



**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
6 mars 2015
Français
Original : anglais

Session annuelle 2015

1^{er}-12 juin 2015, New York

Point 12 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 pour l'année terminée le 31 décembre 2014. Comme le Conseil d'administration l'a demandé dans sa décision 2014/21, il renferme des informations sur le préjudice financier constaté à l'issue d'enquêtes ainsi que sur les modes de recouvrement et les montants recouverts. Il rend compte de plus de la suite donnée aux précédentes décisions du Conseil, notamment les décisions 2013/24 (indication des titres de tous les rapports d'audit interne publiés pendant l'année et des appréciations attribuées), 2012/18 (informations sur les questions importantes concernant la divulgation des rapports d'audit interne) et 2011/22 (informations sur les cas de fraude et les mesures prises en cas de comportement répréhensible). La réponse de l'Administration au présent rapport fait l'objet d'un document distinct, comme l'exige la décision 2006/13; le rapport annuel du Comité consultatif pour les questions d'audit, en revanche, est joint en appendice au présent rapport, conformément aux dispositions du document DP/2008/16/Rev.1.

Éléments de décision

Le Conseil d'administration pourrait : a) prendre note du présent rapport; b) renouveler son attachement à la consolidation des fonctions d'audit et d'investigation internes du Programme des Nations Unies pour le développement; c) prendre acte du rapport annuel du Comité consultatif pour les questions d'audit.



Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	3
I. Assurance	3
II. Divulgence des rapports d'audit interne	7
III. Effectifs et enveloppe budgétaire	6
IV. Principaux résultats des audits internes	8
A. Audits au Siège	8
B. Audits de bureaux de pays	9
C. Audits d'activités financées par le Fonds mondial	10
D. Audits de projets	11
E. Audits interinstitutions	12
V. Suite donnée aux recommandations issues des audits	13
VI. Examen des audits de projets d'exécution nationale ou exécutés par des organisations non gouvernementales	14
VII. Enquêtes	16
VIII. Concertation avec les organismes des Nations Unies	22
IX. Services consultatifs et services d'audit	23
X. Conclusions	23
Annexes (<i>disponibles sur le site Web du Conseil d'administration</i>)	
1. Charter of the Office of Audit and Investigations	
2. Office of Audit and Investigations audit reports issued in 2014 pertaining to UNDP	
3. Recommendations unresolved for 18 months or more	
4. Summary of substantiated investigation cases in 2014, by type of allegation	
Appendice (<i>disponible sur le site Web du Conseil d'administration</i>)	
Annual report of the Audit Advisory Committee for the calendar year 2014	

Introduction

1. Le Bureau de l'audit et des investigations du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) présente ici au Conseil d'administration son rapport annuel sur les activités d'audit interne et d'investigation qu'il a menées durant l'année terminée le 31 décembre 2014.
2. Comme le Conseil d'administration l'a demandé dans sa décision 2014/21, le présent rapport renferme des informations sur le préjudice financier constaté à l'issue d'enquêtes ainsi que sur les modes de recouvrement et les montants recouvrés. Il rend compte de plus de la suite donnée aux précédentes décisions du Conseil, notamment les décisions 2013/24 (indication des titres de tous les rapports d'audit internes publiés pendant l'année et des appréciations attribuées), 2012/18 (informations sur les questions importantes concernant la divulgation des rapports d'audit interne) et 2011/22 (informations sur les cas de fraude et les mesures prises en cas de comportement répréhensible). La réponse de l'Administration au présent rapport fait l'objet d'un document distinct, comme l'exige la décision 2006/13; le rapport annuel du Comité consultatif pour les questions d'audit, en revanche, est joint en appendice au présent rapport, conformément aux dispositions du document DP/2008/16/Rev.1.

I. Assurance

Mandat du Bureau de l'audit et des investigations

3. Le Bureau de l'audit et des investigations, dispositif indépendant et objectif, est chargé d'assurer le contrôle interne des opérations du PNUD en vue d'intensifier l'efficacité et l'efficience au regard des buts et objectifs que celui-ci s'est fixés en matière de développement. Ses buts, tâches et attributions sont énoncés dans la charte approuvée par l'Administrateur.
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 2014 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 exécute un programme d'assurance-qualité et de perfectionnement des fonctions tant d'audit que d'investigation. Les enquêtes qu'il a menées en 2014 auprès de ses clients à l'issue des audits attestent de la satisfaction de ces derniers. Des évaluations externes de la qualité de ses travaux sont réalisées tous les cinq ans. La deuxième de celles consacrées à l'investigation s'est déroulée au dernier trimestre 2014 et les résultats en seront connus dans le courant de 2015. La deuxième de celles portant sur l'audit interne, menée en 2012, a établi que, dans l'ensemble, les travaux du Bureau en la matière étaient conformes aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne. La troisième évaluation externe des travaux d'audit est prévue pour 2017. Au dernier trimestre 2014, le Bureau a réalisé en interne une étude assurance-qualité de ses travaux d'audit, dont les résultats seront rendus publics dans le courant de 2015.
6. L'équipe de direction du PNUD a, tout au long de l'année 2014, accordé au Bureau un soutien sans faille. Continuant d'assister en qualité d'observateur aux réunions du Groupe d'appui à la performance de l'organisation, le Directeur du

Bureau prêté conseil sur les aspects des nouvelles orientations ayant trait au contrôle et à la responsabilité, et il a donné son avis sur tout fait nouveau présentant éventuellement un risque pour le PNUD. Le Bureau a par ailleurs tenu des réunions avec le Bureau de la gestion et les bureaux régionaux pour examiner les problèmes constatés à l'issue d'audits et d'enquêtes. Enfin, il a pris part à des réunions avec les bailleurs de fonds en vue de resserrer les liens de coopération qu'il a noués avec ses homologues d'autres organismes.

Contrôle externe et indépendant

7. Le Comité consultatif pour les questions d'audit a continué de prêter conseil à l'Administrateur dans le souci de contribuer à l'efficacité du PNUD dans ses tâches d'audit interne et d'investigation. C'est ainsi qu'il a passé en revue le plan de travail annuel du Bureau pour 2014 et qu'il en a présenté l'état d'avancement dans des rapports trimestriels. Il s'est de plus penché sur les activités du Bureau en matière d'audit et d'investigation telles qu'exposées dans le rapport annuel de 2013 dont le bureau a saisi le Conseil d'administration en 2014. Le Comité s'est entretenu en privé avec le Directeur du Bureau en marge de toutes les réunions périodiques qu'il a tenues en 2014.

8. Les vérificateurs externes des comptes du PNUD (c'est-à-dire le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU) ont, comme toujours, fait fond sur les audits du Bureau, ainsi que sur les études d'assurance-qualité des audits réalisés par des entités tierces concernant des projets d'exécution nationale ou exécutés par des organisations non gouvernementales.

Audits réalisés pour procurer à l'Administrateur l'assurance voulue

9. Afin d'obtenir du Bureau l'assurance voulue en ce qui concerne les procédures de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle, l'Administrateur a, sur la recommandation du Comité consultatif pour les questions d'audit, approuvé pour 2014 un plan de travail portant sur un ensemble cohérent de services, fonctions et activités tant au Siège qu'au niveau des régions ou des pays, parmi lesquels les projets exécutés directement par le Programme et ceux financés par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

Planification axée sur les risques

10. Pour arrêter le plan d'audit pour 2014, le Bureau a, en consultation avec l'équipe de direction, les bureaux concernés et les autres parties intéressées, évalué de manière participative les risques susceptibles de se poser dans les domaines d'audit relevant de sa compétence. Il a de plus consulté le Comité des commissaires aux comptes afin que le Programme soit audité comme il convient et qu'il y ait le moins possible de chevauchements dans les travaux visant à procurer une assurance tant à l'Administrateur qu'au Conseil d'administration.

