



Conseil d'administration de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

Distr. générale
25 septembre 2012
Français
Original : anglais

Deuxième session ordinaire de 2012

28-30 novembre 2012

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

Évaluation et questions relatives à l'audit

Rapport sur les activités d'audit interne et d'investigation pour la période allant du 1^{er} juillet 2010 au 31 décembre 2011

Résumé

Le présent rapport contient des informations sur la fonction d'audit interne et d'investigation de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) pour la période allant du 1^{er} juillet 2010 au 31 décembre 2011.

La fonction d'audit interne et d'investigation concernant ONU-Femmes est assumée par le service d'audit chargé de l'Entité au sein du Bureau de l'audit et des investigations du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) conformément aux Règlement financier et règles de gestion financière d'ONU-Femmes et dans le cadre d'un accord de prestation de services d'audit interne et d'investigation. Durant la période de transition considérée, les services en question ont été fournis sur la base de l'accord de prestation de services conclu en 2008 avec l'entité précédente, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), et d'un accord intérimaire entre ONU-Femmes et le Bureau de l'audit et des investigations, signé au début de 2011.

Dans le rapport sont décrits la fonction d'audit interne et les activités y afférentes ainsi que les principaux résultats d'audit donnant des indications sur l'utilisation et la gestion des ressources d'ONU-Femmes.

* UNW/2012/L.4.



Le Conseil d'administration souhaitera peut-être : a) prendre note du présent rapport; b) exprimer son appui à la fonction d'audit et d'investigation assumée par le Bureau de l'audit et des investigations et au renforcement des capacités du service d'audit chargé d'ONU-Femmes; et c) décider que le Directeur de l'audit interne rendra publics tous les rapports d'audit interne parus après le 1^{er} décembre 2012, en les assortissant des réserves requises pour les renseignements particulièrement sensibles.

I. Introduction

1. Le Bureau de l'audit et des investigations du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) présente au Conseil d'administration de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) son rapport sur les activités d'audit interne et d'investigation menées durant la période allant du 1^{er} juillet 2010 au 31 décembre 2011.

2. Dans le rapport sont décrits la fonction d'audit interne et d'investigation et les activités y afférentes ainsi que les principaux résultats d'audit donnant des indications sur l'utilisation et la gestion des ressources d'ONU-Femmes. Y sont passés en revue les services à fournir et évalués les besoins correspondants en termes de ressources.

II. Fonction d'audit interne à ONU-Femmes

3. En application de la règle de gestion financière 2302 des Règlement financier et règles de gestion financière d'ONU-Femmes, la Secrétaire générale adjointe et Directrice exécutive d'ONU-Femmes a confié la fonction d'audit interne et d'investigation concernant l'Entité au Bureau de l'audit et des investigations. En ce sens, ONU-Femmes et le Bureau de l'audit et des investigations ont signé, le 5 décembre 2011, un accord de prestation de services qui prévoit la création d'un service d'audit exclusivement chargé de l'Entité au sein du Bureau et définit les objectifs et le champ d'application des services à fournir et des mécanismes de financement associés.

4. Depuis la création d'ONU-Femmes le 1^{er} juillet 2012 et durant la période de transition, soit jusqu'au 31 décembre 2011, les services d'audit interne et d'investigation ont été fournis sur la base de l'accord de prestation de services conclu en 2008 avec l'entité précédente, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), et d'un accord intérimaire signé avec ONU-Femmes au début de 2011.

5. Le Bureau de l'audit et des investigations réalise ses audits dans le respect des Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne et du Code de déontologie élaboré par l'Institut des auditeurs internes, instruments adoptés par les représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies et les institutions financières multilatérales.

6. Le Bureau de l'audit et des investigations est indépendant de la direction d'ONU-Femmes, sur le plan opérationnel, et libre de fixer le champ d'application de ses audits et investigations conformément aux normes internationales. En outre, ses opérations sont régies par une charte qui énonce sa mission, ses politiques et ses procédures. À cet égard, ses activités font l'objet d'un programme d'assurance qualité et de perfectionnement, en application des normes édictées par l'Institut des auditeurs internes. Une enquête d'assurance qualité réalisée en externe en août 2012 a permis de confirmer que le Bureau se conformait généralement aux normes de l'Institut et au Code de déontologie.

7. Sur la base de l'accord de prestation de services signé en décembre 2011, le Bureau de l'audit et des investigations a mis en place, en janvier 2012, un service d'audit exclusivement chargé d'ONU-Femmes, qui fournit les services d'audit

interne requis pour l'Entité. Le service était composé d'un chef et d'un spécialiste des audits, qui ont tous deux pris leurs fonctions en mars 2012.

