



## Conseil économique et social

Distr. limitée  
21 juillet 2008  
Français  
Original : anglais

**Pour suite à donner**

---

### Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

**Deuxième session ordinaire de 2008**

15-18 septembre 2008

Point 14 de l'ordre du jour provisoire\*

### Vérification interne des comptes en 2007\*\*

#### *Résumé*

Le Directeur du Bureau de la vérification interne des comptes présente chaque année un rapport indépendant au Conseil d'administration. Le présent rapport rend compte des activités du Bureau en 2007, ainsi que de ses constatations et conclusions.

---

\* E/ICEF/2008/16.

\*\* Document présenté en retard en raison de la nécessité de tenir des consultations internes.



## **I. Introduction**

1. Le présent rapport annuel a été établi compte tenu des observations faites lors de la session de 2006 du Conseil d'administration au sujet de la vérification interne des comptes, en particulier la demande d'information concernant les grandes questions administratives récurrentes.
2. La section II du rapport a traité des responsabilités, de la stratégie et des capacités du Bureau de la vérification interne des comptes, et décrit les mesures prises afin d'harmoniser les procédures d'établissement des rapports d'audit et de gestion avec celles en vigueur dans d'autres organisations. La section III est consacrée à l'étendue des vérifications en 2007, aux principales conclusions tirées des audits et aux causes des problèmes décelés. La section IV récapitule les principales constatations et les problèmes récurrents. La section V donne un aperçu des travaux d'enquête, tandis que la section VI indique où en est la mise en œuvre des recommandations. L'annexe 2 reprend sous forme de tableau les observations laissées sans réponse depuis plus de 18 mois.

## **II. Responsabilités et stratégie du Bureau de la vérification interne des comptes**

### **A. Responsabilités du Bureau**

3. Le Bureau s'est acquitté de ses obligations telles que définies dans sa charte de compétences et attributions. Son rôle est d'aider l'UNICEF à mener ses travaux et à respecter ses obligations en lui offrant des services de contrôle et de conseil indépendants et objectifs visant à évaluer et analyser l'efficacité et l'adéquation de ses procédures en matière de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance. Pour ce faire, le Bureau procède à des examens systématiques et méthodiques à tous les échelons de l'UNICEF.
4. Le Bureau est chargé d'enquêter sur les allégations de fraude, de corruption et de mauvaise gestion à l'UNICEF, ainsi que de harcèlement, de harcèlement sexuel et d'abus de pouvoir. Les enquêtes sur les affaires de représailles à l'égard de personnes ayant dénoncé des irrégularités font également partie de ses attributions.
5. Le plan annuel d'audit et le plan de travail annuel par bureau concernant les mesures d'amélioration interne sont examinés et approuvés par le Comité de vérification des comptes de l'UNICEF, auquel le Bureau fait rapport sur les progrès accomplis. Le plan d'audit est établi en concertation avec le Bureau de l'évaluation et le Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies.
6. Le Bureau se plie aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne établies par l'Institut des auditeurs internes et il a adopté les Lignes directrices uniformes de l'ONU pour les enquêtes.

### **B. Assurance qualité**

7. Le Bureau continue d'appliquer un programme d'assurance et d'amélioration de la qualité. En 2007, il a arrêté une date pour l'examen de l'assurance qualité devant être effectué par l'Institut des auditeurs internes et il en a lancé les

préparatifs. Cet examen a eu lieu en mai 2008. Les experts de l'Institut ont procédé à une évaluation indépendante avant de rendre un avis général, selon lequel le Bureau se conformait globalement aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne et au Code de déontologie établis par l'Institut. Il s'agit là de la meilleure appréciation pouvant être donnée à un service de vérification interne des comptes pour ce qui est du respect des normes et pratiques internationales en matière d'audit interne.

8. Le Bureau encourage tous ses vérificateurs à obtenir une certification professionnelle et à se tenir au fait de l'évolution du domaine. En 2007, il a aidé trois membres de son personnel à obtenir la certification en audit interne et six autres à participer à des stages de formation externe dans le cadre de la formation professionnelle continue.

9. Deux fois par an, avec le concours de toutes les divisions du siège concernées, l'ensemble du personnel du Bureau évalue l'adéquation des directives qu'il suit, examine les indicateurs de résultat et passe en revue les procédures d'assurance qualité.

### C. Planification des audits axés sur les risques

10. Afin de consacrer en priorité les ressources aux domaines les plus importants, le Bureau a revu sa méthode de planification des audits axés sur les risques. Le modèle de risques commun au siège et aux bureaux extérieurs a été utilisé afin de déterminer les domaines et les lieux devant faire l'objet d'un audit en 2008.

11. L'UNICEF consacre la majeure partie de ses ressources à l'exécution de programmes dans 126 lieux différents. Pour sélectionner les bureaux extérieurs à auditer, il effectue une évaluation objective des risques par rapport aux résultats escomptés. Ces bureaux sont classés selon les types de risques suivants :

a) **Temps écoulé** depuis le dernier audit (les bureaux extérieurs devraient être audités tous les cinq ans au moins, et les 10 principaux bureaux sont audités tous les deux ans);

b) **Mesures prises en vue d'atténuer les risques** (diligence et efficacité avec lesquelles le bureau concerné a appliqué les recommandations formulées à l'issue de précédents audits);

c) **Risques tenant à la capacité** (évolution du programme de nature à solliciter à l'excès les capacités du bureau; cette catégorie concerne en particulier les bureaux qui reçoivent des fonds alloués à des opérations de secours d'urgence);

d) **Risques liés à l'environnement** (gouvernance et qualité des systèmes de gestion des finances publiques dans le pays hôte);

e) **Risques liés à la gestion des programmes** (mise en œuvre des programmes vue sous l'angle du taux d'utilisation des crédits);

f) **Opérations à risque** (un nombre élevé de demandes de fourniture de biens ou de services en fin d'année peut indiquer l'existence d'opérations à risque effectuées afin de dépenser les crédits disponibles avant la date butoir).

