



Conseil économique et social

Distr. générale
14 juillet 2022
Français
Original : anglais

Pour décision

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Deuxième session ordinaire de 2022

6-9 septembre 2022

Point 8 de l'ordre du jour provisoire*

Examen des fonctions du Bureau de l'audit interne et des investigations de l'UNICEF

Résumé

Le présent document propose une vue d'ensemble des fonctions du Bureau de l'audit interne et des investigations ainsi qu'une évaluation de son indépendance, à la suite de la demande formulée par le Conseil d'administration dans sa décision 2022/15.

Les éléments du projet de décision soumis à l'avis du Conseil d'administration figurent à la section VIII du présent document.

* [E/ICEF/2022/22](#)

Note : La version française du présent document a été établie dans son intégralité par l'UNICEF.



Table des matières

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| I. Présentation | 3 |
| II. Objectif | 4 |
| III. Mandat, organisation et fonctions du Bureau de l'audit interne et des investigations | 5 |
| IV. Évaluations externes du Bureau de l'audit interne et des investigations | 7 |
| V. Autoévaluation de l'indépendance du Bureau de l'audit interne et des investigations | 10 |
| VI. Suggestions et pistes visant à renforcer encore l'indépendance du Bureau | 14 |
| VII. Conclusion | 15 |
| VIII. Projet de décision | 16 |

I. Présentation

1. Le présent document fait suite à la demande formulée par le Conseil d'administration dans sa décision 2022/15, sollicitant une présentation des fonctions du Bureau de l'audit interne et des investigations (le « Bureau ») ainsi qu'une évaluation de son indépendance. Il propose également des suggestions et des pistes visant à renforcer encore l'indépendance du Bureau.

2. Le Bureau de l'audit interne et des investigations est un élément essentiel du système de contrôle interne indépendant de l'UNICEF. Sa mission consiste à fournir à l'organisation des services indépendants et objectifs d'assurance, d'enquête et de conseil au moyen d'audits internes et d'enquêtes. Le Bureau évalue et contribue à améliorer l'adéquation et l'efficacité des mécanismes de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle. De par ses activités, il encourage également la responsabilité, l'intégrité et les comportements éthiques dans la réalisation des objectifs de l'UNICEF, à savoir garantir les droits et le bien-être de chaque enfant¹.

3. L'indépendance d'un bureau de contrôle constitue l'un des piliers de sa crédibilité, de sa pertinence et de son efficacité. Les fonctions et l'indépendance du Bureau de l'audit interne et des investigations sont inscrites dans sa Charte ainsi que dans le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'UNICEF ; en pratique, cette entité relève de la Direction générale et du Conseil d'administration, auxquels il a directement accès.

4. Bien que le Bureau ait initialement été créé avec pour seul mandat de réaliser des audits internes, il s'est vu confier la responsabilité supplémentaire de mener des enquêtes il y a plus de 15 ans. Aujourd'hui, le Bureau se compose de deux sections de taille similaire (audit interne et investigations) et compte au total 58 postes approuvés pour la période quadriennale actuelle².

5. Le périmètre du mandat du Bureau s'est considérablement élargi, et sa charge de travail s'est nettement alourdie. Ces 10 dernières années (2011-2021), les besoins de l'UNICEF en matière d'assurance se sont accrus en raison de l'important développement de l'organisation, tant en matière de programmes de travail que de complexité opérationnelle. La mobilisation des ressources a progressé de 130 % sur la dernière décennie³, à l'instar des interventions de l'UNICEF dans les situations de crise humanitaire, qui se sont multipliées (en 2021, l'organisation est intervenue face à 483 situations d'urgence humanitaire nouvelles ou en cours dans 153 pays, contre 292 dans 80 pays en 2011). Le nombre d'enquêtes menées par le Bureau a en outre augmenté de plus de 450 % sur les cinq dernières années : 647 en 2021, contre 116 en 2017.

6. La complexité croissante de l'environnement opérationnel, la vitesse à laquelle surviennent les événements à risque et leurs conséquences ainsi que les pressions et motivations à l'origine de la culture et des comportements de l'organisation ont entraîné des demandes compréhensibles en faveur d'une plus grande maturité en matière de gouvernance organisationnelle. Les donateurs cherchent de plus en plus à obtenir des informations sur la responsabilité institutionnelle de l'UNICEF en ce qui concerne l'utilisation des fonds aux fins prévues. Pour toutes ces raisons, l'organisation doit impérativement disposer d'une fonction de contrôle indépendant fiable et dotée de ressources suffisantes.

¹ UNICEF, Charte du Bureau de l'audit interne et des investigations de l'UNICEF, E/ICEF/2021/AB/L.5, New York, 8 avril 2021.

² Deux postes supplémentaires sont prévus en 2023, et trois en 2024.

³ UNICEF, *Rapport annuel 2011*, New York, juin 2012 ; et UNICEF, *Rapport annuel de la Directrice générale de l'UNICEF pour 2021*, E/ICEF/2022/10, New York, 18 avril 2022.

7. Le Bureau s'attache à la fois à protéger son indépendance et à effectuer un travail de qualité irréprochable en toutes circonstances. Il a par conséquent demandé deux examens externes du travail d'audit réalisé au cours des trois dernières années⁴ ainsi qu'un autre examen externe, réalisé en janvier 2022, portant sur son travail d'investigation⁵. Compte tenu des résultats de ces récents examens externes et de la présente évaluation interne, le Bureau affirme qu'il exerce généralement ses activités en toute indépendance et sans subir d'ingérence de la part de l'administration de l'UNICEF. Il détermine lui-même le périmètre de ses audits et de ses enquêtes, gère le budget qui lui est alloué et rend compte des résultats de son travail à la Directrice générale et au Conseil d'administration. Il serait néanmoins possible de renforcer son indépendance, et des pistes d'amélioration sont proposées à la section VI du présent document. De même, si le Bureau s'est vu affecter des ressources de plus en plus importantes ces dernières années, sa charge de travail et la complexité des problèmes traités conformément à son mandat et à sa Charte se sont nettement accrues, ce qui laisse à penser qu'il pourrait être utile d'étudier de plus près ses besoins en matière de ressources.