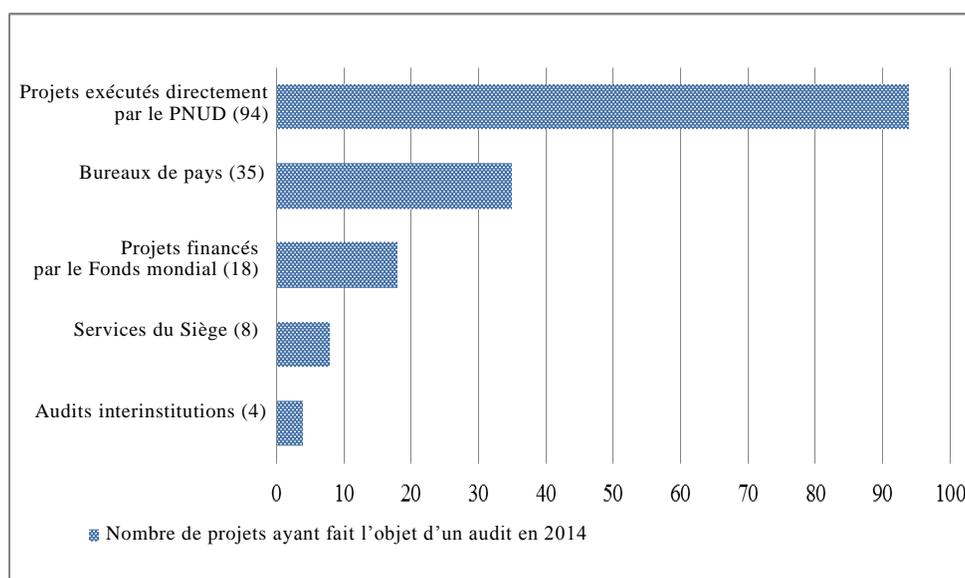
Rapports d'audit publiés en 2014

11. En 2014, le Bureau a publié 159 rapports d'audit, comme suit : 8 concernant des services du Siège, 35 des bureaux de pays (dont 4 effectués à distance, essentiellement en raison de l'insécurité régnant sur le terrain), 18 des projets financés par le Fonds mondial (dont 2 rapports de synthèse), 94 des projets exécutés directement par le PNUD (91 dans des bureaux de pays et 3 au Siège) et 4 des

audits interinstitutions (voir la figure 1). Comme l'exigent les dispositions de la décision 2013/14 du Conseil d'administration, la liste de tous les rapports d'audit interne publiés en 2014, avec indication des appréciations qu'ils renferment, est donnée à l'annexe 2.

12. La plupart des rapports d'audit publiés en 2014, du fait qu'ils concernent des activités que les bureaux du PNUD ont menées en 2013, rendent généralement compte de l'état des programmes et des travaux en 2013. Les 137 audits intéressant les bureaux de pays couvrent quelque 2,3 milliards de dollars, soit 50 % des 4,6 milliards environ que le PNUD a, en 2013, engagés hors Siège. De plus, les audits réalisés par des entités tierces de projets d'exécution nationale ou exécutés par des organisations non gouvernementales ont permis de vérifier des dépenses se montant à 1,92 milliard de dollars.

Figure 1
Rapports d'audit publiés en 2014 (nombre et objet)



Appréciations issues des audits

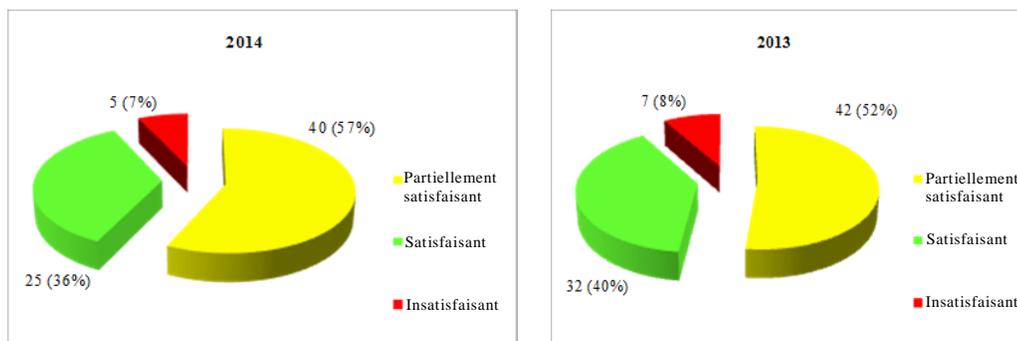
13. À l'issue d'un audit, le Bureau assortit généralement son rapport d'une appréciation globale, l'objet étant de jauger les dispositifs de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle. Il n'est toutefois pas attribué d'appréciation aux audits de suivi, à la vérification purement financière des projets directement exécutés par le PNUD lorsqu'elle est réalisée par un cabinet de conseil pour le compte du Bureau, aux rapports de synthèse portant sur plusieurs audits, ni aux audits à l'étendue et aux objectifs restreints.

14. En 2014, 89 des 159 rapports publiés ne se sont pas accompagnés d'une appréciation globale. Sur les 70 restants, 25 (soit 36 %) portaient l'appréciation « satisfaisant », 40 (57 %), l'appréciation « partiellement satisfaisant », et 5 (7 %), l'appréciation « insuffisant » (voir la figure 2). Ceci concorde avec ce qui a été attribué en 2013. Les rapports accompagnés de l'appréciation « insuffisant »

concernaient un service du Siège, trois bureaux de pays et un projet financé par le Fonds mondial.]

Figure 2

Répartition des appréciations globales en 2014 par rapport à 2013



15. Les projets directement exécutés par le PNUD font l'objet de deux types d'audit : a) l'audit des comptes, qui permet de vérifier l'état des dépenses, l'état des immobilisations corporelles et la situation de trésorerie; b) la vérification des comptes associée à l'audit des dispositifs de contrôle interne. Tous les audits de comptes effectués par un cabinet de conseil donnent lieu à un rapport assorti d'une opinion. Ceux qui s'accompagnent d'un audit des dispositifs de contrôle sont de plus assortis d'une opinion déterminée selon les critères du Bureau. En 2014, les cabinets de conseil ont vérifié les comptes financiers de 92 projets; ils ont rendu 72 opinions favorables et 18 opinions avec réserve, et ils ont refusé d'exprimer une opinion pour deux projets. Les rapports s'accompagnant d'une opinion assortie de réserve ou d'un refus de s'exprimer font apparaître un préjudice financier se chiffrant au total à 6,9 millions de dollars (soit 1,2 % du montant des dépenses vérifiées). Sur les 64 états des immobilisations corporelles vérifiés, 56 ont donné lieu à une opinion sans réserve, 5 à une opinion assortie de réserves et un à un refus de s'exprimer. Les états accompagnés d'une opinion avec réserve ou d'un refus d'exprimer une opinion font apparaître un préjudice financier se chiffrant au total à 0,9 million de dollars.

II. Divulgence des rapports d'audit interne

16. Comme le Conseil d'administration l'a demandé dans sa décision 2012/18, le Bureau rend publics tous les rapports d'audit interne qu'il établit, et il veille à préserver l'intégrité et la qualité de l'information divulguée en prenant les précautions qui s'imposent et en pourvoyant à l'assurance-qualité. En outre, tout rapport final présentant des résultats ayant trait à un État Membre donné est communiqué à ce dernier, qui dispose de trois semaines pour en prendre connaissance et, au besoin, formuler des observations avant publication; on peut ainsi préserver la confidentialité des informations avant publication.