12. L'écart ne cesse de se creuser entre les bureaux extérieurs de l'UNICEF, certains étant dotés d'un budget-programme annuel supérieur à 100 millions de

dollars tandis que d'autres fonctionnent avec 600 000 dollars. Une approche de la vérification interne fondée sur les risques signifie qu'il faut accorder plus d'attention aux gros bureaux. Or, si les ressources disponibles restent les mêmes, alors les bureaux plus petits devront être audités moins souvent. Le Bureau de la vérification interne des comptes envisage donc d'auditer tous les sept ans au moins – et non plus tous les cinq ans – les bureaux dont le budget est inférieur à 10 millions de dollars.

13. L'audit des divisions et systèmes au siège représente une proportion de plus en plus importante des missions. Pour choisir objectivement les divisions ou domaines fonctionnels à auditer, le Bureau examine la corrélation entre les ressources et les grands systèmes fonctionnels, le temps écoulé depuis le dernier audit, l'existence de carences ou de risques majeurs connus mais non contrôlés et les résultats obtenus par rapport aux résultats escomptés décrits dans les plans directeurs.

14. Avant chaque audit d'un bureau de pays, les vérificateurs analysent les risques afin de définir et d'affiner l'étendue des vérifications à effectuer. Cette analyse est faite à partir de l'étude d'un questionnaire rempli avant l'audit par le bureau concerné, de l'examen des documents et rapports annuels relatifs aux programmes, de l'évaluation faite par les vérificateurs des données relatives à l'exécution du budget et des éléments d'information communiqués par les bureaux régionaux et le siège. En ce qui concerne les divisions et les systèmes du siège, l'analyse des risques est généralement effectuée dans le cadre d'un audit préliminaire.

15. Du fait que les entités à auditer sont sélectionnées en fonction des risques auxquels elles sont exposées et que ces risques déterminent l'étendue des vérifications à effectuer, le Bureau est en mesure de se pencher en priorité sur les domaines présentant les risques les plus importants et de répertorier avec fiabilité les aspects à améliorer. En outre, grâce à l'adoption par l'UNICEF d'un cadre de gestion des risques applicable à toute sa structure, il devrait parvenir à orienter davantage ses services d'audit et de conseil vers les domaines les plus critiques.

#### **D. Activités de contrôle et services de conseil**

16. Au nom des représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies, le Bureau a donné au Comité de haut niveau sur la gestion des conseils sur des questions concernant le contrôle, la gouvernance et l'audit interne, y compris la divulgation des rapports d'audit interne, qui a d'ailleurs fait l'objet d'un avis de la part des représentants. Ceux-ci se réunissent une fois par an, et le reste du temps, constitués en réseau professionnel, ils étudient les politiques relatives à l'audit interne.

17. En 2007 et en 2008, le Bureau a continué de présider le groupe de travail sur l'audit du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), qui devait rendre compte au Groupe de direction du GNUD des questions nécessitant des consultations et une harmonisation interorganisations. Le groupe a notamment adopté un cadre d'application des modalités d'audit des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, et il a organisé l'audit commun du bureau conjoint du Cap-Vert. Étant donné que le GNUD fait désormais partie du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, son groupe de travail sur l'audit n'a plus officiellement lieu d'être. Les membres des services d'audit interne continuent cependant de se réunir pour coordonner les services et activités en rapport avec les audits.

18. Le Bureau de l'évaluation et le Bureau de la vérification interne des comptes travaillent en étroite collaboration, et ils ont passé ensemble en revue leurs plans de travail respectifs. Ces deux bureaux ont mis au point une méthode pour évaluer l'exécution des programmes dans les bureaux de pays. Ils ont prévu de se rendre en 2008 dans cinq bureaux de pays, et les résultats de leur évaluation figureront dans le prochain rapport annuel.

19. Le Bureau est en train de conseiller l'UNICEF dans la perspective de la mise en place d'un cadre de gestion des risques applicable à l'ensemble du Fonds. Il a élaboré une proposition pour que l'UNICEF bénéficie du concours d'une entité spécialisée, mission qui a été confiée à la société PricewaterhouseCoopers à l'issue d'une procédure de mise en concurrence. Le projet est supervisé par un comité comprenant des représentants de la plupart des divisions du siège et de deux bureaux extérieurs. Après avoir entamé les travaux en février 2008, PricewaterhouseCoopers a remis un premier rapport et est en train d'établir un profil de risque et une carte du risque à l'UNICEF, qui devraient être utilisés pour élaborer un projet de politique de gestion des risques au Fonds. L'adoption d'un cadre de gestion des risques applicable à tout l'UNICEF faciliterait la planification stratégique, indiquerait aux dirigeants le degré de risque auquel le Fonds est disposé à s'exposer et aiderait celui-ci à faire face aux risques multisectoriels et à tirer parti des possibilités multisectorielles.

## **E. Ressources et capacités du Bureau**

20. Beaucoup de postes étaient vacants en 2007, essentiellement en raison du départ à la retraite de membres du personnel et du fait qu'il était difficile de trouver des candidats qualifiés pour les postes d'auditeur principal. Le Bureau ne disposait donc pas de toutes les ressources dont il avait besoin, ce qui a entraîné des retards, voire l'ajournement de certaines missions.