II. Objectif

8. Dans sa décision 2022/15, le Conseil d'administration a demandé au Directeur du Bureau de l'audit interne et des investigations de lui présenter, à la deuxième session ordinaire de 2022, « une évaluation de l'indépendance du Bureau, dans laquelle figureront notamment des réflexions sur la capacité du Bureau de déterminer librement :

- a) les moyens et le calendrier de présentation des rapports et des exposés au Conseil d'administration ;
- b) la portée des audits et des enquêtes ;
- c) les activités et les entités qui doivent faire l'objet d'un audit ou d'une enquête ;
- d) les évaluations à réaliser ;
- e) la manière d'utiliser les fonds disponibles ;
- f) sa relation avec le Bureau des services de contrôle interne. »

9. Le Conseil d'administration a également prié le Directeur de lui présenter les prévisions des dépenses nécessaires à l'exécution du mandat du Bureau, ainsi que des suggestions et des pistes sur la manière de renforcer encore l'indépendance de ce dernier. Enfin, une réunion préparatoire privée devait être organisée à ce sujet entre la direction du Bureau de l'audit interne et des investigations et les membres et observateurs du Conseil d'administration, en amont de la deuxième session ordinaire de 2022.

10. Le présent document répond aux différents points soulevés par la décision du Conseil d'administration. Il a vocation à informer le Conseil d'administration du fonctionnement du Bureau, des mesures déjà en place pour préserver son

⁴ Institut des auditeurs internes, IIA Quality Services LLC, Évaluation de la qualité des audits internes présentés à l'UNICEF, novembre 2019 ; et rapport consultatif rédigé par Deloitte (document non public). Ces examens externes ont été demandés afin d'aider le Bureau de l'audit interne et des investigations à poser les bases d'une stratégie d'audit interne en veillant à ce qu'elle soit positionnée et structurée de manière à apporter une valeur optimale pour l'organisation.

⁵ Kaltenbach, E. C. et Roberts, P. L., extrait du rapport de l'évaluation externe de la fonction d'investigation du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), 31 janvier 2022, republié le 7 février 2022.

indépendance et des difficultés rencontrées pour s'acquitter correctement de ses fonctions et de son mandat. Il contient également des informations destinées à être étudiées et discutées lors de la réunion préparatoire demandée entre la direction du Bureau et le Conseil d'administration en amont de la deuxième session ordinaire de 2022, et pourra servir de base aux orientations futures proposées par le Conseil d'administration.

III. Mandat, organisation et fonctions du Bureau de l'audit interne et des investigations

11. *Mandat* : La Charte du Bureau de l'audit interne et des investigations, approuvée par la Directrice générale après examen du Comité consultatif pour les questions d'audit et du Conseil d'administration en juin 2021, définit le but, les pouvoirs et les responsabilités du Bureau, conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'UNICEF ainsi qu'au système de responsabilité de l'UNICEF. Le Bureau assure deux types de services professionnels distincts : des audits internes et des enquêtes. La Charte énonce les principes et dispositions adoptés pour préserver l'indépendance fonctionnelle et opérationnelle du Bureau dans l'exercice de ses fonctions de contrôle. À cet égard, elle dispose que le Bureau de l'audit interne et des investigations :

a) Est habilité à prendre en toute indépendance les mesures qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions, et à faire rapport à la Direction générale et/ou au Conseil d'administration sur toute question qu'il juge pertinente ;

b) Décide de manière indépendante de ses activités et de leur périmètre, leur fréquence et leur calendrier, et des procédures qui les encadrent, ainsi que de la communication des résultats de son travail ;

c) Est libre de déterminer la portée de ses audits et investigations, d'exécuter ses activités et de communiquer les résultats de son travail sans subir aucune ingérence ;

d) Couvre tous les programmes, opérations (y compris tous les systèmes et processus) et activités de l'UNICEF et de son personnel, des prestataires institutionnels, de ses partenaires de réalisation et autres tiers, en tout lieu ;

e) Peut lancer des audits et ouvrir des enquêtes sur des activités interinstitutions des Nations Unies, et y participer, en coordination avec d'autres organes de contrôle des Nations Unies ;

f) Reçoit l'approbation de la Direction générale pour le plan d'audit périodique, après examen du Comité consultatif pour les questions d'audit (le Bureau pouvant effectuer des audits ou des enquêtes dans tout domaine relevant de son mandat, si nécessaire) ;

g) Peut décider, en toute indépendance, d'enquêter sur toute question de son choix, ou, à l'inverse, de ne pas examiner un dossier ou de ne pas ouvrir d'enquête, sans l'accord de la Direction générale ou de tout autre fonctionnaire ;

h) Est habilité à entretenir des relations indépendantes avec le Bureau des services de contrôle interne de l'Organisation des Nations Unies, les organes de contrôle du système des Nations Unies et d'autres entités multilatérales, les institutions suprêmes des États Membres chargées de la vérification des comptes et les services chargés de l'application de la loi ou autres autorités des États Membres, selon qu'il convient, pour assurer l'exécution de son mandat, compte dûment tenu des privilèges et immunités de l'UNICEF ;

i) Est doté, à sa demande, des ressources humaines et budgétaires dont il a besoin pour accomplir sa mission et assurer son indépendance ;

j) Fait rapport de manière indépendante à la Direction générale et à l'administration de l'UNICEF sur les résultats des audits et des enquêtes, et sur les tendances et les risques nouveaux qu'il a recensés dans le cadre de ses activités opérationnelles, ainsi que sur toute autre question qu'il juge pertinente ;

k) Rend compte au Conseil d'administration de ses activités opérationnelles ainsi que de toute autre question qu'il juge pertinente. Conformément aux décisions du Conseil d'administration, le rapport annuel du Bureau au Conseil d'administration fournit un avis annuel à la Direction générale et au Conseil d'administration, sur la base des activités menées, concernant l'adéquation et l'efficacité du cadre de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle de l'organisation.