8. De plus, ONU-Femmes a créé en 2012 un Comité consultatif pour les questions d'audit chargé de fournir à la Directrice exécutive des avis extérieurs indépendants sur les bonnes pratiques relatives aux cadres et systèmes de responsabilisation de l'organisation, y compris la gestion des risques. Le Comité examinera les travaux du service d'audit d'ONU-Femmes, en se penchant notamment sur la stratégie d'audit, le plan de travail et le budget annuels, les rapports d'activité périodiques et le rapport annuel présenté au Conseil d'administration, et fera des observations.

9. Afin d'éviter le chevauchement des activités et de faire le meilleur usage de moyens d'audit limités, le Bureau de l'audit et des investigations travaille en coordination avec le Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies. En ce sens, des consultations régulières ont eu lieu avec le précédent auditeur externe, le Contrôleur général de l'Afrique du Sud. Des échanges de ce type se poursuivent avec l'équipe d'auditeurs du Bureau national d'audit de la République-Unie de Tanzanie, qui assume la fonction d'audit externe pour ONU-Femmes depuis le 1^{er} juillet 2012.

III. Planification des audits axée sur les risques

10. Conformément à la norme 2010 de l'Institut des auditeurs internes, le Bureau de l'audit et des investigations s'appuie sur un système de planification des audits axée sur les risques pour veiller à ce que ses priorités soient compatibles avec les objectifs d'ONU-Femmes. La planification des audits axée sur les risques comprend deux volets, l'un portant sur les activités d'ONU-Femmes sur le terrain et l'autre sur les fonctions et activités du siège et de l'institution dans son ensemble.

11. Pour les bureaux extérieurs, le Bureau de l'audit et des investigations utilise un modèle d'évaluation des risques qui repose sur un certain nombre de facteurs quantitatifs et qualitatifs représentant différents types de risques. Le modèle, qui couvre les bureaux sous-régionaux d'ONU-Femmes et les grands bureaux des programmes de pays, a récemment été révisé et actualisé. Il sera de nouveau examiné et révisé plus avant au fil de l'évolution de la structure régionale de l'Entité.

12. Pour 2012, l'activité de vérification consiste en trois audits de terrain (Afghanistan, Kenya et Inde). En outre, le Bureau de l'audit et des investigations a réalisé une évaluation des risques liés à l'audit à l'échelle de l'institution pour cerner et mieux comprendre le contexte d'audit, recenser les risques liés aux activités opérationnelles et à l'audit et fixer les priorités en matière d'audit pour le court et le moyen terme.

IV. Audits réalisés durant la période de transition

13. Durant la période de transition, soit depuis la création d'ONU-Femmes le 1^{er} juillet 2010 et jusqu'au 31 décembre 2011, le Bureau de l'audit et des investigations a fourni des services d'audit interne et d'investigation dans le cadre

d'un accord transitoire, qui constituaient le prolongement des services précédemment fournis à UNIFEM et ont porté sur les anciens bureaux du Fonds.

14. La période de transition a vu la parution des rapports d'audit interne des bureaux suivants :

a) Bureau sous-régional d'UNIFEM pour le Pacifique (rapport n° 719, paru en septembre 2010) : mention « insuffisant », ce qui signifie que contrôles internes, gouvernance et procédures de gestion des risques n'étaient pas en place ou ne fonctionnaient pas bien. Vingt-trois recommandations ont été faites, dont 13 à caractère hautement prioritaire. Parmi les problèmes relevés figuraient une supervision et des contrôles insuffisants au niveau de l'encadrement, une allocation et un suivi médiocres des budgets de projet, des justificatifs de paiement inadéquats et des procédures de passation de marchés non respectées, à savoir des contrats dédoublés pour échapper à l'examen du comité de contrôle des activités d'achat. Étant donné que le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU a réalisé un audit du Bureau sous-régional pour le Pacifique en janvier et février 2012, le Bureau de l'audit et des investigations n'a pas effectué d'autre mission de vérification, donnant plutôt suite à celle du Comité sous la forme d'un examen sur dossier;

b) Bureau sous-régional d'UNIFEM pour les États arabes (rapport n° 743, paru en décembre 2010) : mention « satisfaisant », ce qui signifie que contrôles internes, gouvernance et procédures de gestion des risques étaient en place et fonctionnaient bien. Neuf recommandations ont été faites, dont une à caractère hautement prioritaire. Cette dernière tendait à prier la direction d'établir un mécanisme permettant de suivre à la trace la valeur cumulée des marchés pour veiller à ce que les contrats dépassant le seuil fixé soient présentés aux comités de contrôle des activités d'achat pour examen;