17. En 2014, le Bureau a rendus publics 173 rapports d'audit interne; 9 d'entre eux, dans lesquels figuraient des éléments d'information sensibles concernant la sûreté et la sécurité, ont été partiellement remaniés. La page Web sur laquelle ces

rapports sont publiés (<http://audit-public-disclosure.undp.org/>) a été consultée 3 715 fois, dont 2 708 par des visiteurs uniques (c'est-à-dire ceux dont seule la première visite est comptabilisée).

18. En dehors des rapports rendus publics, le Bureau a reçu en 2014 des communications émanant des gouvernements canadien, espagnol et suédois, qui souhaitent avoir accès à trois rapports antérieurs au 1^{er} décembre 2012. Aucune entité autre que celles visées par la décision 2011/23 du Conseil d'administration (État Membre, organisation intergouvernementale ayant financé un projet et Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme) n'a demandé communication d'un rapport.

III. Effectifs et enveloppe budgétaire

19. Au 31 décembre 2014, le Bureau disposait de 80 postes approuvés (non compris quatre postes d'administrateur auxiliaire), contre 79 en 2013. Un poste a été créé en 2014, dont le titulaire est chargé d'administrer les audits de projets directement exécutés par le PNUD dans la sous-région Afrique orientale et australe et dont le financement repose sur le principe du recouvrement des coûts auprès des projets ayant fait l'objet d'un audit. Sur ces 80 postes, 75 étaient pourvus et les cinq autres vacants (deux postes de spécialiste des audits et trois d'assistant à l'administration). Les opérations de recrutement relatives à sept nouveaux postes d'enquêteur ont été menées à bien en 2014.

20. En 2014, le Bureau disposait d'une enveloppe budgétaire se montant au total à 19,3 millions de dollars, contre 17,8 millions de dollars en 2013, soit une augmentation de 1,5 million de dollars, qui correspond essentiellement à la création des sept postes d'enquêteur que le Conseil d'administration avait approuvés en 2013 (voir DP/2014/16). Sur ce montant, 13,5 millions de dollars (soit 70 %) ont été imputés aux ressources générales, et le solde (30 %) aux autres ressources. Il est à noter que cette enveloppe ne couvre pas les coûts directement imputables aux projets exécutés par le PNUD ayant fait l'objet d'un audit (1,4 million de dollars).

Figure 3
Ressources du Bureau en 2014

<i>Fonction</i>	<i>Budget</i> <i>(millions de dollars É.-U.)</i>
Audit	11,4
Investigation	5,7
Gestion et appui	2,1
Comité consultatif pour les questions d'audit	0,1
Total	19,3*

* L'enveloppe budgétaire prévue était de 19,1 millions de dollars, mais les sommes reçues se montent à 19,3 millions de dollars, la différence correspondant aux dépenses de personnel.

*Incidences des ressources sur l'exécution du mandat du Bureau
(décision 2014/21 du Conseil d'administration)*

21. Les ressources supplémentaires que l'Administrateur a mises à la disposition du Bureau ont servi à étayer l'audit interne et l'investigation. Comme indiqué dans le présent rapport, le Bureau est parvenu, en 2014, à mener à bien tous les audits prévus et à réaliser toutes les enquêtes requises.

22. Plus particulièrement, les postes supplémentaires d'enquêteur ont été d'une importance capitale au regard de l'augmentation du nombre de rapports d'enquête publiés. En effet, pour 2014, ce nombre (59 contre 49 en 2013, soit une progression de 20 %) est supérieur à celui de chacune des années précédentes. Le Bureau a de plus été en mesure d'exploiter le modèle d'enquête préventive qu'il avait mis au point, et de mener la première mission de ce type ainsi que la première mission d'enquête préventive fondée sur le renseignement. Enfin, il a commencé à tenir périodiquement des réunions d'information sur les enseignements tirés des enquêtes et à diffuser des rapports sur la question auprès des bureaux régionaux, bureaux de pays et autres services compétents.

IV. Principaux résultats des audits internes

A. Audits au Siège

23. Huit audits concernant le Siège ont été réalisés en 2014 : deux portaient sur des services et les six autres sur des fonctions.

24. Les audits du Centre mondial de services partagés du PNUD, du Fonds d'équipement des Nations Unies au Siège, de l'informatique et des communications du programme des Volontaires des Nations Unies, de la gestion du risque institutionnel, du progiciel Atlas, du progiciel d'administration des congés, des procédures accélérées et politiques y relatives, et du soutien budgétaire direct dans un bureau de pays ont donné lieu à 43 recommandations, dont 13 (soit 30 %) ont été déclarées prioritaires.

25. L'audit de la gestion du risque institutionnel a fait apparaître qu'il était indispensable que le PNUD consolide le cycle de gestion du risque à tous les niveaux et qu'il repense les politiques, pratiques et outils y relatifs à la lumière des enseignements tirés de l'expérience, des pratiques optimales et de l'évolution du modèle institutionnel de fonctionnement. L'audit du progiciel d'administration des congés a mis au jour l'absence de contrôle des modules relatifs à l'enregistrement et l'ajustement des congés. L'audit du Centre mondial de services partagés a conduit à recommander l'intensification des activités de gestion et de documentation des risques fondées sur l'analyse périodique des risques. L'audit du progiciel Atlas a débouché sur des recommandations visant à améliorer les droits d'accès et remédier aux failles des portails adossés à l'Internet. L'audit de l'informatique et des communications du Programme des Volontaires des Nations Unies a révélé un manque d'efficacité dû à l'intégration insuffisante des systèmes et fait apparaître que le programme devait aligner sa stratégie en la matière sur celle du PNUD.

26. L'audit des services du siège du Fonds d'équipement des Nations Unies a montré qu'il fallait repenser l'organigramme du Fonds et créer des bureaux régionaux, donner des instructions claires quant aux tâches et attributions des divers

services et fonctionnaires, et avoir recours au Centre mondial de services partagés. Il a de plus été recommandé d'affiner les modalités de fonctionnement et de mettre en place un dispositif de gestion des risques institutionnels.

B. Audits de bureaux de pays

27. Sur les 35 rapports d'audits de bureaux de pays publiés en 2014, 30 concernent des audits de portée générale et cinq des audits de fonction (gestion des actifs, administration générale, gestion des ressources humaines, gestion de l'informatique et des communications, et supervision d'un agent de contrôle). Ces audits ont donné lieu au total à 280 recommandations (voir la figure 4), dont la majorité (55 %) concerne dans au moins six bureaux de pays les domaines suivants :

a) *Achats* : Planification des achats laissant à désirer (six bureaux); défaut de présentation des dossiers aux comités des marchés (sept bureaux); non-respect des règles régissant le recours aux contrats de vacataire, notamment pour ce qui touche la procédure de sélection, la vérification des références et du bilan professionnel ou encore le recrutement de vacataires à des fonctions essentielles (10 bureaux);

b) *Gestion des projets* : Défaut d'évaluation des moyens et des avantages comparatifs de partenaires d'exécution et autres parties responsables (sept bureaux);

