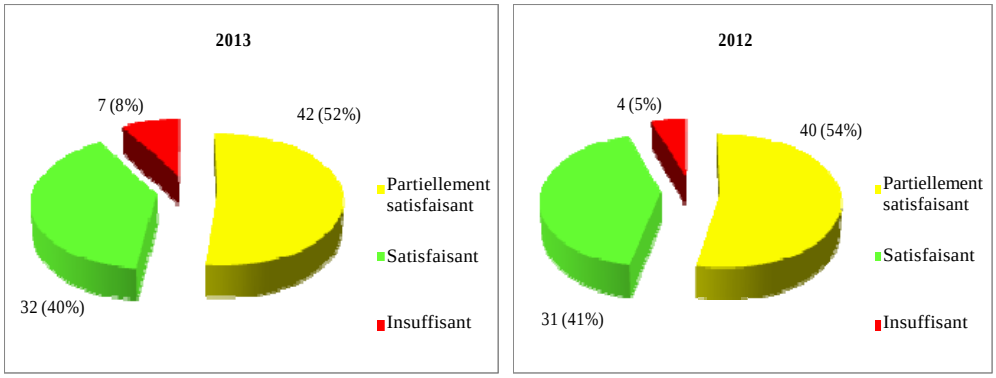
Figure 1
Rapports d'audit publiés en 2013 (nombre et objet)



Note d'audit

15. À partir des résultats de l'audit, le Bureau attribue généralement une note globale selon son évaluation des mécanismes de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle. Sur les 135 rapports considérés, 54 n'indiquaient pas de note globale (48 rapports d'audit financier de projets exécutés directement par le PNUD, 3 rapports d'audit de suivi, 2 rapports de synthèse d'audits de projets financés par le Fonds mondial et 1 rapport de synthèse d'audits interorganisations). Sur les 81 rapports restants, 32 (40 %) portaient l'appréciation « satisfaisant »; 42 (52 %), l'appréciation « partiellement satisfaisant »; et 7 (8 %), l'appréciation « insuffisant » (voir la figure 2). La répartition des notes d'audit est comparable pour 2013 à celle de 2012. Les rapports indiquant « insatisfaisant » comme appréciation concernaient 1 audit de service du Siège, 1 audit de bureau de pays, 2 audits de fonction, 1 audit de projet financé par le Fonds mondial et 2 audits de projets exécutés directement par le PNUD.

Figure 2
Répartition des notes d'audit : 2013 par rapport à 2012



16. Les audits financiers des projets exécutés directement par le PNUD donnent lieu à des rapports généralement assortis d'une opinion sur l'état des dépenses afférentes au projet, l'état des inventaires physiques et l'état de trésorerie. En 2013, il y a eu 71 audits financiers et 7 audits de mécanismes de contrôle interne. Sur les 71 audits des dépenses afférentes à des projets, 53 ont donné lieu à une opinion favorable sans réserve; 17, à une opinion assortie de réserve; et 1, à une opinion défavorable. L'incidence financière nette des opinions assorties de réserves ou défavorables s'établissait à 11,5 millions de dollars (soit 2 % des dépenses totales auditées). Sur les 64 audits de l'état des inventaires physiques, 50 ont donné lieu à une opinion sans réserve; 9, à une opinion assortie de réserves; 1, à une opinion défavorable; et 4, à un refus d'exprimer une opinion. L'incidence financière nette de ces réserves et commentaires (opinion assortie d'une réserve, opinion défavorable ou refus d'exprimer une opinion) s'élevait à 1,5 million de dollars.

II. Divulgation des rapports d'audit interne

17. Suivant la décision 2012/18 du Conseil d'administration, le Bureau a rendu publics tous les rapports d'audit interne parus à partir du 1er décembre 2012. Tout en tenant compte des garde-fous convenus avec le Conseil, il a continué d'améliorer ses procédures de diligence raisonnable et d'assurance qualité applicables aux projets de rapport pour préserver l'intégrité et la qualité de l'information divulguée, tout en respectant la confidentialité des éléments jugés particulièrement sensibles ou risquant de rejaillir sur une tierce partie. En outre, les rapports finals présentant des résultats qui avaient trait à certains États Membres ont été communiqués auxdits États, qui se sont alors vu accorder trois semaines pour en prendre connaissance et, au besoin, formuler des observations avant qu'ils ne soient rendus publics.

18. Du 1er décembre 2012 au 31 décembre 2013, le Bureau a rendu publics 120 rapports d'audit interne; 2 d'entre eux, où figuraient des éléments d'information sensibles sur la sûreté et la sécurité, ont été partiellement remaniés.

19. Du 29 janvier 2013, date à laquelle le PNUD a commencé à mettre les rapports d'audit en ligne sur une page Web de l'OAI (http://audit-public-disclosure.undp.org/), au 31 décembre 2013, cette page a été consultée 2 528 fois et

a reçu 1 643 visiteurs uniques (visiteurs dont seule la première visite a été comptabilisée). Chaque visite a durée en moyenne trois minutes et 35 secondes.

20. Le rapport d'audit du bureau du PNUD en République populaire démocratique de Corée a été le seul à susciter l'intérêt des médias, qui ont contesté l'appréciation « satisfaisant » attribuée à ce bureau, malgré ses problèmes de longue date, la faiblesse de ses mécanismes de contrôle et les préoccupations exprimées par l'OAI à leur sujet. Le retard dans l'établissement du rapport a lui aussi suscité des commentaires de leur part.

21. En dehors des rapports rendus publics, le Bureau a reçu en 2013 une demande du Gouvernement suédois qui souhaitait avoir accès à 12 rapports antérieurs au 1er décembre 2012. Aucune organisation n'a fait parvenir de demande concernant des rapports non visés par la décision du Conseil d'administration.

22. La mise à la disposition du public des rapports d'audit interne n'a pas seulement contribué à un renforcement de la transparence au PNUD, elle a aussi prouvé à toutes les parties intéressées que les activités du Programme sont soumises à un examen minutieux pratiqué avec rigueur et en toute indépendance.

III. Effectifs et budgets

Effectifs

23. Au 31 décembre 2013, le Bureau disposait de 79 postes approuvés (voir la figure 3), contre 72 en 2012. Sept postes ont été créés en 2013, la décision 2013/24 du Conseil d'administration ayant été dûment prise en considération. Ces sept postes, tous des postes d'enquêteur, permettront à l'OAI d'accroître la qualité et le nombre de ses enquêtes de la façon suivante :

a) Le nombre moyen d'affaires à traiter par enquêteur diminuera, ce qui permettra de réduire dans la plupart des cas le temps nécessaire au règlement de l'affaire;

b) Deux nouveaux postes seront spécialement affectés aux investigations concernant les bureaux de la région Asie et Pacifique, celle où le nombre des allégations est le plus élevé;

c) Un nouvel analyste recherche sera à même d'aborder la procédure d'examen des affaires sous l'angle du renseignement pour mieux comprendre les problèmes signalés, aider à déceler les risques, les tendances et les constantes et fournir le mécanisme requis pour définir une stratégie de prévention et d'investigation appropriée;

d) Des enquêtes seront menées à l'initiative du Bureau pour mettre au jour et enrayer les fraudes ou les irrégularités financières avant qu'elles ne soient dénoncées.