21. Dans son rapport sur les activités de vérification interne des comptes en 2006, qu'il a présenté au Conseil d'administration en 2007 (E/ICEF/2007/AB/L.8), le Bureau a constaté que ses ressources n'avaient pas augmenté de manière proportionnelle à l'expansion des opérations de l'UNICEF et des besoins des organismes des Nations Unies en matière de contrôle. Il a également fait observer que pour pouvoir donner les assurances nécessaires concernant l'efficacité et le fonctionnement des systèmes de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance de l'UNICEF, il lui fallait disposer de capacités d'audit supplémentaires en vue de maintenir la portée des vérifications effectuées dans les bureaux extérieurs, de renforcer les vérifications au siège et l'audit des systèmes et d'accroître le nombre d'évaluations des résultats.

22. À partir de cette analyse, le Bureau a élaboré des propositions budgétaires spécifiques visant à porter à 25 le nombre de postes d'administrateur recruté sur le plan international et à trois le nombre de postes d'agent des services généraux. À compter du mois de janvier 2008, des crédits étaient ouverts pour tous ces postes. En outre, deux postes de temporaire ont été convertis en postes permanents, et deux postes d'enquêteur à plein temps ont été créés, l'un chargé de l'assurance qualité et l'autre de l'évaluation de l'exécution des programmes. À la fin du mois de juin 2008, 21 des 25 postes d'administrateur recruté sur le plan international et tous les postes d'agent des services généraux étaient pourvus, y compris celui d'administrateur auxiliaire. Ce dernier est pourvu jusqu'en janvier 2009 et ne sera maintenu que si les États Membres acceptent de le financer. Deux fonctionnaires de

rang supérieur de l'UNICEF ont été détachés au Bureau en 2007, afin de participer aux enquêtes et à l'évaluation de l'exécution des programmes.

23. Grâce aux ressources supplémentaires dont il dispose et aux nouveaux recrutements qui devraient avoir lieu prochainement, le Bureau devrait être en mesure de s'acquitter des tâches prévues pour l'exercice biennal 2008-2009 dans le domaine de la certification. Toutefois, comme cela a été indiqué précédemment, le Bureau dispense de plus en plus de services de conseil. La Directrice générale comme l'Institut des auditeurs internes lui ont recommandé de poursuivre sur cette voie, et notamment de répertorier et de diffuser les bonnes pratiques ainsi que d'aider les responsables venant d'être nommés à comprendre les mécanismes de contrôle en place à l'UNICEF. Bien qu'il faille encore définir la nature et la portée de ces tâches, il est évident qu'il faudra dégager des ressources supplémentaires pour permettre au Bureau de dûment s'acquitter de toutes ses responsabilités dans le domaine de la certification.

## **F. Comité de vérification des comptes**

24. En 2007, le Comité de vérification des comptes a continué de s'assurer du bon fonctionnement du système de contrôle de l'UNICEF, y compris les mesures prises par la direction pour surveiller et atténuer l'exposition aux risques, d'étudier la qualité et l'intégrité des pratiques de comptabilité et d'établissement de rapports de l'UNICEF et des systèmes de contrôle, de s'assurer de la conformité aux règlements, statuts et normes déontologiques ainsi qu'aux décisions du Conseil d'administration, d'examiner l'efficacité des dispositifs de vérification interne et externe des comptes et de vérifier que la direction appliquait les mesures correctives arrêtées. En 2007, le Comité comptait dans ses rangs trois membres n'appartenant pas à l'UNICEF et trois hauts fonctionnaires du Fonds, mais sa composition a été modifiée à la fin de l'année par la Directrice générale, de sorte qu'il comprend désormais exclusivement cinq membres extérieurs. La nouvelle structure, effective à compter de 2008, est conforme aux meilleures pratiques internationales applicables aux comités d'audit. Le Comité de vérification des comptes a soumis à la Directrice générale un rapport annuel sur les activités qu'il a menées en 2007, dans lequel il a recommandé à l'UNICEF d'établir un plan de mise en œuvre pour le projet de gestion des risques, de veiller en priorité à ce que la direction donne suite en temps utile aux recommandations formulées à l'issue des audits et de lui permettre de rencontrer les hauts responsables et les vérificateurs externes lorsque cela était nécessaire.

## **III. Résultats des activités menées en 2007**

### **A. Étendue des vérifications**

25. Conformément aux recommandations faites par le Comité des commissaires aux comptes en 2005 et le Comité de vérification des comptes, le Bureau a élargi l'étendue des vérifications dans les divisions et systèmes du siège, et planifié 14 audits de ce type en 2007. Quatre ont certes dû être reportés à 2008 en raison du manque de personnel, mais à la fin de l'année, 10 des audits étaient achevés ou presque. Des rapports ont été publiés sur la gestion des contributions non thématiques au titre des autres ressources, la préparation aux situations d'urgence, les procédures de gestion des changements et les mesures minimales de contrôle

dans le progiciel SAP, et l'Association mondiale du personnel. Un rapport de synthèse sur la gestion de l'assistance en fournitures dans les bureaux de pays de l'UNICEF a également été publié (pour de plus amples renseignements, voir le chapitre D de la section III). Il sera rendu compte des résultats de plusieurs autres audits entamés en 2007 mais non encore achevés dans le prochain rapport annuel.

26. Étant donné qu'il axe davantage ses activités sur l'audit du siège et des systèmes et en raison des difficultés qu'il a rencontrées en 2007 sur le plan du personnel, le Bureau a réduit le nombre des audits menés dans les bureaux de pays et l'étendue de ceux effectués dans les bureaux de pays dotés d'un budget-programme annuel inférieur à 10 millions de dollars, soit un peu plus de la moitié des 126 bureaux. Ce changement stratégique illustre les efforts que fait le Bureau pour répertorier les lieux les plus à risques et sélectionner ceux qui seront audités tout en procédant dans tous les bureaux à une vérification détaillée des comptes. Il a ainsi audité 23 bureaux de pays (sur les 27 prévus), un bureau de zone et un bureau conjoint des Nations Unies (voir à l'annexe 1 la liste des bureaux de pays ayant fait l'objet d'un audit en 2007 et une récapitulation des notations de risques par bureau audité). Deux des audits avaient trait aux interventions menées à l'issue du tsunami survenu dans l'océan Indien en 2004. En raison du manque de personnel pour assurer les enquêtes en 2007, trois audits prévus dans des bureaux extérieurs ont été reportés au premier trimestre de 2008, et un autre a été reporté à 2008 pour éviter tout chevauchement avec les travaux des vérificateurs externes.