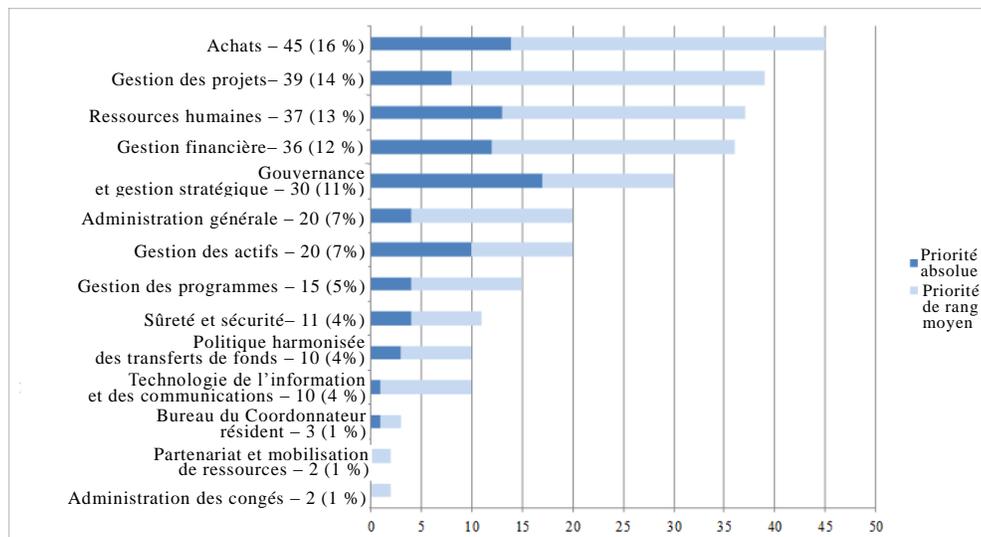
c) *Ressources humaines* : Problèmes au niveau du recrutement, notamment sélection effectuée par des gouvernements sans le concours du PNUD, absence de documentation, recrutement de vacataires dépourvus de permis de travail et recours à des contrats de louage de services (neuf bureaux), ainsi que non-respect des exigences obligatoires en matière de formation (10 bureaux);

d) *Gestion financière* : Mauvaise gestion des avances, en particulier leur décaissement très tardif et leur comptabilisation erronée (sept bureaux).

28. Sur les 280 recommandations formulées, 30 visaient à remédier aux défaillances de la gouvernance et de la gestion stratégique (exécution de stratégies destinées à améliorer la viabilité financière, séparation des fonctions et attributions, suivi de la prise en charge, par les gouvernements, des dépenses locales des bureaux de pays, consolidation des contrôles internes, qui devraient se conformer au dispositif du Programme en la matière, ou encore contrôle de l'exécution des projets, notamment par la définition d'indices, de points de comparaison et de cibles). Sur ces 30 recommandations, 17 (soit 57 %) ont été déclarées prioritaires.

Figure 4
**Répartition des recommandations formulées en 2014 dans les rapports
d’audit de bureaux de pays, par rang de priorité**

(Nombre total de recommandations : 280)



Audits opérationnels

29. Le Bureau a, en 2014, réalisé à titre d’essai des audits opérationnels, et il a, à cette fin, organisé deux stages de formation à l’intention d’une petite équipe de spécialistes des audits. Ces audits de gestion supposent l’examen de l’efficacité et de l’efficacités des systèmes et processus ainsi que l’évaluation de la gouvernance, de la gestion des risques et des dispositifs de contrôle sous l’angle de la réalisation des objectifs stratégiques du PNUD. Quatre audits pilotes ont ainsi été menés à bien : a) deux concernant un projet et un processus propre à l’ensemble du Programme; b) deux autres portant sur deux bureaux de pays et comportant des éléments de vérification de gestion. Les rapports relatifs aux deux bureaux de pays ont été publiés en 2014 et les deux autres le seront dans le courant de 2015.

30. Les éléments de vérification de gestion retenus pour l’audit de l’un des bureaux de pays concernaient essentiellement l’efficacité des dispositifs de contrôle de l’exécution. Pour l’autre, ils visaient une large gamme de nouvelles modalités mises à l’essai par ce bureau. Il s’agissait de vérifier si ce dernier avait mis en évidence les avantages de ces essais et en avait bien tiré et diffusé les enseignements. Dans les deux cas, l’efficacité des pratiques examinées a été jugée satisfaisante.

C. Audits d’activités financées par le Fonds mondial

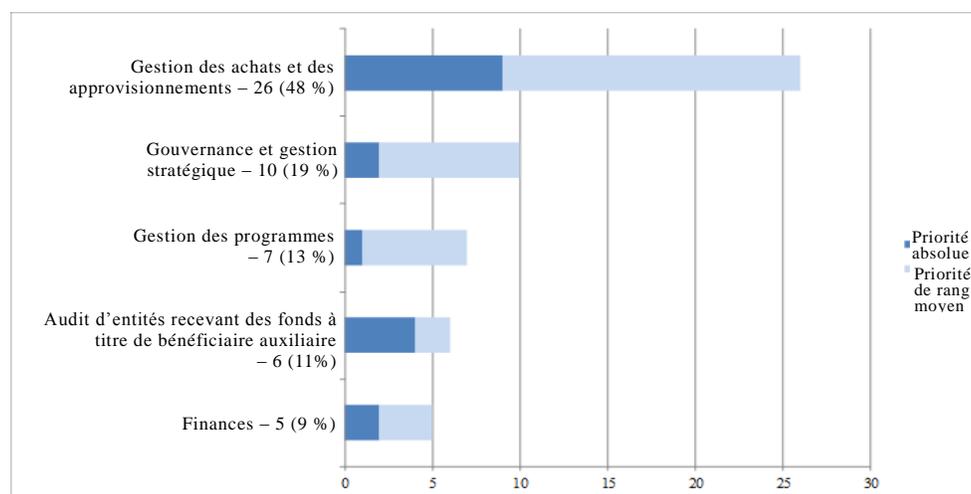
31. Le Bureau a, en 2014, publié 18 rapports intéressant le Fonds mondial : 16 concernaient l’audit de subventions du Fonds mondial administrées par le PNUD en sa qualité de bénéficiaire principal, et les deux autres étaient des rapports de synthèse portant sur les audits de bureaux de pays ayant respectivement reçu des

subventions du Fonds mondial à titre de bénéficiaire principal et de bénéficiaire auxiliaire. Sur les 16 rapports d'audits, 13 portaient sur la gestion de 31 subventions allouées à 13 bureaux de pays (4 en Afrique, 4 dans les États arabes, 3 dans la région Europe-Communauté d'États indépendants et 1 dans la région Amérique latine et Caraïbes). Trois d'entre eux, qui ne concernaient que la vérification des comptes relatifs à trois subventions au profit de la région Asie-Pacifique, ont été réalisés par des cabinets de conseil pour le compte du Bureau.

32. Abstraction faite des rapports de synthèse, les 16 rapports d'audit renfermaient 54 recommandations dont la majorité (66 %) portait sur : a) la gestion des achats et des approvisionnements, et en particulier les insuffisances du contrôle des inventaires physiques, ainsi que du stockage des produits de santé et des procédures d'assurance de la qualité y relatifs; b) la gouvernance et la gestion stratégique, notamment le recrutement aux postes clés et le respect des politiques et pratiques en matière de passation des marchés (voir la figure 5).