12. Organisation et fonctions du Bureau de l'audit interne et des investigations : Pour la période quadriennale 2022-2025, le Bureau dispose de 58 postes approuvés, répartis en trois sections : 4 au Bureau de la direction, 31⁶ dans la Section des audits internes (contre 23 en 2021) et 23⁷ dans la Section des investigations (contre 11 en 2018). La majeure partie du personnel du Bureau est actuellement basée à New York, mais un bureau plus modeste composé d'une équipe d'audit et d'une équipe d'investigation a également été établi à Budapest en 2021. Il est prévu de créer un troisième bureau, constitué à parts égales de personnel chargé des audits et des enquêtes, mais en conservant les effectifs actuels. Le Bureau de l'audit interne et des investigations entend délocaliser environ 40 % de son personnel en dehors de New York d'ici à 2024, mais s'engage à n'entreprendre cette décentralisation qu'à la condition de ne pas compromettre la continuité de ses activités ni le moral de ses équipes et de pouvoir procéder à cette délocalisation sur des postes vacants ou sur la base du volontariat.

a) **Bureau de la Direction :** Le Bureau de la Direction élabore la stratégie globale de l'entité, supervise l'exécution des plans de travail, gère le budget et rend compte du statut et des résultats de ses activités d'assurance, d'enquête et de consultation à la Direction générale et au Conseil d'administration.

b) **Section des audits internes :** La Section des audits internes assure des audits et des missions de conseil sur tous les programmes, opérations (y compris tous les systèmes et processus) et activités de l'UNICEF et de son personnel, des prestataires institutionnels, de ses partenaires de réalisation et autres tiers, en tout lieu. Le Bureau s'appuie sur ces missions pour donner chaque année son opinion générale sur l'adéquation et l'efficacité des mécanismes de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle de l'UNICEF. Ces missions visent également à renforcer tous ces mécanismes de façon à assurer la réalisation des objectifs stratégiques et opérationnels de l'organisation. La Section d'audit interne utilise une méthode fondée sur les risques pour choisir et hiérarchiser en toute indépendance ses missions d'audit et de conseil, que l'on peut classer en quatre catégories : i) audits internes des bureaux de pays et régionaux de l'UNICEF ; ii) audits internes thématiques et transversaux ; iii) services consultatifs ; et iv) audits internes conjoints et coordonnés, entrepris avec les services d'audit interne du système des Nations Unies. Le plan de travail annuel, approuvé par la Direction générale après examen du Comité consultatif pour les questions d'audit, est flexible : il fait l'objet de révisions régulières afin de s'adapter aux nouvelles tendances et aux risques émergents. Tous les rapports d'audit

⁶ Sur ce nombre, cinq postes seront disponibles après janvier 2023 (deux en 2023 et trois en 2024).

⁷ Dont un poste d'administrateur ou d'administratrice auxiliaire.

interne finaux sont transmis à la Direction générale avant d'être publiés ou retirés, conformément à la décision 2012/13 du Conseil d'administration⁸.

c) **Section des investigations** : La Section des investigations s'efforce d'aider l'UNICEF à entretenir une culture d'intégrité et à encourager la redevabilité. Elle est chargée des enquêtes administratives et des investigations visant à vérifier la véracité d'allégations de fautes professionnelles, qu'il s'agisse d'exploitation et d'atteintes sexuelles, de harcèlement sexuel ou encore d'affaires de fraude ou de corruption, impliquant le personnel de l'UNICEF, les partenaires d'exécution, les prestataires institutionnels ou d'autres tiers associés aux opérations de l'UNICEF. Tous les signalements faisant état de comportements potentiellement répréhensibles reçus par la section sont examinés par l'équipe chargée de recueillir les signalements. Les questions qui ne relèvent pas de la compétence du Bureau sont transmises à un autre bureau ou à une autre entité ; celles qui nécessitent une enquête sont confiées aux équipes d'investigation. Le résultat des enquêtes est consigné dans un rapport d'enquête si les allégations sont fondées, ou dans un rapport de clôture si les allégations ne peuvent être confirmées faute de preuves. La Section des investigations fournit également des orientations à l'intention du personnel et de l'administration de l'UNICEF concernant les différentes options disponibles pour résoudre les problèmes impliquant un conflit interpersonnel, y compris les mécanismes alternatifs de résolution de conflits, dans le but de les régler le plus vite et le plus efficacement possible. De manière générale, la fonction d'investigation est essentielle pour traiter les allégations d'actes répréhensibles de façon équitable pour toutes les parties et en assurant la confiance à l'égard du processus ainsi que le respect des résultats d'enquête.

13. **Normes professionnelles** : Le Bureau mène ses activités d'audit interne conformément aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des auditeurs internes, adoptées par les Représentants des services d'audit interne des entités des Nations Unies et des institutions financières multilatérales en juin 2002. Le Bureau mène ses enquêtes conformément aux Principes et lignes directrices uniformes en matière d'enquête, approuvés par la dixième Conférence des enquêteurs internationaux en 2009, et dans le respect des principes de procédure régulière énoncés dans le cadre applicable.

IV. Évaluations externes du Bureau de l'audit interne et des investigations

14. Outre ses activités continues de contrôle de la qualité et d'évaluation de son propre travail, le Bureau et les dispositions prises pour assurer son indépendance font l'objet d'évaluations régulières par des tiers indépendants, à savoir le Comité consultatif de l'UNICEF pour les questions d'audit, le Comité des commissaires aux comptes et le Corps commun d'inspection, mais également de contrôles qualité externes réalisés à la demande du Bureau conformément aux normes professionnelles applicables en la matière.