24. Des changements sont intervenus dans la composition de l'équipe de direction du Bureau, en particulier au poste du Directeur lui-même ainsi qu'à la tête des centres régionaux d'audit pour l'Europe, la Communauté d'États indépendants et le Moyen-Orient et pour l'Amérique latine et les Caraïbes, ces changements s'inscrivant dans le jeu normal des mouvements de postes. Au 31 décembre 2013, 11 postes étaient vacants (7 enquêteurs, 2 auditeurs, 1 responsable des audits et

1 spécialiste de l'assurance qualité), parmi lesquels les 7 nouveaux postes créés en août 2013 et 3 postes devenus vacants au cours du dernier trimestre de l'année. En 2013, le Bureau a mis en moyenne cinq mois à pourvoir un poste vacant.

Budget

25. En 2013, le budget total du Bureau s'est établi à 19,3 millions de dollars (voir la figure 3), en hausse de 1,8 million de dollars par rapport au budget de 2012, lequel s'établissait à 17,5 millions de dollars. Un montant de 11,9 millions de dollars (62 %) était imputé aux ressources ordinaires, le solde (38 %) étant prélevé sur les autres ressources. Étaient inscrits au budget de 2013 un montant de 1,6 million de dollars affecté à l'audit et aux investigations portant sur les activités afférentes aux projets financés par le Fonds mondial et gérés par le PNUD, un autre de 1,5 million de dollars affecté à l'audit d'autres projets exécutés directement par le PNUD, un de 500 000 dollars affecté à l'audit des activités du bureau d'Afghanistan et un autre de 600 000 dollars, à la création de deux nouveaux postes d'enquêteur réservés aux activités de la région Asie et Pacifique.

26. S'agissant du projet de budget intégré du PNUD pour la période 2014-2017 (DP/2013/41), il semble que le Bureau doive réduire de 4 % en 2014 la part de son budget financée sur les ressources ordinaires. Au moment de l'établissement du présent rapport, des discussions étaient en cours avec l'administration du PNUD pour trouver les moyens de procéder à cette réduction sans que le Bureau ait à modifier son plan de travail approuvé pour 2014.

Figure 3
Niveau des ressources du Bureau en 2013

Fonction	*Postes approuvés*	*Budget (millions de dollars É.-U.)*
Audit	46[a]	9,8
Investigations	19	4,1
Audit en Afghanistan	2	0,5
Audit de projets financés par le Fonds mondial et investigations y relatives	4	1,6
Audit de projets exécutés directement par le PNUD	1	1,5
Gestion et appui du Bureau	7	1,7
Comité consultatif pour les questions d'audit	0	0,1
Total	**79**	**19,3**

[a] Non compris deux postes d'administrateur auxiliaire entièrement financés, ainsi que quatre postes financés par l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) et destinés à l'audit interne d'ONU-Femmes.

IV. Résultats notables des audits internes

A. Audits du Siège

27. Le Bureau a publié en 2013 six rapports d'audit sur des unités administratives ou des activités du Siège, à savoir : a) le Bureau de la coordination des activités de développement des Nations Unies; b) le Centre régional du PNUD au Caire; c) le Bureau des ressources humaines; d) le Fonds pour l'environnement mondial; e) les fonctions de gestion du Programme d'adaptation de l'Afrique aux changements climatiques; et f) le projet du Bureau des politiques de développement concernant les politiques, stratégies et programmes d'adaptation au changement climatique tenant compte de la problématique hommes-femmes (projet réalisé directement par le PNUD).

28. Compte non tenu de l'audit du projet exécuté et géré directement par le Siège, les cinq audits concernant le Siège ont donné lieu à 35 recommandations, dont 13 (37 %) se sont vu attribuer un rang de priorité élevé. Sur ces 13 recommandations, huit sont issues de l'audit du Bureau des ressources humaines.

B. Audits interinstitutions

29. En 2013, le Bureau a publié deux rapports interinstitutions, fruits des travaux menés conjointement ou en coordination par les services d'audit interne de plusieurs organisations des Nations Unies. L'audit du bureau conjoint du Cap-Vert, conduit de concert avec le FNUAP, l'UNICEF et le Bureau des services de contrôle interne (BSCI), en sa qualité de prestataire de services d'audit à l'ONUDC, a mis en relief le manque de clarté des dispositions prises pour harmoniser les procédures internes des organisations associées au sein du bureau conjoint, qui avait entraîné des gaspillages et des doublons. Le rapport de synthèse sur les résultats des audits, consacrés par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le PNUD et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) aux projets financés par le Fonds pour la consolidation de la paix, aboutit à la conclusion que la fonction d'agent d'administration a été globalement « satisfaisante » et que la plupart des projets audités se sont attiré l'appréciation « partiellement satisfaisant ». C'est le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires du PNUD qui est l'agent d'administration du Fonds, et les projets audités ont été exécutés par différents organismes des Nations Unies.

30. Les rapports des trois audits menés en 2013 seront publiés en 2014. Il s'agit de : a) l'audit du projet « Unis dans l'action » mené au Pakistan en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le FNUAP, l'UNICEF et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI); b) l'audit du Fonds humanitaire commun pour la Somalie, conduit avec le FNUAP, l'UNICEF et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies associé au BSCI; c) l'audit du Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement en République démocratique du Congo, mené en collaboration avec la FAO et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

31. Fort de l'expérience des audits interinstitutions qu'il a acquise depuis 2009, le Bureau sait que ceux-ci demandent davantage de temps, essentiellement à cause des consultations et des divers apports qu'ils exigent des services d'audit interne des organisations participantes. En vue de réduire le risque d'une publication par trop tardive des rapports, le PNUD et le FNUAP ont pris la direction des travaux pour faire la synthèse de tous les audits établis et améliorer les procédures et directives se rapportant à cette activité. Autre grande difficulté, les organisations qui participent à des programmes conjoints n'ont pas la même politique de divulgation des rapports d'audit interne – celle-ci allant de la divulgation à l'absence totale de divulgation –, ce qui rejaillit sur le contenu du rapport d'audit conjoint. En 2013, de concert avec les représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies, le Bureau a indiqué à plusieurs reprises qu'il adhérait sans réserve aux principes de transparence, de responsabilité et d'ouverture et souligné la nécessité d'harmoniser les règles de divulgation des rapports d'audit avant de se lancer dans de nouveaux travaux d'audit interinstitutions.