Figure 5

Répartition des recommandations formulées en 2014 dans les rapports d'audit d'activités financées par le Fonds mondial, par rang de priorité
(Nombre total de recommandations : 54)



D. Audits de projets

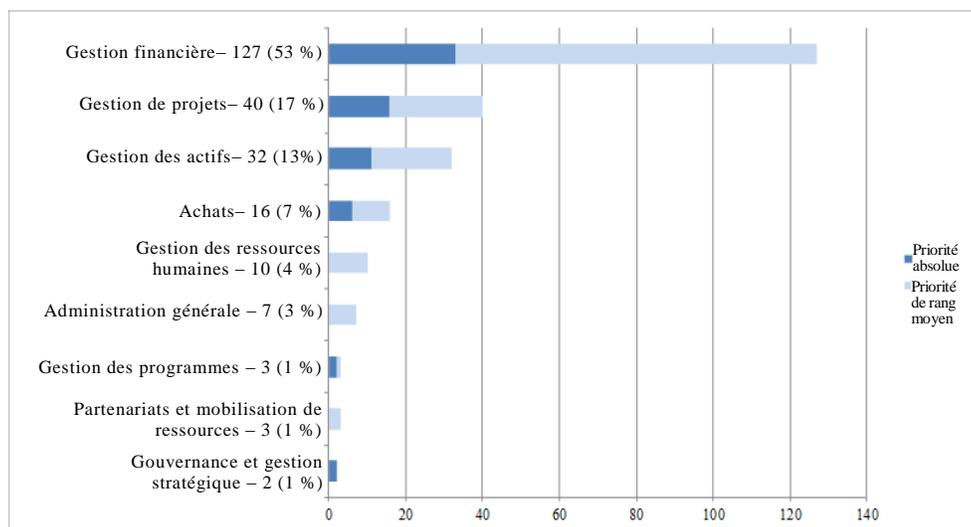
33. Un projet exécuté directement par le PNUD peut être soit examiné dans le cadre de l'audit d'un bureau de pays ou d'une autre unité administrative, soit faire à lui seul l'objet d'un audit, surtout si les montants en jeu sont élevés. En 2014, 94 projets exécutés directement par le PNUD, représentant des dépenses s'élevant à 602 millions de dollars, ont fait l'objet d'un audit en propre

34. Les audits de projets exécutés directement par le PNUD ont donné lieu à 240 recommandations (voir la figure 6), dont la majorité (52 %) portait sur la gestion financière, notamment la comptabilisation erronée des dépenses d'un projet donné dans le rapport d'exécution conjoint ou l'absence de documents justificatifs. L'audit de ce type de projets consiste essentiellement à en vérifier les comptes : il s'agit de

vérifier les dépenses qui leur sont imputées et de valider les opérations financières. Il s'ensuit que les recommandations y relatives sont en majorité d'ordre.

Figure 6

Répartition des recommandations formulées en 2014 dans les rapports d'audit de projets exécutés directement par le PNUD, par rang de priorité
(Nombre total de recommandations : 240)



E Audits interinstitutions

35. En 2014, le Bureau a publié quatre rapports interinstitutions, fruits des travaux menés conjointement ou en coordination par les services d'audit interne des organismes des Nations Unies suivants : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP).

36. Le rapport de synthèse sur le démarrage rapide du Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (programme UN-REDD) en République démocratique du Congo fait apparaître que les dispositifs de contrôle interne des projets de la FAO et du PNUD étaient fiables, bien conçus et opérants. Celui relatif à l'audit des ressources mises en commun au profit de la République démocratique du Congo rend compte des principaux problèmes constatés par les services d'audit des organismes concernés et des grandes recommandations qu'ils ont formulées. Le Bureau a ainsi constaté le manque de directives sur la participation d'organisations non gouvernementales à des activités humanitaires, l'absence de dispositifs de contrôle de l'exécution et d'évaluation, et une assurance insuffisante pour ce qui est de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds (problèmes tenant à la qualité des microévaluations et des vérifications ponctuelles).

37. L'audit conjoint de l'initiative Unis dans l'action réalisé au Pakistan a mis au jour l'existence de processus concurrents de coordination des dispositifs relatifs au développement et aux questions humanitaires, la mise en œuvre incomplète du dispositif d'application du principe de responsabilité (pourtant fondamental au regard de la consolidation du système des coordonnateurs résidents), la qualité insuffisante du dispositif de contrôle dans des domaines stratégiquement prioritaires, et l'absence de stratégie d'harmonisation des méthodes de travail. L'audit du fonds humanitaire commun pour la Somalie a montré que les résultats obtenus par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires en sa qualité d'agent d'administration étaient satisfaisants.

38. Les rapports des trois audits de programmes et systèmes interinstitutions menés en 2014 seront publiés en 2015. Il s'agit de : a) l'audit de l'initiative Unis dans l'action réalisé au Malawi; b) l'audit réalisé par le PNUD concernant le programme UN-REDD; c) l'audit interinstitutions du programme UN-REDD, portant sur la collaboration entre les institutions et la coordination de l'exécution du volet mondial de ce programme et réalisé par le PNUD, la FAO et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

Enseignements tirés des audits interinstitutions (décision 2011/22 du Conseil d'administration)

39. Le Bureau, se fondant sur les dispositifs d'audit convenus entre les représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies et des institutions financières multilatérales, participe depuis 2009 à des audits interinstitutions. C'est ainsi qu'il a publié en tout 13 rapports de ce type, portant sur divers fonds d'affectation spéciale pluripartenaires, sur l'initiative Unis dans l'action et sur la politique harmonisée concernant les transferts de fonds. L'expérience montre que la planification et la réalisation de ce type d'audit ainsi que la rédaction des rapports y relatifs prennent plus de temps que pour les autres audits; il faut en effet organiser des consultations et obtenir des éléments d'information des services d'audit interne et de l'équipe dirigeante des organismes concernés.

40. Faisant fond sur les enseignements tirés de ces audits, le PNUD et le FNUAP ont piloté la synthèse des dispositifs d'audit exploités jusqu'alors, et le Cadre d'audit interne conjoint des activités communes des organismes des Nations Unies qui en est issu a été adopté en septembre 2014 à la Réunion des représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies et des institutions financières multilatérales. Ce dispositif remplace trois dispositifs précédents concernant : a) la vérification des fonds d'affectation spéciale multidonateurs; b) la vérification des comptes des programmes coordonnés du système des Nations Unies financés par plusieurs organismes; c) l'audit de l'Initiative Unis dans l'action. Il regroupe en un seul et même document les éléments de la méthode retenue pour réaliser des audits internes interinstitutions.

V. Suite donnée aux recommandations issues des audits

41. Au 31 décembre 2014, le taux d'application des recommandations issues des audits s'établissait à 81 %, inférieur à celui de 2013, qui était de 88 %. Ce taux porte sur l'ensemble des recommandations figurant dans les rapports publiés entre

le 1^{er} janvier 2012 et le 30 novembre 2014. Il est apparu que 20 recommandations étaient en suspens depuis plus de 18 mois (voir l'annexe 3 pour la liste complète), contre 22 en 2013. Il s'agit là d'un chiffre marginal, puisqu'il ne représente que 1 % des recommandations formulées depuis 2012.

42. Sept de ces 20 recommandations (soit 35 %) avaient été déclarées prioritaires. Les raisons avancées pour justifier le retard dans leur application concernent, pour 85 % d'entre elles, leur complexité et le fait qu'elles exigent de nombreuses mesures, et, pour 15 %, le fait qu'elles supposent le concours d'entités extérieures, telles que d'autres organismes des Nations Unies. Sur ces 20 recommandations, deux étaient en attente depuis plus de 36 mois, qui portaient d'une part sur le solde inutilisé des fonds versés par les bailleurs pour des projets achevés et n'ayant fait l'objet ni d'un rapprochement ni d'un règlement, et de l'autre, les retards enregistrés dans la communication d'objectifs de contribution, par les gouvernements, aux dépenses locales des bureaux régionaux et des bureaux de pays.

VI. Examen des audits de projets d'exécution nationale ou exécutés par des organisations non gouvernementales

43. À l'issue l'évaluation des risques effectuée par le Bureau, il a été prévu d'auditer, en 2014, 801 projets d'exécution nationale ou exécutés par des organisations non gouvernementales, représentant des dépenses se chiffrant au total à 1,92 milliard de dollars, soit 70 % du montant de 2,73 milliards de dollars dépensé à ce double titre durant l'exercice 2013. Les audits ont été réalisés par des institutions supérieures de contrôle des finances publiques ou des cabinets de conseil choisis et encadrés par les bureaux de pays.