Tableau 1  
**Nombre d'audits effectués pendant la période 2005-2007**

	2005	2006	2007
Nombre d'audits de bureaux extérieurs	33	31	24
Nombre d'audits du siège et d'audits de systèmes, et rapports de synthèse	7	11	6
Nombre d'audits menés en commun (Cap-Vert)	–	–	1
Nombre d'audits	40	42	31

27. Pour convaincre les responsables de l'UNICEF de la qualité des rapports d'audit établis, le Directeur du Bureau y fait figurer une attestation de conformité chaque fois que l'audit correspondant a permis d'établir que les normes du Bureau avaient été respectées. En 2007, tous les audits répondaient aux normes d'efficacité rigoureuses du Bureau en matière de planification, de mise en œuvre et de communication des résultats.

28. Les observations formulées dans les rapports d'audit comportent une appréciation du risque, qui explique pourquoi la carence constatée est importante et appelle des mesures correctives, un exposé des faits mis en évidence lors de l'audit, et une ou plusieurs recommandations sur les moyens de remédier aux risques constatés. Cette démarche, conforme aux normes d'audit en vigueur dans la profession, fait ressortir les risques qui sont de nature à nuire au bon fonctionnement de l'entité auditée.

29. En 2007, le Bureau a émis 444 observations concernant des risques et 75 observations favorables. Pour qu'une observation favorable puisse être formulée au sujet d'une phase spécifique d'un processus de travail soumis à un audit, cette phase doit se dérouler comme prévu à tous égards.

Tableau 2  
**Observations formulées à l'issue d'audits effectués entre 2005 et 2007,  
 par niveau de risque**

	2005		2006		2007	
Risque élevé	81	12 %	66	12 %	51	11 %
Risque moyen	545	81 %	424	76 %	334	75 %
Hors classement (audits du siège et audits spéciaux seulement)	44	7 %	71	12 %	53	13 %
<b>Nombre total d'observations concernant des risques</b>	<b>670</b>		<b>561</b>		<b>444</b>	
Observations favorables	223		164		75	
Pourcentage d'observations favorables par rapport au nombre total d'observations	25		23		15	

30. En 2007, 31 % des observations indiquant un risque élevé dans un bureau extérieur avaient trait à la gestion des programmes, contre 15 % en 2006. Quant aux autres, elles concernaient essentiellement la gestion de l'approvisionnement (22 %), les contrôles financiers (18 %, contre 40 % l'année précédente), les virements à des partenaires de réalisation (16 %) et la mise en œuvre de recommandations formulées à l'issue d'audits antérieurs (10 %).

## B. Constatations faites à l'issue de l'audit des bureaux extérieurs

31. On trouvera au tableau 3 le nombre de bureaux extérieurs audités au cours des sept dernières années et le nombre d'audits dont ils ont fait l'objet. Ils ont tous été audités au moins une fois. Les 10 principaux bureaux sont généralement audités tous les deux ans, tandis que certains bureaux et opérations à haut risque, comme le bureau en Iraq et les opérations de secours menées en Indonésie à la suite du tsunami, le sont plus fréquemment.

Tableau 3  
**Bureaux extérieurs audités entre 2001 et 2007**

	2007
Bureaux audités une fois . . . . .	70
Bureaux audités deux fois . . . . .	46
Bureaux audités trois fois . . . . .	8
Bureaux audités au moins quatre fois . . . . .	2
Bureaux jamais audités . . . . .	0

32. Le Bureau de la vérification interne des comptes s'est doté d'un programme d'audit normalisé applicable aux bureaux extérieurs, qu'il revoit tous les ans. Ce programme comprend des directives d'audit applicables à 10 secteurs. La plupart du



temps, lorsqu'il audite un bureau extérieur, le Bureau procède à une évaluation détaillée des domaines essentiels des contrôles financiers et de la gestion des programmes. Un examen de la suite donnée aux recommandations formulées à l'issue des audits est effectué chaque fois que cela se justifie. L'assistance en espèces ou sous forme de fournitures n'est évaluée que lorsque les préparatifs de l'audit ont révélé que la présence de risques n'était pas exclue.

### Gestion des programmes

33. Les pratiques en matière de gestion des programmes que l'UNICEF juge essentielles ont été examinées dans le cadre de l'audit de 23 bureaux extérieurs, et 16 observations formulées à cette occasion ont été associées à un risque élevé. Le tableau 4 fait apparaître une répartition des observations en 2007 très proche de celle de 2006.

Tableau 4

**Gestion des programmes : nombre d'observations formulées (le nombre entre parenthèses correspond aux observations associées à un risque élevé)**

<i>Domaine</i>	2006		2007	
Gestion des programmes	18	(1)	25	(4)
Normes de planification annuelle	42	(2)	40	(5)
Exécution des programmes et suivi des résultats	33	(6)	36	(3)
Mesure des résultats	–	(–)	20	(2)
Évaluation et recherche	26	(1)	11	(2)
Exactitude des rapports établis	9	(0)	10	(0)

34. Le Bureau a révisé ses directives relatives à l'audit de la gestion des programmes afin de privilégier la gestion axée sur les résultats, et c'est la version révisée de ces directives qui a été utilisée lors de tous les audits menés en 2007. La même année, un programme distinct a été appliqué pour auditer les bureaux dotés d'un budget-programme annuel inférieur à 10 millions de dollars : les vérifications ont été limitées à l'examen des contrôles internes et des pratiques de gestion jugés essentiels pour les bureaux de petite envergure. Les directives applicables aux petits bureaux ont été suivies pour assurer l'audit de neuf bureaux en 2007, ce qui a contribué à raccourcir chaque audit et aidé le Bureau à économiser ses ressources.