C. Audits de bureaux de pays

32. Parmi les 34 rapports d'audits de bureaux de pays publiés en 2013 figurent 27 audits de portée générale, 4 audits de fonction – finances, gestion de programme, gestion des achats et relations avec les donateurs d'un même bureau – et 3 audits de suivi de la mise en œuvre des recommandations issues d'audits antérieurs. Pris ensemble, ces audits ont donné lieu à 239 recommandations (voir la figure 4), dont beaucoup dans les domaines suivants :

a) Les finances – la mauvaise utilisation, par exemple, des comptes du système Atlas (huit bureaux);

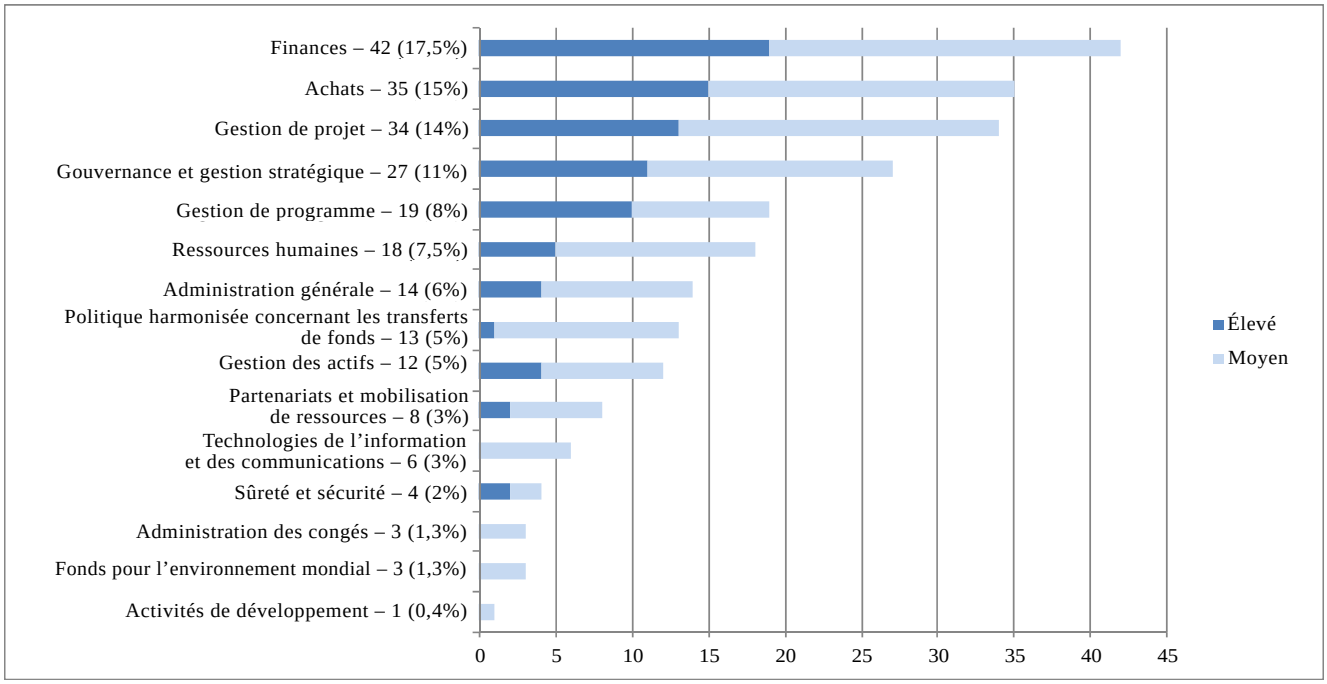
b) La gestion de projet – l'inobservation, par exemple, des procédures prescrites de la part des comités d'évaluation préalable des projets ou les comités directeurs des projets (10 bureaux), une surveillance insuffisante du déroulement des projets (9 bureaux), la non-utilisation des documents types dans le cadre des projets (8 bureaux) et des procédures inadéquates de clôture des projets (7 bureaux);

c) Les achats – le mauvais usage, par exemple, des bons de commande (sept bureaux), le défaut de soumission des dossiers aux comités des marchés (six bureaux) et le non-respect des règles régissant le recours aux contrats de vacataire (six bureaux).

33. Sur les 239 recommandations, 27 visaient à remédier aux insuffisances de la gouvernance et de la gestion stratégique, en ce qui concerne, par exemple, l'établissement de règles et/ou de directives sur la participation des ONG aux procédures accélérées, l'amélioration des activités de surveillance et d'évaluation de l'exécution par la mise en place de mécanismes d'information sur les problèmes recensés à l'occasion des visites de contrôle, les moyens de remédier aux faiblesses du personnel pour permettre au bureau d'accomplir sa mission, le renforcement du contrôle exercé sur les délégations de pouvoir à des membres du personnel, enfin, l'élaboration d'une stratégie propre à générer des ressources extrabudgétaires supplémentaires. Onze de ces 27 recommandations se sont vu attribuer un rang de priorité élevé.

Figure 4
Répartition des recommandations formulées en 2013 dans les rapports d'audit de bureaux de pays, par rang de priorité

(Nombre total de recommandations : 239)