15. **Comité consultatif de l'UNICEF pour les questions d'audit** : Le Comité consultatif de l'UNICEF pour les questions d'audit est un organe consultatif indépendant sans pouvoirs de direction ni responsabilités exécutives, créé afin de conseiller la Direction générale au sujet de ses responsabilités en matière de

⁸ Voir la décision 2012/13 dans le « Recueil des décisions adoptées par le Conseil d'administration à sa session annuelle de 2012 », disponible à l'adresse suivante : https://www.unicef.org/executiveboard/media/526/file/2012-17-Compendium_of_decisions_2012-FR-ODS.pdf.

gouvernance, de gestion et de supervision. Il présente un rapport annuel⁹ au Conseil d'administration de l'UNICEF concernant la fiabilité des systèmes de gestion, d'audit et d'évaluation de l'organisation. Le Comité rencontre la direction du Bureau de l'audit interne et des investigations à chacune de ses sessions ordinaires, et organise également une réunion privée avec le Directeur ou la Directrice du Bureau. Conformément aux responsabilités du Comité (définies dans sa Charte), celui-ci doit notamment conseiller la Direction générale sur les questions suivantes concernant le Bureau de l'audit interne et des investigations :

- a) Indépendance, efficacité, objectivité, crédibilité et utilité ;
- b) Stratégie, plans de travail, dotation en personnel, budgets et rapports périodiques/annuels ;
- c) Programmes d'assurance qualité et d'amélioration de la qualité ;
- d) État des mesures prises par la direction concernant les recommandations des audits internes ;
- e) Divulgence publique des rapports d'audit interne ; et
- f) Risques liés aux rapports d'audit et d'enquête et conséquences en matière de contrôle.

16. **Comité des commissaires aux comptes** : Le Comité des commissaires aux comptes a été créé par l'Assemblée générale des Nations Unies pour assurer l'audit externe des comptes de l'Organisation et des fonds et programmes des Nations Unies. Des responsables des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques des États Membres des Nations Unies, nommés par l'Assemblée générale, mènent des audits indépendants et présentent des rapports annuels sur l'UNICEF au Conseil d'administration. Le travail et l'indépendance du Bureau de l'audit interne et des investigations sont examinés par le Comité des commissaires aux comptes qui procède à ses propres évaluations, et dont les recommandations¹⁰ (relatives aux révisions à apporter à la Charte du Bureau, par exemple) sont ensuite étudiées par le Bureau. Le Bureau et le Comité des commissaires aux comptes œuvrent en étroite collaboration sur la planification des travaux afin d'éviter les chevauchements et, dans la mesure du possible, de s'appuyer sur leur travail mutuel. Tous les rapports d'audit interne finaux sont également transmis par le Bureau, simultanément au Comité des commissaires aux comptes et à la Direction générale.

17. **Corps commun d'inspection** : Le Corps commun d'inspection est le seul organe de contrôle externe indépendant du système des Nations Unies chargé de mener des évaluations, des inspections et des enquêtes à l'échelle de l'ensemble du système. Il s'intéresse à des questions transversales et a vocation à jouer un rôle d'agent du changement dans l'ensemble du système des Nations Unies. Si le Corps commun d'inspection sollicite régulièrement l'avis du Bureau de l'audit interne et des investigations sur un certain nombre de sujets pour les besoins de ses missions, ses

⁹ Le dernier en date, qui porte sur l'année 2021, est disponible (en anglais) à l'adresse suivante : www.unicef.org/executiveboard/media/10646/file/2022_AS-2021_AAC_Annual_Report-EN-2022.04.20.pdf.

¹⁰ Voir le Rapport du Comité des commissaires aux comptes dans le document suivant : Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *Rapport financier et états financiers vérifiés de l'année terminée le 31 décembre 2016 et Rapport du Comité des commissaires aux comptes*, A/72/5/Add.3, New York, republié pour des raisons techniques le 30 août 2017. Disponible à l'adresse suivante : www.undocs.org/A/72/5/Add.3.

évaluations relatives aux audits internes¹¹ et aux enquêtes¹² comportent plutôt des recommandations directes adressées à celui-ci ainsi qu'à l'UNICEF. Ces conseils et recommandations formulés par le Corps commun d'inspection contribuent à apporter les améliorations nécessaires au travail du Bureau et aux dispositions prises pour assurer son indépendance.

18. **Évaluation externe de la qualité des travaux d'audit interne** : Conformément aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne, une évaluation externe de la qualité des activités d'audit interne doit être effectuée au moins une fois tous les cinq ans par une équipe d'évaluation ou un évaluateur indépendant et qualifié, extérieur à l'organisation. La dernière en date concernant la fonction d'audit interne du Bureau de l'audit interne et des investigations a été réalisée en 2019 par l'Institut des auditeurs internes ; le rapport de cette évaluation est disponible sur le site Web du Bureau¹³. L'indépendance et l'objectivité font partie intégrante des *Normes* sur lesquelles repose cette évaluation (Norme 1100). L'évaluation a conclu que la fonction d'audit interne du Bureau était globalement conforme aux *Normes* ainsi qu'au Code de déontologie de l'Institut des auditeurs internes, en précisant que ce niveau de conformité correspond à la note maximale et témoigne d'une volonté et d'un engagement clairs à respecter les Principes fondamentaux pour la pratique professionnelle de l'audit interne et la Définition de l'audit interne. Des recommandations visant à renforcer encore l'indépendance de l'entité ont néanmoins été formulées par l'équipe d'évaluation, et appliquées dans la Charte actuelle du Bureau de l'audit interne et des investigations.