c) Bureau sous-régional d'UNIFEM pour l'Afrique australe et les îles de l'océan Indien (rapport n° 753, paru en décembre 2010) : mention « partiellement satisfaisant », ce qui signifie que contrôles internes, gouvernance et procédures de gestion des risques étaient généralement en place et fonctionnaient mais appelaient des améliorations. Dix-neuf recommandations ont été faites, dont 9 à caractère hautement prioritaire. Ces dernières consistaient à combler les lacunes concernant la stratégie sous-régionale, la dotation en effectifs, les examens des achats, la gestion des actifs, les services d'appui et le système de gestion des documents;

d) Bureau sous-régional d'UNIFEM pour le Mexique, l'Amérique centrale, Cuba et la République dominicaine (rapport n° 774, paru en décembre 2010) : mention « partiellement satisfaisant ». Seize recommandations ont été faites, dont 8 à caractère hautement prioritaire. Parmi les problèmes relevés figuraient des carences dans la structure des effectifs, l'absence de stratégie de mobilisation des ressources, le caractère inadéquat des justificatifs, la pratique consistant à dédoubler les contrats, le détournement de modalités contractuelles et une gestion imparfaite des actifs;

e) Bureau sous-régional d'ONU-Femmes pour le cône Sud (rapport n° 823, paru en mai 2011) : l'audit, de suivi, a été réalisé en conséquence de la mention « insuffisant » attribuée par le Bureau durant l'audit précédent, en octobre 2009 (rapport n° 688). Effectué sur place, cet audit de suivi a permis de constater que le Bureau avait accompli des progrès notables en vue de remédier aux lacunes constatées lors de l'audit de 2009. Sur les 24 recommandations issues du premier

audit, 14 avaient été intégralement mises en œuvre et 7 étaient en cours d'application. Cinq de ces sept recommandations supposaient que des mesures soient prises à l'échelle de l'institution et trois, devenues caduques, ont été supprimées;

f) Bureau sous-régional d'ONU-Femmes pour les Caraïbes (rapport n° 827, paru en octobre 2011) : mention « partiellement satisfaisant ». Sept recommandations ont été faites, dont une à caractère hautement prioritaire. Cette dernière consistait à remédier aux carences de la stratégie sous-régionale, qui ne comportait pas de données de référence et n'était pas assortie d'objectifs mesurables;

g) Bureau sous-régional d'ONU-Femmes pour l'Europe centrale et orientale (rapport n° 863, paru en décembre 2011) : mention « satisfaisant ». Neuf recommandations ont été faites, toutes présentant un degré de priorité moyen.

V. Suite donnée aux recommandations

15. Le Bureau de l'audit et des investigations suit l'application des recommandations issues des audits internes et fait rapport à ce sujet. À cette fin, il tient à jour une base de données en ligne, nommée Base de données générale pour le suivi de l'application des recommandations d'audit (base de données CARDS), à laquelle ont accès toutes les unités administratives d'ONU-Femmes qui ont été auditées.

16. Il est demandé aux unités auditées de tenir constamment à jour la base de données CARDS, en commençant dans le mois qui suit la publication du rapport d'audit, et de télétransmettre les documents qui attestent les mesures d'application qui ont été prises. En s'appuyant sur ces documents, le Bureau de l'audit et des investigations établit la validité des informations reçues et l'état d'avancement de l'application des recommandations.

17. Le tableau ci-après montre le taux général d'application des recommandations issues des audits au 31 août 2012, tel qu'établi par le Bureau de l'audit et des investigations. Depuis la création d'ONU-Femmes, en juillet 2010, le Bureau a publié sept rapports d'audit dans lesquels il a formulé 107 recommandations au total. Cinq de ces audits ont été conduits pendant la période de transition et les deux autres avaient été menés avant la création d'ONU-Femmes. Le tableau montre qu'au 31 août 2012, 56 % des recommandations avaient été appliquées par ONU-Femmes et que 29 % étaient en cours d'application. Aucune mesure d'application n'avait été prise pour 11 % des recommandations, dont la plupart portaient sur des mesures et des procédures d'ordre général. Quatorze recommandations hautement prioritaires figurent parmi les recommandations qui restent à appliquer. En outre, 25 % des recommandations qui n'ont pas encore été appliquées ont été formulées plus de 18 mois avant l'établissement du tableau et sont par conséquent considérées comme en souffrance depuis longtemps. Le Bureau de l'audit et des investigations est convaincu que la création du poste de coordonnateur des audits et que l'adoption de nouvelles politiques et procédures d'ordre général permettront d'enregistrer de nouvelles avancées à cet égard.