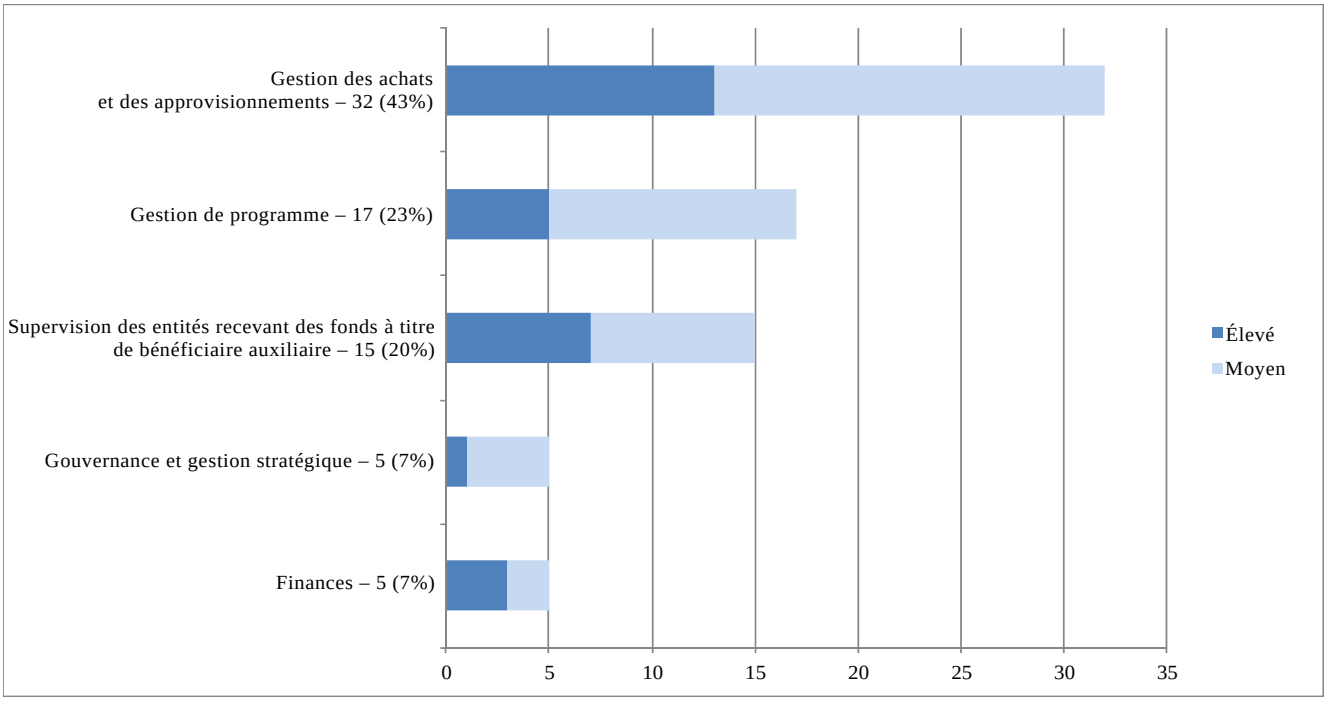
D. Audits d'activités financées par le Fonds mondial

34. En 2013, il y a eu 16 rapports d'audit se rapportant à des subventions du Fonds mondial gérées par le PNUD en sa qualité de bénéficiaire principal. Quatorze d'entre eux portaient sur 53 subventions du Fonds mondial au profit de 10 bureaux de pays (6 en Afrique, 2 dans les États arabes, 1 dans la région Asie-Pacifique et 1 dans la région Europe-Communauté d'États indépendants). Le Bureau a aussi diffusé deux rapports de synthèse sur les audits des bureaux de pays du PNUD ayant reçu des subventions du Fonds mondial à titre de bénéficiaire principal et de bénéficiaire auxiliaire, respectivement.

35. Abstraction faite des rapports de synthèse, les 14 autres rapports d'audit renfermaient 74 recommandations portant en majorité (66 %) sur : a) la gestion des achats et des approvisionnements – et en particulier les insuffisances du contrôle des inventaires physiques, du stockage des produits de santé et des procédures d'assurance de la qualité; b) la gestion de programme – et en particulier celle des avances de fonds (voir la figure 5).

Figure 5
Répartition des recommandations formulées en 2013 dans les rapports d'audit d'activités financées par le Fonds mondial, par rang de priorité

(Nombre total de recommandations : 74)



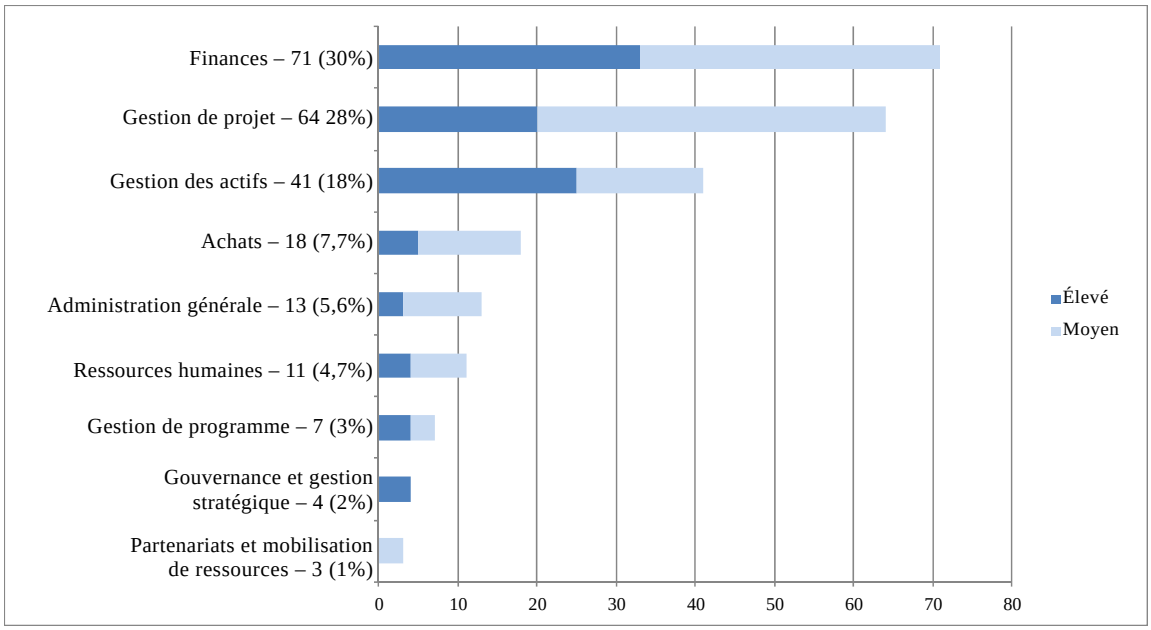
E. Audits de projets

36. Un projet exécuté directement par le PNUD peut être examiné dans le cadre de l'audit d'un bureau de pays ou d'une autre entité administrative ou faire à lui seul l'objet d'un audit, surtout s'il atteint un montant important. En 2013, 128 projets exécutés directement par le PNUD ont fait l'objet d'un audit à part, ce qui a donné lieu à 78 rapports d'audit. Les dépenses ainsi auditées s'établissaient à 620 millions de dollars.

37. Les audits ont débouché sur 232 recommandations (voir la figure 6), portant pour la plupart (75 % du total) sur les finances (et visant, par exemple, la comptabilisation erronée des dépenses afférentes à un projet dans le rapport d'exécution trimestriels), sur la gestion de projet (et visant, par exemple, la surveillance du déroulement et d'un projet et le non-respect des lettres d'accord) et sur la gestion des actifs (par exemple les insuffisances de la comptabilisation des actifs et des inventaires physiques). Par rapport à 2012, la plupart des problèmes avaient trait à des erreurs de comptabilisation des dépenses afférentes aux projets dans les rapports d'exécution trimestriels.