19. **Évaluation externe de la qualité des travaux d'investigation** : La Charte du Bureau de l'audit interne et des investigations prévoit également la réalisation périodique d'évaluations externes de la fonction d'enquête de l'UNICEF par un organisme indépendant. L'évaluation la plus récente remonte à fin 2021 et a fait l'objet d'un rapport publié en 2022. Le résumé analytique et les recommandations de ce rapport sont publiés sur le site Web du Bureau¹⁴. Le rapport a conclu que dans l'ensemble, la fonction d'enquête assurée par le Bureau de l'audit interne et des investigations était conforme aux normes généralement admises en la matière pour les organisations internationales, énoncées dans les Principes et lignes directrices uniformes en matière d'enquête. Il a également conclu que la fonction d'enquête assurée par le Bureau était conforme à la Charte de ce dernier ainsi qu'aux autres instruments législatifs de l'UNICEF. Les parties prenantes ont jugé que le Bureau réalisait ses missions d'investigation de manière équitable et compétente, et qualifié leur interaction de constructive et efficace. La version intégrale du rapport (non publiée) a en outre confirmé que l'évaluation n'avait décelé aucun cas d'ingérence directe ou indirecte de la part de l'administration dans la conduite des enquêtes.

¹¹ Sukayri, R. M. et Terzi, C., *État de la fonction d'audit interne dans le système des Nations Unies*. Corps commun d'inspection, Genève. Disponible à l'adresse suivante : www.undocs.org/JIU/REP/2016/8.

¹² Roscher, G., *Examen des progrès accomplis par les entités des Nations Unies dans le renforcement de la fonction d'enquête*. Corps commun d'inspection, Genève. Disponible à l'adresse suivante : www.undocs.org/JIU/REP/2020/1.

¹³ Institut des auditeurs internes, IIA Quality Services LLC, Évaluation de la qualité des audits internes présentés à l'UNICEF, novembre 2019.

¹⁴ Kaltenbach, E. C. et Roberts, P. L., Extrait du rapport de l'évaluation externe de la fonction d'investigation de l'UNICEF.

V. Évaluation de l'indépendance du Bureau de l'audit interne et des investigations

20. Cette section répond à la série de questions soulevées par le Conseil d'administration dans la décision 2022/15.

21. Quels sont les modalités et le calendrier de présentation des rapports et des exposés au Conseil d'administration ?

a) La présentation du rapport annuel du Bureau de l'audit interne et des investigations lors de chaque session annuelle constitue la seule interaction régulière entre le Bureau et le Conseil d'administration. À cette occasion, le Bureau soumet le rapport, le présente, et échange avec le Conseil d'administration. La présentation officielle du rapport annuel lors de la session annuelle est précédée par une réunion d'information informelle organisée quelques semaines auparavant.

b) La direction de l'UNICEF examine le projet de rapport annuel du Bureau et suggère des modifications avant que celui-ci soit finalisé par le Bureau et remis au Conseil d'administration. La direction de l'UNICEF présente également une réponse formelle au rapport annuel du Bureau et assiste à la fois à la session officielle et à la réunion informelle.

c) Le rapport annuel et la présentation faite par le Directeur ou la Directrice du Bureau de l'audit interne et des investigations font état de l'avis annuel sur l'adéquation du cadre de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle de l'UNICEF¹⁵, ainsi que d'une confirmation générale de l'indépendance du Bureau et de l'absence d'ingérence de la part de l'administration¹⁶. Par ailleurs, le rapport confirme que le travail du Bureau est conforme aux normes professionnelles applicables et aux décisions du Conseil d'administration (notamment concernant la divulgation des rapports d'audit interne) et fournit un aperçu des activités, des résultats des audits internes et des enquêtes, et de l'adéquation des ressources.

22. Quelles sont les activités et les entités qui doivent faire l'objet d'un audit ou d'une enquête, et quelle est la portée des audits et des enquêtes ?

a) *Audit interne* : Le Bureau a employé une méthode fondée sur les risques pour définir, choisir et hiérarchiser en toute indépendance ses activités annuelles d'assurance, et ainsi veiller à ce que les ressources d'audit soient affectées de façon indépendante aux domaines identifiés comme présentant le plus de risques pour l'UNICEF. Cet exercice s'appuie sur de nombreuses consultations avec la direction et le personnel de l'UNICEF, les donateurs et d'autres interlocuteurs importants, mais également sur l'analyse d'un large éventail de données. Si les plans de travail sont approuvés par la Direction générale après examen du Comité consultatif sur les questions d'audit, les analyses entreprises, la sélection des activités et entités à auditer et l'affectation des ressources, en revanche, restent à la seule discrétion du Bureau de l'audit interne et des investigations.

b) Pour chaque mission d'audit, un plan d'audit préparé par le personnel du Bureau est approuvé par le Directeur ou la Directrice adjoint(e) en charge des audits. Ce document s'appuie sur une évaluation des mécanismes de contrôle et des risques sous-jacents, utilisée pour déterminer le périmètre de l'audit ainsi que les procédures à appliquer. Le processus d'assurance qualité interne veille à ce que le Bureau dispose de preuves suffisantes et appropriées pour pouvoir atteindre les objectifs définis dans le plan d'audit. Si jamais ce périmètre se trouve limité par des obstacles susceptibles

¹⁵ Voir le Rapport annuel de 2021 du Bureau de l'audit interne et des investigations de l'UNICEF au Conseil d'administration, E/ICEF/2022/AB/L.5, New York, 14 avril 2022, paragr. 14.