44. Au 31 décembre 2014, le Bureau avait reçu 871 rapports d'audit portant sur 798 projets (soit 99,6 % des projets retenus) et des dépenses se chiffrant à 1,91 milliard de dollars pour l'exercice 2013. Deux des bureaux censés produire des audits de ce type n'ont pu les mener à bien du fait, dans un pays, de l'instabilité politique et, dans l'autre, de retards dans la réalisation de l'audit par les contrôleurs des finances publiques.

Résultats de l'examen effectué par le Bureau

45. Le Bureau a procédé à l'examen approfondi de 488 des 872 rapports d'audit reçus. L'échantillon, représentant 89 % des dépenses auditées (soit 1,71 milliard de dollars), rassemblait tous les rapports comportant des opinions assorties de commentaires (opinions assorties de réserves, opinions défavorables ou refus d'exprimer une opinion). Le Bureau étudie les rapports d'audit de projets d'exécution nationale ou exécutés par des organisations non gouvernementales sous les quatre aspects suivants :

a) *Opinion issue de l'audit et montant net du préjudice financier.* Le Bureau quantifie en pourcentage des dépenses portées en compte pour le projet le montant net du préjudice financier découlant des problèmes qui ont motivé les réserves formulées par les auditeurs;

b) *Résultat de l'audit.* Le Bureau examine les constatations des auditeurs 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 efficacité et efficacie.

46. Le Bureau a attribué à la plupart des bureaux de pays du PNUD (75 %) une appréciation satisfaisante pour les audits menés au cours de l'exercice 2013, ce qui ne diffère guère des résultats obtenus en 2013 pour les audits réalisés en 2012 (voir la figure 7). Le Bureau adresse aux bureaux de pays des lettres de synthèse pour attirer leur attention sur les points qui appellent des améliorations, tels qu'ils ressortent de l'audit.

Figure 7

Résultats de l'évaluation par le Bureau de la qualité des rapports d'audit de projets d'exécution nationale ou exécutés par des organisations non gouvernementales

Appréciation	Appréciation générale			
	Exercice 2013 (audits réalisés en 2014)		Exercice 2012 (audits réalisés en 2013)	
	Nombre de pays	Pourcentage	Nombre de pays	Pourcentage
Satisfaisant	87	75	84	73
Partiellement satisfaisant	20	17	22	19
Insuffisant	9	8	9	8
Total	116	100	115	100

Principaux problèmes ressortant de l'audit de projets d'exécution nationale ou exécutés par des organisations non gouvernementales et mesures prises pour y remédier

47. Les rapports d'audit de projets d'exécution nationale ou exécutés par des organisations non gouvernementales que le Bureau a choisi d'examiner en détail font ressortir 1 201 problèmes, dont la majorité (66 %) s'est vue attribuer un rang de priorité moyen. La plupart des problèmes tenaient à la gestion financière (46 %, contre 57 % pour 2012). Au cours des deux derniers cycles d'audit, le nombre de problèmes liés à la gestion financière a reculé de 11 %, tandis que pour les autres domaines – état d'avancement et taux d'exécution des projets, achats, gestion des ressources humaines, gestion et utilisation du matériel, systèmes de comptabilisation et structure de gestion – la variation est minime.

48. Le Bureau assure également le suivi des mesures que les bureaux de pays ont prises afin d'appliquer les recommandations issues des audits. C'est ainsi qu'il a constaté que 76 % des 1 201 problèmes recensés avaient d'ores et déjà fait l'objet de mesures adéquates.

Avis formés à l'issue de l'audit et montant net du préjudice financier

49. Les audits montrent qu'en général états financiers présentaient correctement les dépenses de projet. Le Bureau n'en a pas moins examiné tous les rapports où les

opinions exprimées étaient assorties de commentaires et il a chiffré à 92 millions de dollars, pour l'exercice 2013, le montant net du préjudice financier découlant des problèmes qui ont motivé les réserves (soit 4,82 % du montant total des dépenses vérifiées), contre 112 millions de dollars (5,79 %) pour l'exercice 2012. Ce préjudice, en recul par rapport à 2012, est à attribuer essentiellement aux problèmes recensés pour 14 projets prévus dans un seul pays (83 millions de dollars) : procédures d'achat inexistantes ou lacunaires (3 millions de dollars), écart non justifié entre les montants indiqués dans le rapport d'exécution conjoint et ceux comptabilisés par le projet (1 million de dollars), et refus de communiquer aux auditeurs la comptabilité du projet (79 millions de dollars).

Audits relatifs à la politique harmonisée concernant les transferts de fonds

50. En 2014, cinq bureaux de pays – Bhoutan, Cap-Vert, Indonésie, République démocratique du Congo et République-Unie de Tanzanie – avaient prévu d'auditer des partenaires d'exécution sous l'angle de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds. Le Bureau a reçu 21 rapports d'audit provenant de quatre de ces cinq bureaux, et il a noté que 18 d'entre eux s'accompagnaient d'une opinion sans réserve quant aux états financiers.

VII. Enquêtes

Volume de travail

51. En 2014, le Bureau s'est saisi de 299 nouveaux cas, contre 283 en 2013 (soit une progression de 6 %) et il en a traité 179 reportés de 2013, soit au total 478 dossiers contre 447 en 2013 (progression de 7 %). À la fin 2014, l'examen de 162 affaires avait été reporté à 2015 : 14 faisaient l'objet d'une évaluation et 148 d'un examen (voir la figure 8).

Figure 8

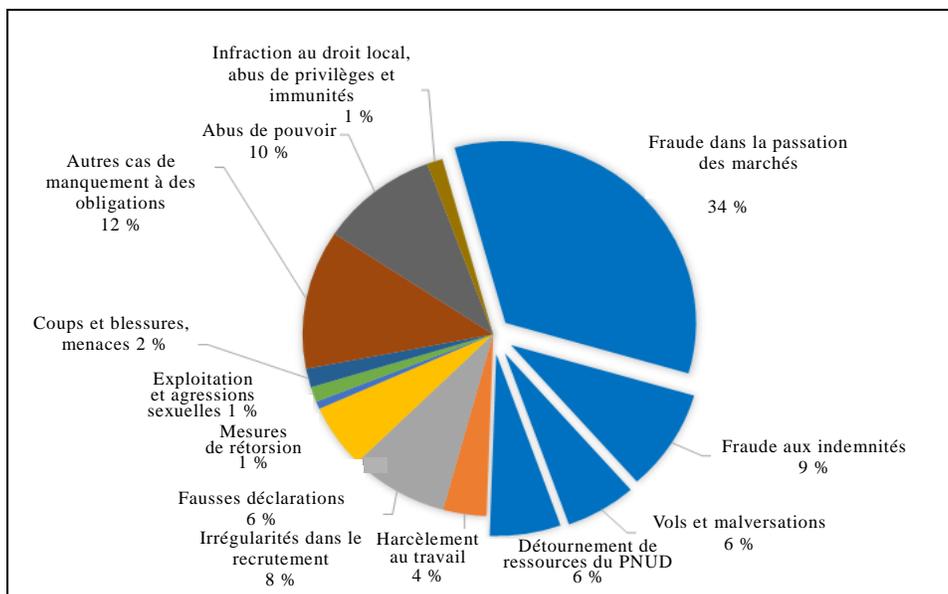
Volume de travail en 2013 et 2014

<i>Affaires</i>	2013	2014
Affaires reportées, au 1 ^{er} janvier	164	179
Affaires nouvelles	283	299
Total, affaires en instance	447	478
Affaires reportées classées	119	149
Affaires nouvelles classées	149	167
Total, affaires classées	268	316
Affaires reportées, au 31 décembre	179	162

Types de plaintes

52. 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) demeurent les plus fréquentes, représentant 55 % des affaires que le Bureau a examinées en 2014, en légère progression par rapport à 2013 (53 %) (voir la figure 9).