Figure 6
Répartition des recommandations formulées en 2013 dans les rapports d'audit de projets exécutés directement par le PNUD, par rang de priorité

(Nombre total de recommandations : 232)



V. Suite donnée aux recommandations issues des audits

38. Au 31 décembre 2013, le taux global de mise en œuvre s'établissait à 88 % pour la totalité des rapports publiés du 1er janvier au 30 novembre 2013. La période considérée se termine en novembre, du fait qu'à compter de la date de publication du rapport, un délai d'un mois est laissé aux bureaux avant qu'ils ne commencent à appliquer les recommandations. Le taux d'application est légèrement inférieur à celui de 2012, qui était de 91 %.

39. À la fin de 2013, 22 recommandations demeuraient en suspens faute d'avoir été pleinement suivies d'effet depuis plus de 18 mois, soit un nombre quasi identique aux 21 recommandations de 2012 (pour la liste complète, voir l'annexe 3). Ce total de 22 recommandations reste cependant minime, vu qu'il ne représente que 0,7 % des 3 279 recommandations formulées depuis 2009.

40. Deux recommandations ont été retirées parce qu'elles étaient en suspens depuis plus de 36 mois et que l'administration a accepté le risque résiduel de leur inapplication. Elles concernaient : a) une contribution du gouvernement aux dépenses d'une antenne locale dans un bureau de pays; et b) l'adoption d'une politique intégrée d'hygiène et de sécurité au travail.

41. Sur les 22 recommandations, 14 (soit 64 %) occupaient un rang élevé de priorité au moment de l'audit. Leur mise à exécution a été retardée, entre autres raisons, par la complexité des problèmes qui nécessitaient davantage de mesures

(86 %), et par le fait qu'elle était tributaire du gouvernement du pays d'accueil et/ou d'un autre organisme des Nations Unies (14 %).

VI. Services consultatifs

42. Le Bureau a continué à donner des conseils à l'administration à tous les échelons, que ce soit au siège, dans les centres régionaux ou dans les bureaux de pays. Ces services consultatifs portaient sur toute une série de sujets, notamment des accords à long terme prévoyant des audits des projets d'exécution nationale, les rapports saisis dans le système Atlas qui avaient trait aux normes IPSAS, les principes régissant la participation des organisations non gouvernementales, les procédures de recrutement et les procédures de passation de marchés. Le Bureau a aussi examiné régulièrement les clauses d'audit figurant dans les accords de contribution conclus avec les donateurs.

43. Dans le cadre d'ateliers régionaux, de séminaires et de programmes d'initiation du personnel, le Bureau a présenté des exposés destinés à diffuser les enseignements tirés des audits et des investigations et à sensibiliser davantage le personnel aux conclusions et aux recommandations issues des audits. Il a par ailleurs tenu des réunions trimestrielles avec l'administration du siège pour lui faire part des problèmes récurrents indiqués par les rapports d'audit.

VII. Services d'audit et d'investigations internes pour ONU-Femmes

44. En vertu d'un accord de service conclu en décembre 2011 avec la Directrice exécutive d'ONU-Femmes, le Bureau a continué en 2013 de fournir à cette entité des services d'audit et d'investigation internes. Cet accord a été renouvelé en décembre 2013 pour deux années supplémentaires. Il y a au sein du Bureau un groupe dédié à l'audit interne d'ONU-Femmes, qui est doté de quatre postes que cette entité finance entièrement et dont deux ont créés en 2013. Le Bureau rend compte séparément à son conseil d'administration des audits et investigations qu'il consacre aux activités d'ONU-Femmes.

VIII. Examen des audits de projets exécutés par des organisations non gouvernementales et/ou des gouvernements

45. À la suite de l'évaluation des risques effectuée par le Bureau, il a été prévu d'auditer en 2013 un total de 911 marchés exécutés par des organisations non gouvernementales (ONG) ou d'exécution nationale représentant un montant total de 1,93 milliard de dollars, soit 68 % de 2,84 milliards de dollars dépensés à ce double titre durant l'exercice 2012. Les audits ont été réalisés par des cabinets-conseils ou par des instituts nationaux de contrôle des finances publiques choisis et gérés directement par les bureaux de pays. Au 31 décembre 2013, le Bureau avait reçu des rapports d'audit pour 98 % de ces 911 marchés.

Résultats de l'examen effectué par le Bureau

46. Le Bureau a procédé à un examen approfondi de 50 % des rapports d'audit reçus pour lesdits marchés. L'échantillon, représentant 86 % des dépenses auditées (soit 1,67 milliard de dollars), rassemblait tous les rapports modifiés. Le Bureau étudie les rapports d'audit de projets exécutés par des ONG ou d'exécution nationale sous les quatre aspects suivants :

a) *Opinion issue de l'audit et incidence financière nette.* Le Bureau mesure l'incidence financière nette des réserves émises par les auditeurs en pourcentage des dépenses portées en compte pour le projet;

b) *Résultat de l'audit.* Le Bureau examine les constatations de l'audit et mesure les risques correspondants pour l'exécution globale du projet;

c) *Étendue de l'audit.* Le Bureau détermine si le champ couvert par l'audit est conforme à la mission confiée aux auditeurs;

d) *Administration de l'audit.* Le Bureau établit dans quelle mesure le bureau de pays a administré l'audit avec efficience et efficacité.

47. Le Bureau adresse aux bureaux de pays des lettres de synthèse pour attirer leur attention sur les points qui appellent des améliorations. La plupart de ces bureaux (73 %) ont obtenu l'appréciation « satisfaisant » pour l'exercice 2012, contre 81 % en 2011 (voir la figure 7).

Figure 7
Résultats de l'évaluation par le Bureau de la qualité des rapports d'audit de projets exécutés par des ONG ou des gouvernements nationaux

	Appréciation générale			
	Exercice 2012		*Exercice 2011*	
Appréciation	*Nombre de pays*	*Pourcentage*	*Nombre de pays*	*Pourcentage*
Satisfaisant	84	73	96	81
Partiellement satisfaisant	22	19	13	11
Insuffisant	9	8	10	8
Total des bureaux de pays	**115**	**100**	**119**	**100**

Principaux problèmes relevés de l'audit de projets exécutés par des ONG ou par des gouvernements nationaux et mesures prises pour y remédier

48. Une majorité de problèmes relevés dans les rapports examinés avaient trait à la gestion financière (57 %, contre 53 % pour l'exercice 2011). Au cours des deux derniers cycles d'audits, le nombre des problèmes de gestion financière a légèrement augmenté, les autres catégories (état d'avancement des projets, passation de marchés, ressources humaines) n'affichant pas de variation notable.