¹⁶ Ibid., paragr. 27.

d'invalider la conclusion de l'audit, en raison de circonstances inévitables (impossibilité d'examiner les documents originaux ou de procéder à des visites physiques, par exemple) ou pour d'autres raisons, ces restrictions sont expressément mentionnées dans le rapport d'audit final.

c) **Investigations** : Le Bureau de l'audit interne et des investigations reçoit chaque année plus de 5 000 plaintes ou autres rapports similaires. Ces rapports sont examinés exclusivement par le Bureau, qui détermine en toute indépendance sur quelles activités et quelles entités enquêter. Comme indiqué dans le paragraphe 12 (c) ci-dessus, tous les signalements faisant état de comportements potentiellement répréhensibles relevant du mandat du Bureau (signalements de faute présumée ou d'acte répréhensible au sein de l'UNICEF ou en lien avec l'organisation, par exemple) font l'objet d'une évaluation initiale. La Section des investigations peut également ouvrir une enquête de sa propre initiative sur la base d'une suspicion de fraude ou d'informations recueillies dans le cadre de son travail.

d) Concernant la définition du périmètre de ses enquêtes, le Bureau est tenu de suivre toutes les pistes raisonnables jugées pertinentes pour faire la lumière sur le cas traité. En outre, la récente évaluation externe de la qualité des travaux d'investigation a recommandé de chercher des moyens (y compris politiques) de réduire la charge de travail du Bureau concernant le traitement de plaintes qui ne nécessitent pas et ne méritent pas d'ouvrir une enquête.

e) **Services de conseil** : Les services de conseil, de nature consultative, sont généralement assurés à la demande expresse d'un bureau de l'UNICEF. La nature et le périmètre des missions de conseil font l'objet d'un accord avec le client. Le Bureau veille soigneusement à identifier dès les phases de planification tout conflit d'intérêt réel ou potentiel pouvant être déclenché par la prestation de services de conseil pour des activités d'assurance ou d'enquête et à prendre des mesures d'atténuation en conséquence.

23. Quelles évaluations réaliser ?

a) **Audit interne** : L'efficacité de la fonction d'audit interne se mesure à la qualité des rapports d'audit et de conseil indépendants et objectifs et à la rapidité avec laquelle ils sont publiés. Pour chaque mission, une réunion de clôture est organisée à l'issue du processus d'exécution de l'audit avec le client principal de l'audit (bureau de pays de l'UNICEF ou responsable(s) des opérations, par exemple) afin de discuter de la synthèse des observations. Un rapport d'audit préliminaire est ensuite remis au client afin de vérifier l'exactitude factuelle des contenus et de s'assurer que les mesures proposées sont suffisantes et appropriées pour gérer les risques résiduels identifiés. Le Bureau de l'audit interne et des investigations a toute latitude pour formuler dans le rapport d'audit des appréciations sur les différentes observations et sur la conclusion générale de l'audit, sur la base de son jugement professionnel indépendant. Le rapport d'audit final est remis à la Direction générale. Le Bureau met ses rapports d'audit interne à la disposition du grand public, conformément aux décisions du Conseil d'administration. En vertu de la décision 2012/13, la Direction générale ou l'État Membre concerné (le cas échéant) peut demander à modifier ou refuser de divulguer un rapport d'audit interne suivant certains critères¹⁷, mais seule

¹⁷ Voir le paragr. 9 de la décision 2012/13 du Conseil d'administration, disponible à l'adresse suivante : https://www.unicef.org/executiveboard/media/526/file/2012-17-Compendium_of_decisions_2012-FR-ODS.pdf. « Lorsque le Directeur général juge que l'information contenue dans un rapport d'audit interne de l'UNICEF ou de l'État Membre concerné est particulièrement sensible (parce qu'il a trait à des tierces parties ou à un pays, son gouvernement ou son administration), risque de compromettre une action en cours, ou est susceptible de mettre en péril la sûreté ou la sécurité d'une personne quelconque ou de violer ses

le Directeur ou la Directrice du Bureau de l'audit interne et des investigations a le pouvoir de décider de manière indépendante s'il convient de modifier une partie d'un rapport ou de renoncer à le publier.

b) **Investigations** : Les enquêtes ouvertes sont confiées à un enquêteur. Le résultat de chaque enquête est consigné dans un rapport d'enquête si les allégations sont fondées, ou dans un rapport de clôture si les allégations ne peuvent être confirmées faute de preuves. Les résultats des enquêtes menées par la Section des investigations sont transmis aux bureaux compétents pour aider l'administration de l'UNICEF à décider des mesures pertinentes qui s'imposent, qu'elles soient disciplinaires, administratives ou autres, le cas échéant. Les rapports d'enquête ne sont soumis à l'examen d'aucune personne extérieure au personnel et à la direction du Bureau avant d'être publiés. Lorsque le Bureau constate l'existence d'éléments factuels indiquant qu'un membre du personnel s'est rendu coupable de la faute présumée, il transmet au Directeur ou à la Directrice adjoint(e) à la gestion un rapport d'enquête exposant les faits constatés dans le cadre de l'enquête. À la réception du rapport, le Directeur ou la Directrice adjoint(e) à la gestion peut demander des informations complémentaires au Bureau ou lui renvoyer le dossier en demandant une nouvelle enquête. La décision d'arbitrage et toutes les décisions relatives aux sanctions prises à l'issue d'une enquête sont de la compétence exclusive du Directeur ou de la Directrice adjoint(e) à la gestion. Les décisions prises par le Bureau de l'audit interne et des investigations de ne pas ouvrir d'enquête pour certaines catégories d'allégations, à savoir celles qui relèvent de la Politique de l'UNICEF relative à l'interdiction de la discrimination, du harcèlement, du harcèlement sexuel et de l'abus de pouvoir (POLICY/DHR/2020/002), font l'objet d'un examen de la direction (évaluation de la gestion) et d'un contrôle judiciaire (appel devant les tribunaux internes par un membre du personnel).