35. D'après les constatations faites à l'issue de l'audit de la gestion des programmes, les bureaux doivent faire face à des risques qui varient selon les pays. On a toutefois répertorié plusieurs risques communs, qui sont décrits ci-après.

36. Dix-sept bureaux présentaient des carences au niveau des structures décisionnelles conçues pour appuyer la réalisation des objectifs du programme. Dans 11 bureaux, les équipes chargées de gérer les programmes de pays n'avaient pas bien informé les représentants des progrès réalisés par les bureaux en matière d'appui aux principales priorités programmatiques; 12 bureaux n'avaient pas bien recensé les principales priorités ou n'avaient pas établi de dispositifs pour suivre les progrès réalisés par rapport à celles qui avaient été établies. Dans 23 bureaux, une ou plusieurs carences avaient été observées dans la conception des plans de

programmation, qui étaient convenus avec les partenaires et sur lesquels reposait l'assistance que l'UNICEF apportait dans les pays. Dans 20 bureaux, des carences avaient également été observées au niveau de la précision et de la logique de ces plans de travail, où devraient être décrits les résultats escomptés et les activités précises devant être menées par les partenaires d'exécution. Des plans et des accords imprécis peuvent entraîner des malentendus entre le bureau et les partenaires d'exécution sur ce qui doit être fait et sur les objectifs à atteindre. Douze bureaux n'avaient pas bien évalué les modalités de coopération avec les organisations non gouvernementales, notamment la capacité de celles-ci d'utiliser et de gérer les fournitures achetées par l'UNICEF. Dans 18 bureaux, une ou plusieurs carences avaient été constatées au niveau de la mobilisation efficace et en temps utile des éléments de programme, du suivi des progrès réalisés par les partenaires et de la gestion des risques en vue de bien mettre en œuvre les plans de travail.

37. Dans sept bureaux, des plans de mise en œuvre ambitieux et une mauvaise gestion des problèmes qui avaient été recensés avaient causé des retards et, dans 12 bureaux, un suivi insuffisant sur le terrain avait pu retarder le signalement des problèmes, causant ainsi des retards qui auraient pu être évités. Les audits réalisés dans 14 bureaux ont permis de constater qu'il était difficile d'évaluer les résultats annuels et pluriannuels obtenus, du fait d'imprécisions dans la conception des programmes, notamment au niveau des données de référence et des indicateurs. Par ailleurs, 11 bureaux n'avaient pas signalé dans leur rapport annuel au siège les progrès qu'ils avaient réalisés par rapport aux résultats prévus pour l'année. Dans sept bureaux, la hiérarchisation des activités d'évaluation et de recherche avait été mal faite, ce qui avait conduit à une mauvaise mise en œuvre des activités d'évaluation, empêchant ainsi d'établir des critères de référence, d'évaluer les progrès réalisés et de contribuer à enrichir les connaissances institutionnelles sur l'efficacité des programmes.

38. Certes, le fait qu'un bureau adopte de bonnes pratiques de gestion ne garantit pas qu'il atteindra ses objectifs, pas plus que ses carences sur le plan de ces pratiques ne le condamnent nécessairement à l'échec, mais on peut raisonnablement penser que les bureaux qui suivent de bonnes pratiques ont davantage de chances de succès que ceux qui ne les suivent pas.

### **Finances et comptabilité**

39. Les mécanismes de contrôle financier ont été vérifiés dans 23 bureaux extérieurs et quatre observations associées à un risque élevé ont été formulées à cette occasion.

Tableau 5

**Finances et comptabilité : nombre d'observations formulées  
(le nombre entre parenthèses correspond aux observations  
associées à un risque élevé)**

<i>Domaine</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Répartition des responsabilités en matière de contrôles financiers	49 (3)	22 (1)
Traitement des opérations	50 (12)	32 (2)
Supervision par la direction des contrôles	27 (8)	19 (1)

40. Même si, dans l'ensemble, le bilan des observations formulées en 2007 correspond à celui des années antérieures, proportionnellement, moins d'observations ont été formulées du fait des efforts engagés pour signaler les problèmes systémiques plutôt que les problèmes particuliers. Les observations formulées concernant 16 bureaux concernaient l'attribution des responsabilités en matière de contrôles financiers, notamment l'attribution ou la répartition incomplètes ou inadéquates des responsabilités. Les audits de 17 bureaux ont fait ressortir des carences touchant l'autorisation, la certification et l'approbation des opérations ainsi que les paiements y relatifs. Treize bureaux présentaient des carences quant au fonctionnement des comités de contrôle des marchés. Quinze bureaux présentaient une ou plusieurs carences dans la gestion et la supervision des contrôles financiers, notamment l'apurement et la clôture des comptes. Sur un plan plus positif, dans l'ensemble, les bureaux s'étaient dotés de contrôles internes rigoureux concernant l'intégrité des données financières.

**Gestion de l'assistance en espèces, de l'assistance apportée sous forme de fournitures et des services de consultants**

41. Sur la base d'une évaluation préliminaire des données relatives à l'exécution du budget d'un bureau extérieur, les audits peuvent porter sur la façon dont le bureau extérieur gère les apports aux programmes, à savoir les virements, l'assistance apportée sous forme de fournitures et les services de consultants.

42. La gestion des virements a fait l'objet d'une vérification dans 13 bureaux de pays. Le tableau 6 montre la répartition des observations formulées à cette occasion. En 2007, l'accent a été mis sur la vérification de la gestion par les bureaux de pays des risques associés aux procédures de virement, telles que décrites dans les directives harmonisées adoptées par les organismes membres du Comité exécutif.