Figure 9
Types de plaintes reçues en 2014



53. La région Asie-Pacifique demeure celle pour laquelle le Bureau a reçu le plus de plaintes (94 affaires), suivie de l'Afrique (88 affaires). La majorité des 299 plaintes reçues en 2014 (plus de 60 %) émanent de ces deux régions (voir la figure 10).

Figure 10
Origine des plaintes reçues en 2014¹



Traitement des affaires (décision 2014/21 du Conseil d'administration)

54. Comme le Conseil d'administration l'a demandé, le Bureau s'est employé, en 2014, à classer les affaires en souffrance. Il a ainsi classé 316 des 478 affaires dont il s'est occupé (y compris les 179 reportées de l'exercice 2013). Cette progression de 18 % par rapport à 2013 (268 affaires classées) est un indéniable succès.

55. Les affaires classées après une première évaluation sont au nombre de 231 (soit 73 % des 316 affaires abouties). Sur ce nombre, 209 ont été classées soit parce qu'il n'y avait pas d'éléments de preuve suffisants pour justifier une enquête soit parce que les plaintes ne relevaient pas de la compétence du Bureau ou qu'une enquête ne s'imposait pas.

56. Des 316 affaires classées, 85 (soit 27 %) exigeaient une enquête approfondie. Sur ces 85 affaires, 59 (69 %) ont donné lieu à un rapport établissant une faute ou autre manquement. Cette progression de 20 % par rapport à 2013 (49 rapports) est elle aussi un indéniable succès.

¹ BRA : Bureau régional pour l'Afrique; BRAP : Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique; BRALC : Bureau régional de l'Amérique latine et des Caraïbes; BREA : Bureau régional pour les États arabes; BRECEI : Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants.

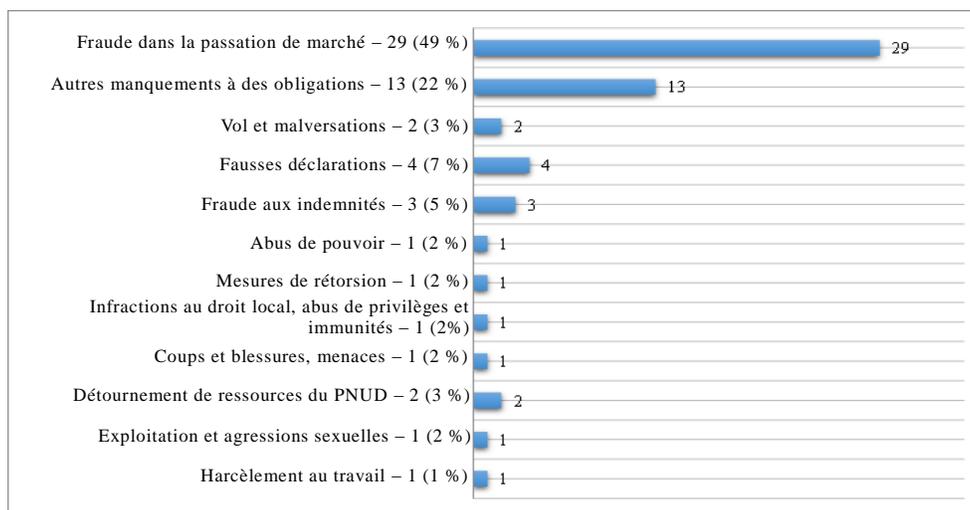
Figure 11
Issue des affaires

<i>Décision prise</i>	<i>Nombre d'affaires en 2013</i>	<i>Nombre d'affaires en 2014</i>
Après évaluation		
Classement sans suite	172	209
Renvoi à d'autres bureaux du PNUD	23	22
Total	195	231
Après enquête		
<i>Classement (plaintes sans fondement)</i>	24	26
<i>Classement (plaintes fondées)</i>		
Rapports transmis au Bureau d'appui juridique	24	26
Rapports transmis à des bureaux de pays	15	6
Rapports transmis au Comité d'examen des fournisseurs	8	22
Rapports transmis à d'autres organisations	2	2
Rapports transmis à d'autres bureaux du PNUD	–	3
Autres rapports d'enquête	–	–
Total partiel (plaintes fondées)	49	59
Total	73	85
Total, affaires classées sur l'année	268	316
Rapports d'enquête publiés	49	59
Lettres d'observations envoyées	6	16

Plaintes fondées

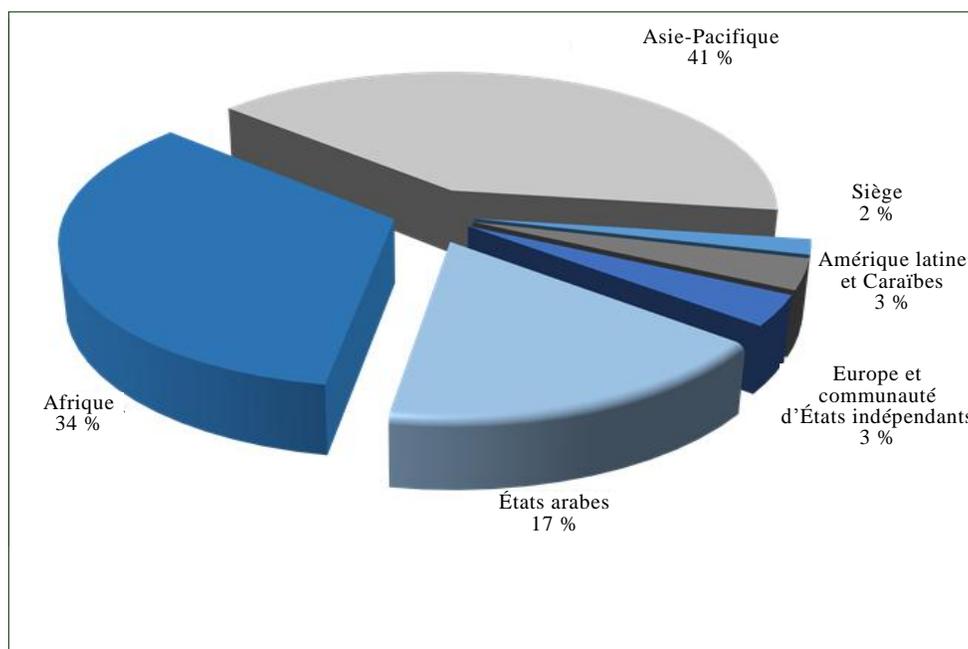
57. Les irrégularités relevées dans les 59 affaires ayant justifié une enquête concernaient essentiellement des fraudes dans la passation de marchés (49 %) et des manquements aux obligations (22 %) (voir la figure 12). On les trouvera brièvement exposées à l'annexe 4.

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



58. La répartition géographique de ces 59 affaires montre que 41 % d'entre elles sont intervenues dans la région Asie-Pacifique, 34 % en Afrique, 17 % dans la région des États arabes et 8 % dans les autres régions ou au Siège (voir la figure 13).