49. Le Bureau suit aussi les mesures que les bureaux de pays ont prises ou prévoient de prendre pour appliquer les recommandations issues des audits. Au

31 décembre 2013, 84 % des 1 302 problèmes relevés avaient déjà été correctement traités.

Opinions des auditeurs autres que favorable sans réserve et incidence financière nette

50. Dans son analyse des rapports modifiés (opinion avec réserve, opinion défavorable et refus de certifier), le Bureau a chiffré l'incidence financière nette des critiques et réserves pour l'exercice 2012 à 112 millions de dollars, soit 5,79 % au total des dépenses auditées, ce qui représente une augmentation importante par rapport aux 11,7 millions de dollars (0,6 % du total) de l'exercice 2011. L'incidence financière nette s'explique (cette fois) principalement par le fait que, dans l'un des bureaux de pays, les auditeurs se sont vu refuser l'accès complet à des documents de projet représentant un montant de 105 millions de dollars.

Audits relatifs à la politique harmonisée concernant les transferts de fonds

51. En 2013, sept bureaux de pays avaient prévu d'auditer les partenaires d'exécution sous cet angle. Le Bureau a reçu 36 rapports d'audit de six d'entre eux et noté qu'une majorité des rapports indiquaient que les partenaires considérés appliquaient un système satisfaisant et que les auditeurs avaient émis une opinion sans réserve à leur endroit.

IX. Investigations

Volume de travail

52. En 2013, le Bureau s'est saisi de 283 nouveaux cas, soit 2 % de moins qu'en 2012 (289 cas). Il en a aussi traité 164 autres, reportés de 2012, soit un nombre total de 447 dossiers en cours en 2013, soit 13 % de plus qu'en 2012 (396 dossiers).

53. Sur ces 447 dossiers, le Bureau en a clos 268 en 2013, soit 16 % de plus qu'en 2012. À la fin de 2013, 179 cas, soit 9 % de plus, ont été reportés à 2014 (voir la figure 8).

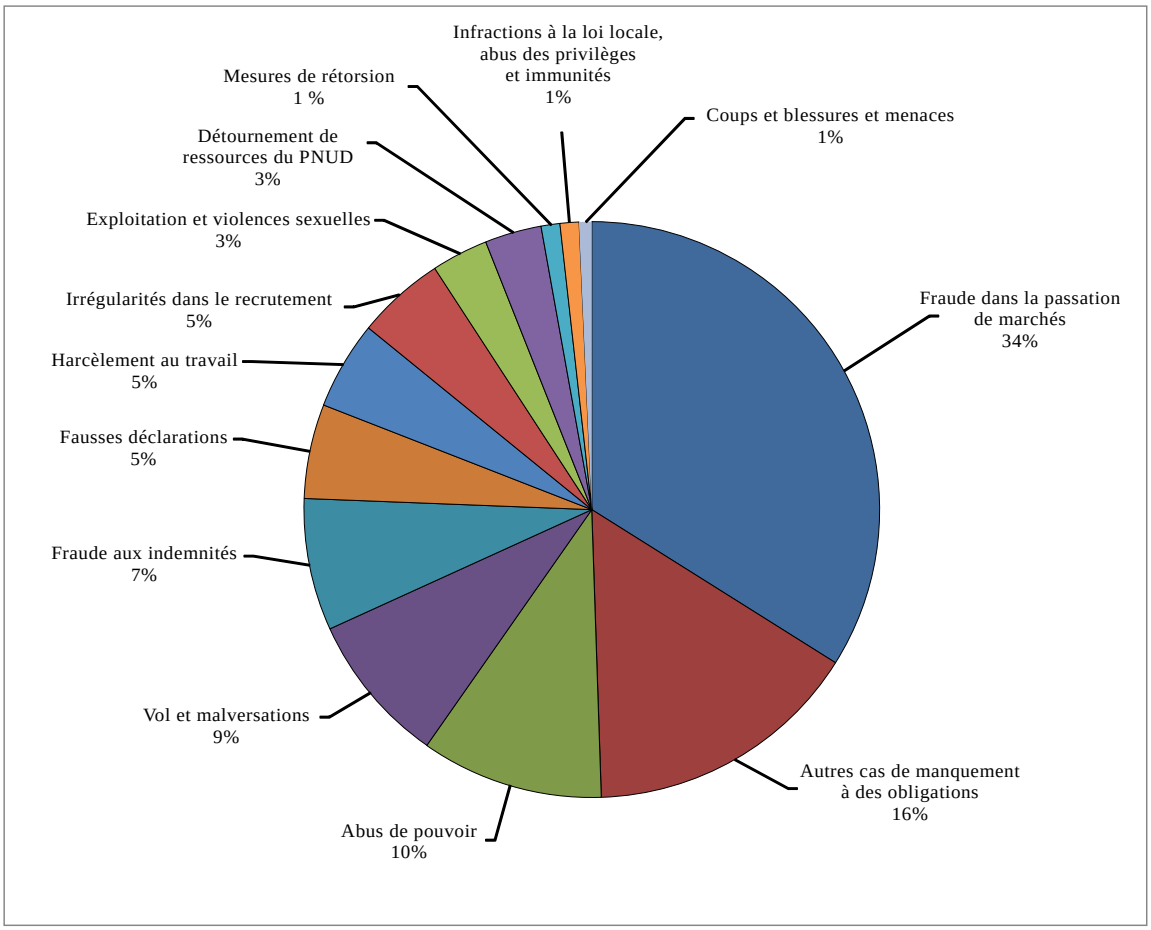
Figure 8
Volume de travail en 2012 et 2013

Volume de travail	*2012*	*2013*
Affaires reportées au 1er janvier	107	164
Affaires nouvelles	289	283
Total, affaires en instance	**396**	**447**
Affaires reportées classées	74	119
Affaires nouvelles classées	158	149
Total, affaires classées	**232**	**268**
Affaires reportées au 31 décembre	164	179