43. Douze bureaux n'avaient pas bien coordonné et préparé la mise en œuvre des directives harmonisées en matière de virement avec les équipes de pays des Nations Unies. Par exemple, l'évaluation des capacités des partenaires de gérer et de rendre compte des virements n'avait pas été réalisée ou avait été mal réalisée dans 9 des 13 bureaux. Les partenaires n'avaient pas été informés de ce nouveau dispositif ou l'information avait été communiquée de manière incomplète, et les bureaux n'avaient pas défini de stratégies ni de plans d'action pour mener des activités de contrôle visant à vérifier la bonne utilisation des virements. Des carences en matière d'allocation et de décaissement des fonds virés ont été constatées dans 13 bureaux. Sept bureaux n'avaient pas encore adopté les nouvelles procédures en matière de virement, et des retards dans le décaissement des fonds à destination des projets soutenus avaient été constatés dans 11 des 13 bureaux. Dans 10 bureaux, des lacunes avaient été recensées en matière de suivi et d'examen des rapports présentés par les partenaires sur l'utilisation qu'ils avaient faite des virements, et 5 bureaux n'avaient pas évalué l'utilité des activités ayant bénéficié d'un appui.

Tableau 6  
**Virements destinés aux partenaires d'exécution : nombre d'observations formulées (le nombre entre parenthèses correspond aux observations associées à un risque élevé)**

<i>Domaine</i>	2006	2007
Planification des besoins en espèces	10 (1)	18 (4)
Allocation et décaissement des fonds	21 (4)	24 (3)
Suivi de l'utilisation faite des fonds et communication de l'information en la matière	14 (1)	11 (1)
Vérification de la bonne utilisation des fonds	4 (0)	5 (0)

44. Il a été procédé à des audits de l'assistance en fournitures dans neuf bureaux extérieurs. Le tableau 7 montre la répartition des observations formulées à cette occasion.

Tableau 7  
**Assistance apportée sous forme de fournitures : nombre d'observations formulées (le nombre entre parenthèses correspond aux observations associées à un risque élevé)**

<i>Domaine</i>	2006	2007
Planification des besoins en fournitures et des besoins logistiques	14 (1)	17 (3)
Sélection des fournisseurs et passation de marchés	7 (0)	17 (4)
Assurance qualité avant la livraison et soutien logistique dans le pays	10 (4)	10 (4)
Évaluation de l'efficacité de l'aide fournie	5 (0)	4 (0)

45. Les neuf bureaux audités ont présenté des carences en matière de planification des besoins en fournitures et des besoins logistiques avec les partenaires. Ces bureaux n'avaient ni plan d'approvisionnement, ni plan de distribution, fixaient des dates cibles de livraison peu réalistes ou ne passaient pas leurs commandes en temps voulu. Quatre des audits réalisés ont fait ressortir que les bureaux concernés, qui avaient des fonctions d'approvisionnement importantes, n'évaluaient pas la capacité des partenaires nationaux de s'approvisionner. Huit bureaux ne respectaient pas les procédures recommandées pour la sélection et l'évaluation de leurs fournisseurs. Six bureaux n'assuraient pas un suivi adéquat de la réception, de la distribution et de la livraison des fournitures achetées par l'UNICEF ni ne suivaient les critères établis pour l'inspection des fournitures achetées localement avant la livraison. Trois bureaux ne contrôlaient pas de façon adéquate l'utilisation effective par les partenaires d'exécution des fournitures achetées par l'UNICEF.

46. Les pratiques concernant le recrutement de consultants ont été vérifiées dans un bureau et ont été jugées insatisfaisantes. Le bureau audité n'avait pas correctement recensé les besoins en matière de consultants, ce qui avait entraîné de mauvais résultats de la part du consultant. Le bureau n'avait pas non plus suivi correctement le travail effectué par les organisations non gouvernementales avec lesquelles il avait passé des contrats de louage de services.

### Gestion administrative

47. Un audit de plusieurs mécanismes de gestion administrative a eu lieu dans 10 bureaux de pays. Dans 8 des 10 bureaux, on a observé des problèmes en ce qui concerne la planification des ressources humaines et le respect des délais de recrutement, ainsi que des retards dans les évaluations du personnel. Les activités de perfectionnement du personnel et l'administration générale ont reçu une évaluation favorable dans 7 des 10 bureaux, mais des observations ont été émises au sujet de la planification des activités de perfectionnement dans les 3 autres bureaux. Les modalités de gestion des biens appartenant à l'UNICEF laissaient à désirer dans sept bureaux et la gestion des voyages dans cinq bureaux.

Tableau 8

**Gestion administrative : nombre d'observations formulées  
(le nombre entre parenthèses correspond aux observations associées  
à un risque élevé)**

<i>Domaine</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Recrutement et évaluation du personnel	24 (3)	12 (1)
Activités de perfectionnement et administration du personnel	8 (0)	4 (0)
Locaux à usage de bureaux et matériel durable	16 (3)	7 (0)
Voyages	15 (0)	5 (0)

### Mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue d'audits antérieurs

48. On a examiné la suite donnée dans huit bureaux extérieurs aux recommandations formulées à l'issue d'audits antérieurs. Il en est ressorti que tous ces bureaux avaient globalement donné suite aux recommandations qui leur avaient été faites lors de l'audit précédent; cela dit, 13 observations ont été formulées, dont 5 associées à un risque élevé, à propos de lacunes observées dans les bureaux sur le plan de la mise en œuvre des recommandations sur la durée et du suivi, et des mesures à adopter pour éviter que les mêmes problèmes ne réapparaissent. En 2007, le Bureau de la vérification interne des comptes ayant évalué dans quelle mesure les bureaux audités en 2005-2007 avaient donné suite sur la durée aux recommandations formulées précédemment, il a découvert que plus de 30 % des 800 recommandations examinées étaient toujours d'actualité lors de l'audit suivant; 60 % de celles-ci portaient sur les contrôles financiers et la gestion des programmes. Environ 60 % des recommandations auxquelles il n'avait pas été donné suite concernaient les bureaux situés dans les régions de l'Afrique de l'Est et de l'Ouest, de l'Afrique australe et centrale, et de l'Asie du Sud.