État d'avancement au 31 août 2012 de l'application des recommandations issues des audits formulées de juillet 2010 à décembre 2011

Date de publication du rapport	Numéro de l'audit	Intitulé de l'audit	Nombre de recommandations					Hautelement prioritaires en souffrance depuis au moins 18 mois
			Total de recommandations formulées	Recommandations appliquées	En cours d'application	En souffrance	Annulées	
Septembre 2010	719	Bureau sous-régional pour la région du Pacifique	23	19	–	3	1	2
Décembre 2010	743	Bureau sous-régional pour les États arabes	9	2	3	4	–	–
Décembre 2010	753	Bureau sous-régional pour l'Afrique du Sud et l'océan Indien	19	12	6	1	–	2
Décembre 2010	774	Bureau sous-régional pour le Mexique, l'Amérique centrale, Cuba et la République dominicaine	16	6	8	2	–	6
Mai 2011	823	Bureau sous-régional pour le cône austral	24	14	7	–	3	4
Octobre 2011	827	Bureau sous-régional pour les Caraïbes	7	4	3	–	–	–
Décembre 2011	863	Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale	9	3	4	2	–	–
De juillet 2010 à décembre 2011		Total	107	60	31	12	4	14
De juillet 2010 à décembre 2011		Total (pourcentage)	100	56	29	11	4	13

VI. Communication des rapports d'audit interne

18. En attendant qu'ONU-Femmes ait adopté une politique en matière de communication des rapports d'audit interne, le Bureau de l'audit et des investigations a suivi, selon une disposition transitoire adoptée après des consultations tenues avec ONU-Femmes, la politique qu'appliquait l'ancien organisme, UNIFEM. Sur ce fondement, il a communiqué trois rapports d'audit interne (sur les bureaux sous-régionaux du cône austral, des Caraïbes et de l'Europe centrale et orientale) au Gouvernement des États-Unis d'Amérique. Conformément à la politique de communication adoptée par le Bureau exécutif du PNUD, qui était aussi applicable à UNIFEM, les rapports ont été communiqués sur place, dans les locaux du Bureau, et sous réserve de confidentialité.

19. Depuis, le Conseil d'administration du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (décision 2012/13), et celui 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 (décision 2012/18) ont décidé que tous les rapports d'audit interne parus respectivement après le 1^{er} octobre et le 1^{er} décembre 2012 seraient rendus publics.

20. Nouvellement créée, ONU-Femmes s'est engagée à être une entité transparente et propose de conformer ses propres politiques et pratiques de communication des documents à celles des fonds et programmes des Nations Unies. En outre, cela contribuera à la cohérence du système des Nations Unies.

21. Le Bureau de l'audit et des investigations usera de la diligence nécessaire avant de publier les rapports d'audit interne, afin de s'assurer de la véracité et de la qualité des informations diffusées et de préserver la confidentialité de toute information jugée particulièrement sensible. Par ailleurs, avant qu'un rapport ne soit publié, le Gouvernement concerné, s'il y en a un, disposera du temps nécessaire pour formuler des observations et pourra donc appeler l'attention du Directeur de l'audit interne sur la nécessité de préserver la confidentialité de telle ou telle question. Si un rapport d'audit interne contient des informations jugées particulièrement sensibles (qui concernent, par exemple, des parties tierces, un pays, un gouvernement ou une administration) ou qui risquent de compromettre des activités en cours ou de porter atteinte à la sûreté, à la sécurité, à la vie privée ou aux droits de toute personne, le rapport peut être expurgé de ces informations ou, exceptionnellement, rester intégralement confidentiel, selon le pouvoir discrétionnaire du Directeur de l'audit interne.

22. Si la Direction exécutive d'ONU-Femmes approuve la politique de publication des documents proposée, le Bureau de l'audit et des investigations publiera sur le site d'ONU-Femmes tous les rapports d'audit interne parus après le 1^{er} décembre 2012. La décision de publication n'aura pas d'effet rétroactif.

VII. Services consultatifs

23. Lorsqu'il a été sollicité, le Bureau de l'audit et des investigations a conseillé les responsables d'ONU-Femmes, en poste au Siège et aux bureaux sous-régionaux, sur de nombreuses questions, comme l'interprétation des normes, et a examiné des politiques et des documents comme le Cadre de référence du contrôle interne, les mandats et les accords de subvention.