24. Comment utiliser les fonds disponibles ?

a) Comme pour les autres bureaux de l'UNICEF, le budget du Bureau de l'audit interne et des investigations se décompose en deux catégories, selon que les dépenses sont ou non liées au personnel. Le budget des dépenses de personnel dépend directement du nombre de postes autorisés pour le Bureau, tandis que celui des coûts non afférents au personnel est supposé couvrir les dépenses d'appui nécessaires à la réalisation du programme de travail : déplacements relatifs aux audits et aux enquêtes, activités de conseil pour des fonctions non liées au personnel et des domaines spécialisés dans lesquels le Bureau ne possède pas de compétences en interne ou dont il n'a besoin que périodiquement, formation et perfectionnement du personnel.

b) Le Bureau de l'audit interne et des investigations est intégralement financé par le budget institutionnel de l'UNICEF. Les demandes budgétaires du Bureau sont donc examinées et traitées de la même manière que celles de n'importe quel autre bureau ou division de l'UNICEF. À cet effet, les demandes budgétaires adressées à l'administration par le Bureau sont étudiées dans le contexte de l'ensemble des besoins financiers de l'UNICEF. Le Bureau a toutefois la possibilité d'informer le Conseil d'administration de ses besoins en ressources, et l'administration tient compte de la position de ce dernier lors de l'examen des demandes budgétaires du Bureau. L'administration, sur demande du Bureau, a déjà accordé à ce dernier des fonds supplémentaires de façon ponctuelle.

c) La direction du Bureau a toute latitude pour prendre de manière indépendante toutes les décisions relatives à l'utilisation des fonds alloués, et aucune ingérence ou influence de l'administration n'a été constatée à cet égard. Pour

droits ou sa vie privée, le Bureau de l'audit interne et des investigations a la faculté de l'éditer, voire de refuser de le divulguer. »

conserver son indépendance, le Bureau n'a pas sollicité ni accepté de financements d'autres sources que le budget institutionnel. Il a fait appel à des administrateurs auxiliaires, postes financés par les États Membres et n'ayant donc aucune incidence budgétaire pour l'entité.

25. Relation avec le Bureau des services de contrôle interne

a) *Audit interne* : La direction du Bureau de l'audit interne et des investigations et celle du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) communiquent fréquemment et organisent des réunions bilatérales en fonction de leurs besoins. Toutes deux assistent également aux réunions périodiques des Représentants des services d'audit interne des entités des Nations Unies et des institutions financières multilatérales. Bien que le travail d'audit du Bureau soit réalisé indépendamment du BSCI, les deux bureaux ont procédé à leur premier échange de personnel en 2021 et ont récemment étudié la possibilité de collaborer sur des activités d'assurance.

b) *Investigations* : Le travail d'enquête du Bureau est généralement mené en toute indépendance à l'égard du BSCI. Le Bureau communique toutefois avec le BSCI sur des questions d'intérêt commun. Le BSCI l'a par exemple aidé à conduire un travail d'enquête sur des sites où celui-ci était en mesure de déployer plus rapidement des enquêteurs, notamment en raison des restrictions de déplacements liées à la pandémie de COVID-19. Le BSCI lui renvoie également des dossiers en lien avec les allégations qui relèvent de son mandat. Le Bureau est par ailleurs tenu de transmettre tous les rapports faisant état de comportements potentiellement répréhensibles de la part de la Direction générale de l'UNICEF ou d'un directeur ou d'une directrice général(e) adjoint(e) au Secrétaire général des Nations Unies, qui transfère généralement le dossier au BSCI pour examen et enquête, le cas échéant. Enfin, le Bureau de l'audit interne et des investigations et le BSCI participent tous deux aux activités des Représentants des services d'enquête du système des Nations Unies.

26. Prévisions des dépenses nécessaires à l'exécution de l'intégralité du mandat

a) Les effectifs du Bureau ont augmenté au cours des trois dernières années. Pour la période quadriennale 2022-2025, le Bureau dispose de 57 postes approuvés et d'un poste d'administrateur auxiliaire. Le nombre de postes d'enquêteurs est passé de 12 début 2018 à 23 fin 2021 (soit une hausse de 92 %), alors que le nombre d'enquêtes menées a augmenté de 280 % sur la même période, entraînant des difficultés à ne pas se laisser déborder par la charge de travail. Après 10 ans sans aucune augmentation des effectifs chargés des audits internes, huit nouveaux postes ont été ou vont être créés au cours de la période quadriennale actuelle, pour parvenir à un total de 31 postes d'ici à 2024. D'ici à la fin de l'année 2022, le Bureau comptera 12 postes à Budapest, et il est prévu de délocaliser huit autres postes en dehors de New York d'ici à 2024.

b) Malgré la croissance des effectifs et l'augmentation de la charge de travail, le budget du Bureau non affecté au personnel est resté globalement stable ces cinq dernières années. En 2018, le Bureau employait au total 41 personnes et disposait d'un budget de 1,28 million de dollars des États-Unis pour les dépenses non afférentes au personnel. En 2019, les effectifs sont passés à 49 et le budget affecté aux dépenses non liées au personnel, à 1,83 million de dollars É.-U. En 2021, les effectifs étaient toujours à 49, mais le budget alloué aux dépenses non afférentes au personnel était repassé à 1,21 million de dollars É.-U. En 2022, le Bureau disposera de 52 postes au total, et son budget alloué aux dépenses non liées au personnel s'élèvera à 1,28 million de dollars É.-U.

c) Compte tenu des restrictions de déplacement liées à la pandémie, le Bureau a enregistré des frais de déplacement limités en 2020 et 2021. Ces dépenses

sont toutefois en nette augmentation pour 2022 et devraient encore s'accroître en 2023. Il convient également de noter que les économies réalisées grâce aux postes vacants ont été utilisées ces dernières années pour compenser certaines dépenses non afférentes au personnel. Le Bureau prévoit que la plupart, sinon la totalité, des postes seront pourvus d'ici à la fin de l'année 2022, d'où une réduction de cette source de financement supplémentaire.

d) Bien que le Bureau ait bénéficié d'une hausse d'effectif ces trois dernières années, sa charge de travail continue de s'alourdir sensiblement. Les efforts déployés pour multiplier les enquêtes sur un nombre croissant d'allégations de fraude et de corruption, en particulier, devront être correctement financés. La stratégie du Bureau reste centrée sur la recherche de mécanismes alternatifs de résolution des conflits au travail afin de libérer des ressources d'investigation pouvant être réaffectées à d'autres dossiers. Cependant, le fait que les opérations de l'UNICEF ne cessent de s'amplifier et de se complexifier et la multiplication des rapports adressés au Bureau pour signaler des manquements présumés épuisent les ressources disponibles et prennent le pas sur les efforts continus déployés pour mettre au point de nouvelles modalités de règlement des litiges.