## C. Analyse des résultats des audits : causes profondes des lacunes relevées dans les bureaux extérieurs

49. Afin de mieux comprendre les causes profondes des carences constatées à l'occasion de ses audits, le Bureau classe toutes les observations d'audit en se fondant sur le cadre de contrôle interne du Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission. Dans de précédents rapports annuels, le Bureau a

indiqué que les causes profondes des carences étaient attribuables en majorité à l'insuffisance du suivi effectué par les bureaux de pays. En 2007, le Bureau a amélioré sa classification des causes profondes des carences observées, assortie d'une description plus claire. Il en a recensé cinq : l'absence de directives pour définir et gérer les risques; l'absence d'une planification adéquate, ce qui a de fortes chances de déboucher sur des risques imprévus; l'absence de surveillance par les responsables de l'efficacité des contrôles internes; le risque dû à une erreur de la part du personnel ou de la direction, notamment une interprétation erronée des orientations et des directives; et l'absence de ressources consacrées à la définition des risques et à leur gestion.

50. Le tableau 9 présente une analyse des principales causes des lacunes relevées reposant sur cette nouvelle classification. Il convient de noter qu'une grande partie des risques constatés (36 %) dans les audits effectués en 2007 peuvent toujours être attribués à l'insuffisance du suivi exercé par les responsables des bureaux de pays sur le mécanisme de contrôle interne.

Tableau 9

**Principales causes des carences relevées dans les pratiques de gestion des risques en 2007**

(En pourcentage)

Lacunes dans les directives concernant la définition et la gestion des risques . . . . .	8,0
Mauvaise planification ou analyse . . . . .	22,0
Insuffisance de la surveillance par les responsables de l'efficacité des mécanismes de contrôle interne . . . . .	36,0
Erreur . . . . .	14,0
Manque de ressources ou de capacités . . . . .	20,0
<b>Total . . . . .</b>	<b>100,0</b>

51. La mauvaise planification et l'insuffisance de la surveillance de l'efficacité des mécanismes de contrôle interne comptaient parmi les principales causes profondes des carences observées en matière de gestion des programmes et d'assistance en fournitures. Les causes profondes des carences constatées dans le domaine des contrôles financiers étaient surtout liées aux lacunes existantes dans les directives établies en matière de définition et de gestion des risques, ou à une erreur humaine.

52. Cinquante et une des 385 observations formulées en 2007 (13 %) ont été classées dans la catégorie « risque élevé ». Sur ces observations associées à un risque élevé, 31 % ont été attribuées à une insuffisance du contrôle, surtout en matière de gestion des programmes; et 24 % à une erreur dans l'application par les responsables des politiques, des règles et des règlements de l'UNICEF, surtout dans le domaine de la gestion et de l'administration du matériel.

53. Depuis 2002, le Bureau de la vérification interne des comptes a établi 11 rapports de synthèse sur l'application inadéquate des techniques de gestion recommandées aux bureaux de pays concernant un large éventail de fonctions. Dans ces rapports, le Bureau a recensé les domaines dans lesquels les bureaux régionaux devraient suivre de plus près le fonctionnement des bureaux de pays, ainsi que leurs résultats, définir plus clairement les priorités et les résultats attendus d'eux et

formuler des observations à leur intention. Il a aussi recensé des carences au niveau des directives et recommandé des activités de formation professionnelle spécifiques en vue d'aider le personnel à appliquer des techniques de gestion efficaces.

#### **D. Audits des services au siège, audits des systèmes et audits thématiques**

##### **Audit de la gestion des contributions non thématiques au titre des autres ressources**

54. L'audit a concerné quatre divisions au siège, trois bureaux régionaux et cinq bureaux de pays. Il a porté sur la question de savoir si a) les responsabilités, les politiques et les directives en matière de contrôle avaient été clairement définies pour la gestion des contributions non thématiques au titre des autres ressources; b) les propositions et les accords de financement avaient été correctement préparés et appliqués; c) les ressources prévues au budget-programme avaient été allouées de manière efficace; d) la comptabilité des recettes et des dépenses était effectuée et enregistrée correctement; et e) les rapports aux donateurs étaient justes et présentés conformément aux accords relatifs aux contributions, et aux politiques et aux normes de l'UNICEF. Le Bureau a constaté que la faiblesse des dépenses ou l'utilisation incomplète des fonds étaient principalement attribuables à une planification fantaisiste, due aux lacunes dans les directives destinées au personnel chargé des programmes, concernant l'évaluation des risques et la préparation des budgets. Cette planification fantaisiste créait également des attentes exagérément ambitieuses, ce qui donnait lieu fréquemment à un allongement des délais de réalisation des projets et à des remboursements car les fonds n'étaient pas dépensés comme prévu. Du fait de la méconnaissance des raisons à l'origine des demandes d'allongement des délais, il n'avait pas été possible de savoir où se trouvaient les blocages dans la mise en œuvre des programmes ni de trouver une solution. Par ailleurs, le fait qu'aucune mesure n'ait été prise pour remédier aux causes évitables de remboursement aux donateurs a probablement contribué à l'augmentation des remboursements annuels.