Figure 13
Rapports d'enquête établis en 2014, par région



*Préjudice financier et recouvrement (décision 2014/21
du Conseil d'administration)*

59. Le préjudice financier avéré par les rapports d'enquête s'est chiffré en 2014 à quelque 6,1 millions de dollars (voir l'annexe 4). Quatre enquêtes ont à elles seules fait apparaître un préjudice de 5,2 millions de dollars, soit 85 % du total. Elles concernaient des ressources allouées au Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires, virées à un organisme des Nations Unies et exécutés par ce dernier, lequel a conclu avec des fournisseurs des marchés qui se sont soldés par des vols et des malversations. Le service d'investigation de cet organisme a communiqué des informations confirmant le préjudice subi, sur lesquelles le Bureau s'est fondé pour demander que les fournisseurs soient sanctionnés. La comptabilisation de ces fonds et la communication de l'information y relative incombent non pas au PNUD, mais à cet organisme.

60. À la date d'établissement du présent rapport, le PNUD avait au total recouvré environ 10 800 dollars.

*Décisions prises à la suite des rapports d'enquête (décision 2011/22
du Conseil d'administration)*

61. Sur la base des 26 rapports d'enquête concernant des fonctionnaires et transmis au Bureau d'appui juridique, un fonctionnaire a reçu un avertissement écrit. Par ailleurs, en application de l'article 72 du Cadre juridique, une lettre a été ajoutée au dossier d'un autre fonctionnaire qui avait démissionné avant l'achèvement de l'enquête, indiquant qu'il aurait été accusé de faute s'il était resté au service du PNUD.

62. À la fin de 2014, 22 des rapports d'enquête transmis au Bureau d'appui juridique y étaient encore à l'étude, et un autre avait été renvoyé au Bureau de l'audit et des investigations pour éclaircissements. Un dossier a été transmis au Secrétariat de l'ONU, car le fonctionnaire concerné avait quitté le service du PNUD pour entrer à celui de l'Organisation.

63. S'agissant des six affaires transmises à des bureaux de pays, cinq se sont soldées par la non-reconduction du contrat de louage de services et une par le déclassement de l'intéressé.

64. Pour ce qui est des deux affaires transmises au Groupe consultatif des Volontaires des Nations Unies sur les mesures disciplinaires, une lettre a été ajoutée au dossier d'un Volontaire indiquant qu'il aurait fait l'objet d'un blâme écrit s'il était resté en poste. La seconde affaire était encore en examen à la fin 2014.

Autres rapports d'enquête

65. En 2014, 22 rapports d'enquête ont été transmis au Comité d'examen des fournisseurs, qui est l'organe technique interne chargé de formuler, à l'intention du Chef du service des achats, des recommandations concernant les demandes de sanctions à l'encontre de fournisseurs. Une affaire a été réglée par le Comité et une autre a été classée sans faire l'objet de sanctions. Le Comité demeurait saisi de 21 affaires à la fin 2014, mais il avait sanctionné huit fournisseurs à titre temporaire.

66. Trois rapports d'enquête ont été transmis à d'autres bureaux du PNUD en 2014, dont un au bureau régional compétent et au Comité d'examen des fournisseurs, lequel a sanctionné huit fournisseurs à titre temporaire.

67. Le Bureau a, en 2014, adressé 16 lettres de recommandation aux services concernés pour les alerter sur les défaillances des dispositifs de contrôle interne constatés par les enquêteurs. Ceci représente une progression de 267 % par rapport aux 6 lettres envoyées en 2013. Une demande de renvoi aux autorités nationales a été transmise au Bureau de l'appui juridique.

VIII. Concertation avec les organismes des Nations Unies

68. Le Bureau a poursuivi ses contacts tant avec les États Membres qu'avec ses homologues en vue de recenser et mettre en commun les pratiques optimales, discuter de questions d'intérêt commun et favoriser la coopération avec les services d'audit et d'investigation des organismes des Nations Unies et des autres organisations multilatérales. Le Directeur du Bureau a, en septembre 2014, été élu à la vice-présidence du groupe des représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies.

69. Le Bureau a étroitement collaboré avec les parties prenantes internes et externes au perfectionnement des capacités du PNUD en matière d'enquête sur le respect des obligations sociales et des normes de protection de l'environnement. Il a défini le cadre d'orientation du groupe du respect des obligations sociales et environnementales créé en son sein, accompagné de directives et de consignes générales décidées à l'issue de consultations soutenues en interne ainsi qu'avec des entités externes. Il a conçu des pages Web sur la question, qui sont accessibles depuis décembre 2014; il a mis sur pied un dispositif d'enregistrement des plaintes; enfin, il a élaboré des matériels de sensibilisation. Le groupe, dont les activités ont débuté le 1^{er} janvier 2015, constitue le premier dispositif d'examen de la conformité aux obligations sociales et environnementales du système des Nations Unies.

IX. Services consultatifs et services d'audit

Services consultatifs

70. Le Bureau a continué à prêter conseil 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 l'audit, accompagné de rapports correspondants, de projets d'exécution nationale, ou bien exécutés par des organisations non gouvernementales ou par le PNUD, des arrangements relatifs à la politique harmonisée concernant les transferts de fonds, de la gestion des ressources humaines et des technologies de l'information et des communications. Le Bureau a de plus régulièrement passé en revue les clauses d'audit figurant dans les accords de contribution conclus avec les bailleurs de fonds, ainsi que les créances irrécouvrables auprès de fonctionnaires et il a prêté conseil au Bureau de la gestion des ressources financières, qui relève du Bureau de la gestion, quant à la comptabilisation en pertes et à l'amélioration des procédures.

71. Le Bureau, en collaboration avec les équipes de pays responsables des ressources provenant du Fonds mondial, a aidé à organiser des ateliers de formation

à l'autoévaluation du contrôle, et il a contribué à la formation d'auditeurs de projets d'exécution nationale ou exécutés par des organisations non gouvernementales. Il s'est à diverses reprises entretenu avec des responsables du Siège et des bureaux régionaux afin d'échanger des informations sur les problèmes récurrents exposés dans les rapports d'audit et les rapports d'enquête.

*Services d'audit et d'investigations internes prêtés à l'Entité
des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme*

72. En vertu de l'accord de service conclu avec la Directrice exécutive d'ONU-Femmes le 7 décembre 2013 et courant jusqu'au 6 décembre 2015, le Bureau a, en 2014, continué de prêter à cet organisme des services d'audit et d'investigation internes. Au sein du Bureau, un groupe s'occupe exclusivement de l'audit interne d'ONU-Femmes, doté de quatre postes que cet organisme finance intégralement. Le Bureau rend compte séparément au Conseil d'administration d'ONU-Femmes des audits et enquêtes ainsi réalisés.

X. Conclusions

73. Grâce aux moyens mis à sa disposition en 2014, le Bureau a été en mesure de s'acquitter de son mandat, qui est d'assurer des services d'audit interne et d'investigation au PNUD. L'ensemble des constatations issues des audits réalisés par le Bureau – audits de services du Siège, de fonctions du PNUD, de bureaux de pays, de subventions du Fonds mondial et de projets exécutés directement par le PNUD – ainsi que des audits effectués par des tiers concernant des projets d'exécution nationale ou exécutés par des organisations non gouvernementales viennent s'ajouter aux autres dispositifs de contrôle grâce auxquels l'Administrateur et le Conseil d'administration puisent l'assurance que les ressources du PNUD sont utilisées avec efficacité et que les systèmes et processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne sont efficaces et adéquats. Tous les services concernés ont été prompts à donner suite aux recommandations d'audit. Par ailleurs, en 2014, le Bureau est parvenu à classer un plus grand nombre d'affaires et à publier un plus grand nombre de rapports qu'en 2013.

74. Fort du soutien constant que lui apportent le Conseil d'administration, les hauts responsables du Programme et le Comité consultatif pour les questions d'audit, le Bureau continuera de prêter des services d'audit interne et d'investigation à valeur ajoutée qui contribueront à la réalisation des objectifs du PNUD tels qu'énoncés dans le plan stratégique pour la période 2014-2017.