Types de plaintes

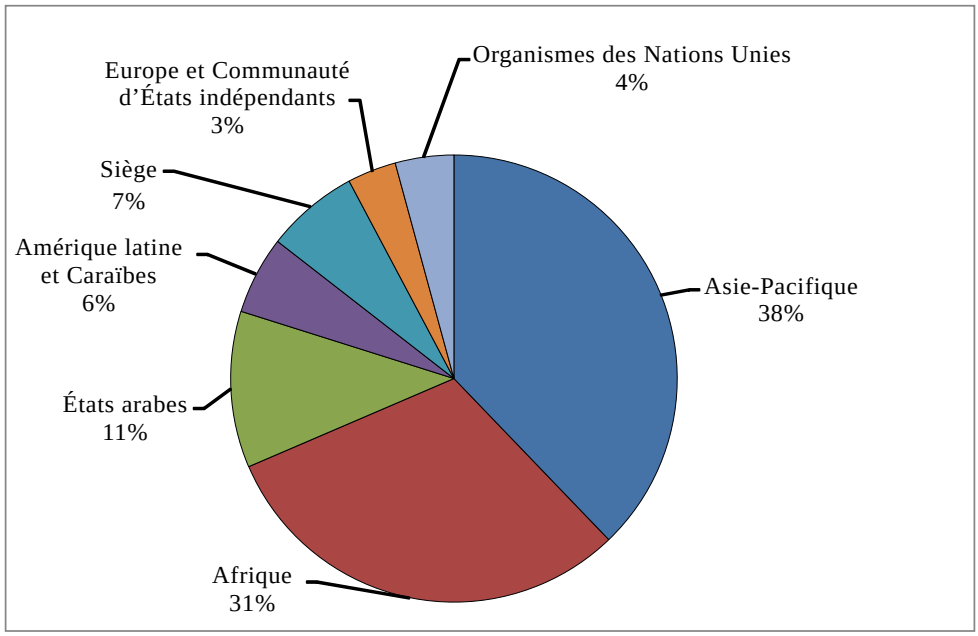
54. Les plaintes portant sur des irrégularités financières (fraude dans la passation de marchés, vol et malversations, détournement de ressources du PNUD et fraude aux indemnités) sont restées les plus fréquentes, représentant 53 % du nombre total de cas traités par le Bureau en 2013, soit 5 % de moins qu'en 2012 (58 %) (voir la figure 9).

Figure 9
Types de plaintes reçues en 2013



55. La région Asie-Pacifique est restée celle où le Bureau a reçu le plus de plaintes, représentant 38 % de son volume de travail de 2013; suivaient l'Afrique, avec 31 %, et les États arabes, avec 11 %, les autres origines – siège du PNUD, Amérique latine et Caraïbes, autres organismes des Nations Unies et Europe et Communauté d'États indépendants – représentant chacune moins de 10 % (voir la figure 10).

Figure 10
Affaires soumises en 2013, selon l'origine



Traitement des affaires

56. Au total, 195 affaires (soit 73 % des affaires menées à terme) ont été classées après une première évaluation. Sur ce nombre, 172 ont été classées parce qu'il n'y avait pas d'éléments de preuve d'irrégularités suffisants pour justifier une investigation ou que les allégations ne relevaient pas du mandat du Bureau ou qu'une enquête ne s'imposait pas. Les 23 affaires restantes ont été renvoyées à d'autres bureaux du PNUD afin que soient prises les mesures appropriées (voir la figure 11).

57. À l'issue d'une enquête complète, 73 autres affaires (27 %) ont été réglées. Sur le nombre, 49 (67 %) ont donné lieu à un rapport établissant une faute ou autre manquement, soit 9 % de plus que le nombre total des rapports d'enquête publiés en 2012 (45), les 24 autres (33 %) se révélant dénuées de fondement (voir la figure 11).

58. À la fin de 2013, 56 affaires étaient encore en cours d'évaluation, et 123 autres, d'investigation.

Figure 11
Issue des affaires

Décision prise	*Nombre d'affaires en 2012*	*Nombre d'affaires en 2013*
Après évaluation		
Classement sans suite	148	172
Renvoi à d'autres bureaux du PNUD	19	23
Total	**167**	**195**
Après enquête		
Classement (allégations sans fondement)	20	24
Classement (allégations fondées)		
Rapports soumis au Bureau d'appui juridique	25	24
Rapports soumis à des bureaux de pays	13	14[a]
Rapports soumis au Comité d'examen des fournisseurs	3	8
Rapports soumis à d'autres organisations	1	3
Autres rapports d'enquête	3	–
Total partiel (allégations fondées)	**45**	**49**
Total	**65**	**73**
Total, affaires classées sur l'année	**232**	**268**
Rapports d'enquête publiés	45	49[b]
Lettres d'observations envoyées	3	6

[a] Deux de ces rapports ont été présentés en 2012, mais n'ont été officiellement classés qu'en 2013.

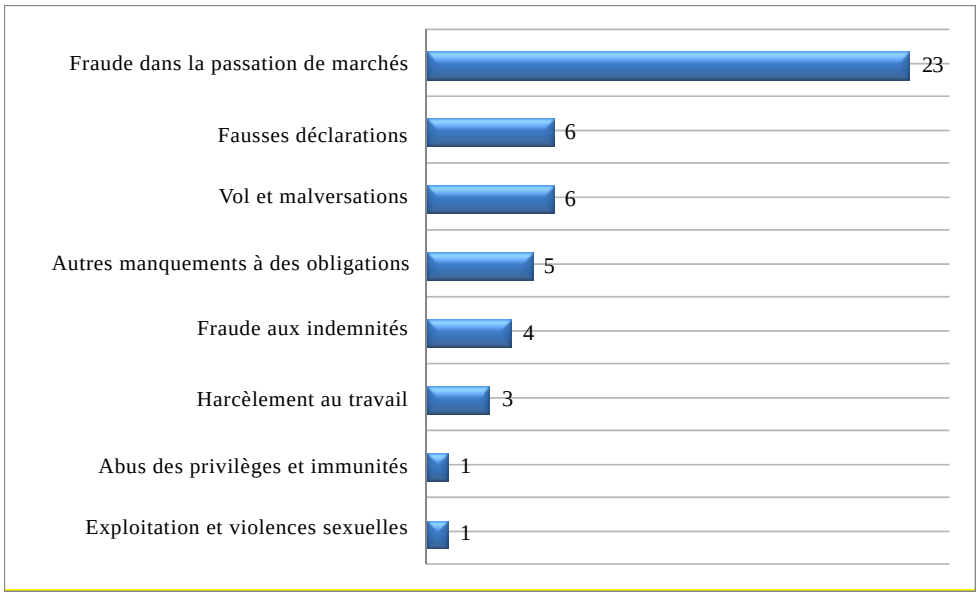
[b] Ce chiffre ne comprend pas les rapports révisés qui ont fait l'objet d'une nouvelle publication.

Affaires justifiées

59. La plupart des irrégularités relevées dans les 49 affaires reposant sur des allégations fondées qui avaient donné lieu à une enquête faisaient intervenir des fraudes dans la passation de marchés (23 affaires, soit 47 %), de fausses déclarations (6 affaires, soit 12 %) et de vol et malversations (6 affaires, soit 12 %) (voir la figure 12)[1].

[1] Certains des rapports comportaient plus d'un type de manquement.