VIII. Enquêtes

24. Conformément à l'accord de prestation de services conclu avec ONU-Femmes, le Bureau de l'audit et des investigations enquête, moyennant remboursement des dépenses engagées, sur les accusations de fraude, de corruption ou d'autres infractions, y compris le harcèlement au travail, l'abus d'autorité ou les représailles contre les dénonciateurs d'irrégularités, portées à l'encontre du personnel fonctionnaire, non fonctionnaire ou vacataire d'ONU-Femmes. À ce titre, il est la principale voie par laquelle sont recueillies les accusations. Afin de faciliter l'établissement des infractions, il a mis en place un service d'assistance spécialement dédié à la dénonciation de malversations commises par le personnel d'ONU-Femmes, qui sera accessible à partir du site Web d'ONU-Femmes. Un des enquêteurs spécialisés du Bureau a été nommé point de contact pour toutes les questions relatives aux enquêtes menées sur les agents d'ONU-Femmes.

25. Le Bureau mène ses enquêtes conformément aux Lignes directrices uniformes pour les enquêtes adoptées par la quatrième Conférence des enquêteurs internationaux. Il établit les faits conformément à ses propres lignes directrices, qui précisent les normes que le PNUD applique en cas de violation des règles de conduite qui doivent être respectées par le personnel des organismes des Nations Unies.

26. À ce jour, le Bureau a reçu deux plaintes contre des infractions qu'auraient commises des fonctionnaires d'ONU-Femmes. Dans le premier cas, les accusations n'étaient pas étayées et l'affaire a été classée après une première évaluation. Dans le second cas, la plainte a été déposée en juillet 2012 et l'enquête est en cours. Le Bureau considère que la mise en place du service d'assistance à la dénonciation de malversations devrait entraîner une augmentation du nombre de dépôts de plaintes.

IX. Effectifs et budget

27. En 2011, le montant total des dépenses engagées par ONU-Femmes pour ses activités d'audit interne s'élevait à environ 200 000 dollars. Pour 2012, ONU-Femmes et le Bureau de l'audit et des investigations prévoient d'intensifier ces activités, si bien que le budget approuvé s'élève à 438 186 dollars. Le budget pour 2012 comprend les traitements, qui s'élèvent à 351 468 dollars, et les frais généraux de fonctionnement, en particulier les frais de voyage, qui s'élèvent à 86 718 dollars.

28. En 2011, pendant la période de transition, le Bureau a fourni les services d'un spécialiste de l'audit. Le fonctionnaire a pris sa retraite en octobre 2011 et le poste est resté vacant jusqu'à la fin de l'année. L'accord de prestation de services conclu en décembre 2011 prévoit le recrutement de deux fonctionnaires – un chef de service à la classe P-5 et un spécialiste de l'audit à la classe P-3. Ceci équivaut à 400 jours de travail par an consacrés à des activités d'audit, de gestion des audits et de conseil. Le plan d'activité pour 2012 a été établi en fonction de ces ressources.

29. La prestation de services actuelle garantit le minimum des capacités nécessaires aux activités d'audit interne d'ONU-Femmes. Étant donné les évaluations des risques d'audit récemment menées, l'augmentation des ressources et des activités d'ONU-Femmes et le renforcement de sa présence sur le terrain résultant de la nouvelle organisation régionale envisagée, il est nécessaire de réexaminer et de réévaluer les ressources consacrées aux audits. À cet égard, le

Bureau de l'audit et des investigations suit les seuils de ressources à affecter aux activités d'audit interne que le Corps commun d'inspection a recommandés dans son rapport intitulé « Lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies » (A/60/860) et à nouveau dans celui intitulé « La fonction d'audit dans le système des Nations Unies » (A/66/73). Le Corps commun d'inspection propose qu'un auditeur conduise l'audit d'une tranche de ressources de l'ordre de 60 à 100 millions de dollars par exercice, selon que les organismes exercent leurs activités au Siège ou sur le terrain. Les dépenses totales d'ONU-Femmes pour 2011 s'élèvent à près de 200 millions de dollars. Même en excluant l'augmentation future du budget d'ONU-Femmes, le niveau actuel des ressources consacrées aux audits garantit le minimum des capacités nécessaires aux audits internes. Ces capacités pourraient éventuellement suffire pour un organisme qui n'exerce ses activités qu'au Siège. Toutefois, au regard du renforcement général et croissant de la présence d'ONU-Femmes sur le terrain, le niveau actuel des ressources consacrées aux audits est inadapté et est inférieur au seuil minimum. Le Bureau s'entretiendra des besoins financiers à venir avec l'équipe de direction d'ONU-Femmes afin de porter les capacités des activités d'audit interne d'ONU-Femmes au niveau des seuils recommandés dans le système des Nations Unies et de permettre aux équipes d'audit interne de donner l'assurance raisonnable que les ressources d'ONU-Femmes sont bien employées.