e) Au début de la pandémie, les budgets non affectés au personnel de tous les bureaux de siège, y compris celui du Bureau de l'audit interne et des investigations, ont été réduits de 25 % afin de pouvoir réaffecter des ressources aux activités de lutte contre la pandémie. Ces fonds n'ont pas été restitués, ce qui se traduit par une diminution du budget du Bureau destiné aux dépenses non liées au personnel depuis 2021. Le Bureau est conscient des pressions budgétaires dues à la disponibilité limitée des ressources ordinaires allouées à l'UNICEF à l'échelle mondiale et s'attend à ce que ces pressions budgétaires se prolongent. Compte tenu de l'augmentation considérable de la charge de travail confiée au Bureau, l'administration a récemment donné suite à une demande ponctuelle de ce dernier sollicitant des ressources supplémentaires non affectées au personnel pour l'année 2022. Il faut s'attendre à ce que des moyens supplémentaires soient de nouveau sollicités à l'avenir. Des augmentations continues de ce budget seront nécessaires pour couvrir les dépenses liées à la reprise des déplacements, à la formation, aux besoins en personnel à court terme face à la hausse des enquêtes pour fraude et pour corruption, aux besoins ponctuels de faire appel à l'expertise d'un consultant et à la multiplication rapide des obligations relatives à l'établissement de rapports à l'intention des donateurs.

f) L'adéquation des ressources budgétaires permettant au Bureau de mener à bien son mandat est en grande partie influencée par les projections concernant la charge de travail confiée au Bureau, la capacité de l'UNICEF à mettre en place des mécanismes alternatifs de règlement des litiges, les exigences des donateurs souhaitant davantage d'informations sur l'assurance et les enquêtes, mais aussi l'appétence au risque de la direction et du Conseil d'administration de l'UNICEF en matière d'assurance. Le Bureau continuera d'affecter les ressources dont il dispose aux sujets prioritaires et aux domaines présentant les risques les plus importants sans compromettre la qualité de son travail.

VI. Suggestions et pistes visant à renforcer encore l'indépendance du Bureau

27. Les suggestions ci-après proposent des idées pour renforcer encore l'indépendance du Bureau de l'audit interne et des investigations.

a) La communication avec le Conseil d'administration est un facteur important du maintien de l'indépendance du Bureau. Si, selon les termes de sa Charte, le Bureau est habilité à rapporter en toute indépendance « toute question qu'il juge

pertinente » au Conseil d'administration¹⁸, en pratique, les interactions entre ces deux entités restent limitées. Le Bureau, tout en tenant compte de la nécessité de respecter la confidentialité de bon nombre des affaires qu'il traite, apprécierait de disposer d'occasions plus régulières d'informer le Conseil de sujets qui l'intéressent, mais aussi de mettre en place une ligne de communication pour les interactions ponctuelles ou informelles, le cas échéant.

b) Tout changement de la situation professionnelle du Directeur ou de la Directrice du Bureau devrait faire l'objet d'une consultation avec le Conseil d'administration.

c) Le Conseil d'administration devrait faire part de ses attentes en matière de gestion des risques et d'appétence au risque pour l'UNICEF, mais également concernant les liens entre la gestion des risques et les activités de contrôle.

d) Il serait souhaitable que l'UNICEF fournisse au Bureau le budget nécessaire pour lui permettre de s'acquitter efficacement de son mandat. L'UNICEF n'étant pas nécessairement en mesure de répondre pleinement aux besoins budgétaires du Bureau avec les ressources ordinaires dont il dispose en raison de nombreuses demandes concurrentes et de moyens très limités, il conviendrait peut-être d'envisager de trouver des modèles et des sources de financement complémentaires ou alternatifs pour les activités de contrôle.

e) Les demandes d'activités d'assurance spécifiques et d'information sur les enquêtes formulées par les donateurs devraient être homogènes, légitimes, respectueuses des processus de contrôle et du principe de l'audit unique, et ne pas compromettre l'indépendance du Bureau.

f) Les principaux changements politiques opérés au sein de l'UNICEF ne devraient pas affecter la capacité du Bureau à assurer la continuité de ses activités et à conserver son indépendance.

g) Le cadre politique de l'UNICEF devrait protéger comme il se doit la capacité du Bureau à déterminer quels dossiers vont donner lieu à l'ouverture d'une enquête.

h) L'organisation devrait être encouragée à recourir davantage aux mécanismes alternatifs de règlement des litiges plutôt qu'aux enquêtes pour gérer les conflits interpersonnels et les problèmes comportementaux, et le personnel ainsi que la direction devraient être sensibilisés et formés à la gestion et à la résolution des conflits, le cas échéant.

VII. Conclusion

28. Selon le Directeur du Bureau de l'audit interne et des investigations, le Bureau dispose en règle générale de l'indépendance nécessaire pour préserver son intégrité et son objectivité. Néanmoins, comme indiqué ci-dessus, des possibilités existent pour renforcer encore son indépendance. Le Bureau reste déterminé à protéger son indépendance et à renforcer la communication avec le Conseil d'administration en fonction des besoins.

¹⁸ UNICEF, Charte du Bureau de l'audit interne et des investigations de l'UNICEF, paragr. 3.

VIII. Projet de décision

Le Conseil d'administration

Prend note de l'exposé fait par le Bureau de l'audit interne et des investigations de l'UNICEF pour présenter ses fonctions et de l'évaluation de son indépendance, et demande que des réunions d'information et des discussions informelles soient régulièrement organisées avec le Bureau à l'avenir.