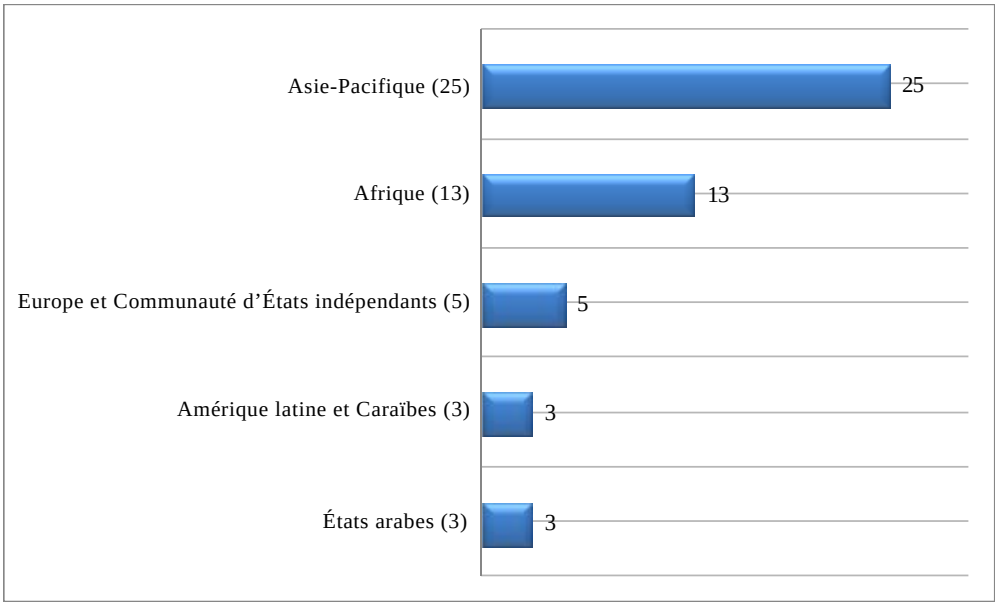
Figure 12
Rapports d'enquête établis en 2013, par catégorie



60. Au total, le préjudice financier avéré par les rapports d'enquête s'est monté en 2013 à 3,3 millions de dollars. Des indices de fraude ont également été découverts dans la valeur de quelque 4 millions de dollars de contrats conclus par le PNUD. Il n'a cependant pas été possible de déterminer le montant du préjudice financier subi par le PNUD à la suite de la fraude alléguée dans ce cas. On trouvera à l'annexe 4 une brève description des 49 affaires reposant sur des allégations fondées.

61. La répartition géographique de ces 49 affaires montre que 51 % d'entre elles sont intervenues dans la région Asie-Pacifique, et 23 % en Afrique (voir la figure 13).

Figure 13
Rapports d'enquête établis en 2013, par région



Décisions prises au 31 décembre 2013 à la suite des rapports d'enquête

62. Sur la base des 24 rapports envoyés au Bureau d'appui juridique au sujet de membres du personnel, trois fonctionnaires ont fait l'objet de mesures disciplinaires, à savoir deux renvois et une cessation de service, et un quatrième a été mis hors de cause. Le renvoi est la mesure disciplinaire la plus sévère, car il se traduit par une cessation de service immédiate, sans préavis ni indemnité. La cessation de service prévoit un préavis, ou une indemnité en tenant lieu, et peut donner lieu à une indemnité de licenciement.

63. Trois fonctionnaires accusés de faute étaient dans l'attente d'une décision les mettant hors de cause ou instituant des mesures disciplinaires à leur encontre.

64. S'agissant des trois fonctionnaires qui ont démissionné avant l'achèvement de l'enquête ou de la procédure disciplinaire, une lettre a été placée dans leur dossier, en application de l'article 72 du Cadre juridique, indiquant qu'ils auraient été accusés de faute s'ils étaient restés au service de l'Organisation. Pour ce qui est de l'autre fonctionnaire ayant démissionné au cours de l'enquête dont il était l'objet, une lettre a été placée dans son dossier, indiquant qu'il aurait été mis hors de cause s'il était resté au service de l'Organisation.

65. À la fin de 2013, neuf des rapports d'enquête reçus en cours d'année au Bureau d'appui juridique y étaient encore à l'étude et deux autres rapports avaient été renvoyés au Bureau de l'audit et des investigations pour éclaircissements.

66. Sur les 14 rapports d'enquête soumis à des bureaux de pays, il a été mis fin au contrat de neuf titulaires de contrats de services, quatre autres contrats n'ont pas été renouvelés et le titulaire du dernier de ces contrats de services est décédé quelques jours avant que le bureau de pays ne reçoive le rapport d'enquête sur son cas. Sur les trois rapports soumis à d'autres organismes en 2013, il a été mis fin au contrat de

deux titulaires de contrats de services et les contrats du troisième n'ont pas été renouvelés.

Sanctions à l'encontre de fournisseurs

67. Deux des huit rapports d'enquête soumis au Comité d'examen des fournisseurs (l'organe technique interne chargé de formuler des recommandations à l'intention du Chef du service des achats au sujet des demandes de sanctions à l'encontre de fournisseurs) ont abouti à l'exclusion de fournisseurs pour quatre ans, et trois autres, à l'imposition de sanctions provisoires à l'encontre de 22 fournisseurs. Un rapport a abouti au refus des sanctions demandées contre un fournisseur, mais le Comité lui a adressé une lettre d'avertissement. À la fin de 2013, le Comité restait saisi de deux rapports.

X. Conclusion générale et perspectives d'avenir

68. Les audits effectués par le Bureau du siège, de bureaux de pays, d'autres fonctions, de subventions du Fonds mondial et de projets exécutés directement par le PNUD, ainsi que les audits effectués par des tiers de projets exécutés par des organisations non gouvernementales ou des autorités nationales ont servi à compléter les autres mécanismes de contrôle où l'Administrateur et le Conseil d'administration puisent l'assurance que les ressources du PNUD sont utilisées avec efficience et que les systèmes et processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne sont efficaces et adéquats. Les résultats d'ensemble des divers audits et la réactivité générale des bureaux audités, dont témoignent les mesures prises pour donner suite aux recommandations issues des audits, ainsi que l'aboutissement effectif des investigations, demeurent autant de signes de l'utilité des fonctions d'audit et d'investigation internes du Bureau, qui, pour sa part, continue à bénéficier de l'appui sans faille de la direction du PNUD et du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.

69. Sa stratégie quadriennale pour 2014-2017, qui a été approuvée récemment, permettra au Bureau de contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques du PNUD en abordant l'audit suivant une démarche systématique et disciplinée et de renforcer ainsi l'efficacité des procédures de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance au sein du PNUD.