55. Le Bureau a également constaté que les responsabilités et les objectifs concernant le contrôle des contributions au titre des autres ressources n'étaient pas clairement définis, et que le contrôle, que ce soit au niveau mondial ou régional, de la façon dont les bureaux de pays dépensaient les contributions au titre des autres ressources laissait à désirer. Dans son rapport, le Bureau a également recensé des lacunes dans la répartition des fonds (autres ressources) sur la durée prévue des projets et dans l'évaluation de l'utilisation qui en était faite. Compte tenu de ces carences, la capacité des bureaux de pays de prévoir l'utilisation future des fonds (autres ressources) et de veiller à la bonne utilisation des dépenses consacrées aux programmes en était diminuée. Même si les divisions au siège, les bureaux régionaux et les bureaux de pays veillaient à ce que les rapports aux donateurs leur soient présentés dans les délais, le Bureau a constaté que l'information sur la présentation des rapports aux donateurs n'était pas fiable. Il a aussi observé des carences dans le contrôle de la qualité des rapports établis à l'intention des donateurs par les bureaux régionaux et les divisions au siège, leurs responsabilités en matière de contrôle dans ce domaine n'étant pas clairement définies.

### **Rapport de synthèse sur la gestion de l'assistance apportée sous forme de fournitures par les bureaux de pays de l'UNICEF**

56. Le rapport de synthèse repose sur les audits effectués dans 35 bureaux de pays dans le domaine de la gestion de l'assistance apportée sous forme de fournitures. Ces bureaux comptent pour environ 80 % des dépenses annuelles d'approvisionnement. Le Bureau a constaté que l'on ne s'employait pas suffisamment à renforcer la capacité des gouvernements de fournir les produits de première nécessité aux enfants et d'en gérer les stocks. Le personnel de l'UNICEF n'était pas vraiment au courant de la disponibilité, dans le pays, des produits de première nécessité et des obstacles qui les empêchaient d'être accessibles et abordables. Les bureaux de l'UNICEF se chargeaient généralement de réceptionner, d'acheminer et de distribuer les fournitures, alors que les gouvernements avaient accepté de le faire et que les bureaux n'avaient pas établi que les gouvernements n'en avaient pas la capacité. Peu d'initiatives de renforcement des capacités dans le domaine de la gestion des fournitures avaient été engagées par les bureaux de l'UNICEF. Les bureaux n'avaient pas vraiment fait savoir que le recours par les gouvernements aux services d'approvisionnement de l'UNICEF par l'intermédiaire de la Division des approvisionnements constituait une solution de rechange aux services offerts par les bureaux de pays. Dans son rapport, le Bureau a également constaté a) des carences dans la capacité de l'UNICEF de gérer la chaîne d'approvisionnement nationale; b) une incohérence dans les politiques et les méthodes en ce qui concerne l'attribution des responsabilités pour les fournitures confiées à l'UNICEF et l'absence de normes pour la gestion des fournitures; et c) une méconnaissance parmi le personnel de la manière dont les fournitures doivent être utilisées par les partenaires.

### **Audit de la préparation aux situations d'urgence**

57. L'audit a porté sur plusieurs volets de la préparation aux situations d'urgence : a) l'efficacité des dispositions prises par les bureaux de pays en matière de gestion afin de se préparer aux situations d'urgence; b) la justesse de l'analyse réalisée par les bureaux de pays en ce qui concerne les risques et les mécanismes d'alerte rapide; c) l'efficacité de la planification des bureaux de pays en ce qui concerne la préparation aux situations d'urgence et les interventions à mener; et d) la mise en œuvre des activités prévues en la matière. Des vérificateurs se sont rendus dans quatre divisions au siège, un bureau régional et neuf bureaux de pays. Ils ont observé beaucoup de bonnes pratiques mais aussi les carences suivantes : les dispositions prises au niveau local pour gérer la préparation aux situations d'urgence étaient inadéquates; les examens et les évaluations des mécanismes d'alerte rapide n'étaient pas faits de manière régulière, systématique et intégrale, ce qui pouvait causer des retards lors d'une intervention d'urgence; les activités de préparation et d'intervention n'étaient pas bien définies; les plans de préparation aux situations d'urgence n'étaient pas toujours complets ou à jour; dans de nombreux cas, les capacités des partenaires d'exécution en matière de secours n'avaient pas été évaluées ni renforcées; souvent, les fonctionnaires concernés ne participaient pas à la planification des interventions en cas d'urgence; et la mise en œuvre et le suivi du système de la direction groupée, dans le cadre duquel on avait confié à l'UNICEF des responsabilités précises pour la coordination d'une intervention d'urgence interinstitutions, laissaient apparaître des lacunes évidentes. Le Bureau a formulé d'autres observations à propos de responsabilités techniques précises pour la gestion



des stocks, la logistique, les technologies de l'information, la gestion des ressources humaines et les collectes de fonds. Des carences ont également été constatées dans l'appui apporté par le bureau régional aux bureaux de pays et dans sa propre préparation aux situations d'urgence.

#### **Audit des mécanismes de contrôle des modifications apportées aux systèmes SAP et ProMS**

58. L'audit a porté sur les mécanismes de contrôle qui ont été mis en place pour veiller à ce que tous les changements apportés aux systèmes SAP (Systems, Applications, Products in Data Processing) et ProMS (système de gestion des programmes) le soient de façon à réduire au minimum les risques de perturbation, de modification non autorisée et d'erreur. Le Bureau a constaté que les structures de gouvernance et d'administration à l'origine des modifications à apporter aux systèmes SAP et ProMS n'étaient pas définies assez précisément. Plusieurs carences ont été constatées : le cadre de gestion et la structure décisionnelle des technologies de l'information laissaient à désirer; les analyses coût-efficacité qui avaient été réalisées pour un grand nombre de changements proposés étaient peu fouillées; et il n'existait pas de mécanisme d'assurance qualité concernant les modifications apportées aux applications et aux systèmes ni de mécanismes pour prévenir les modifications non autorisées.

#### **Audit des contrôles minimums du système SAP**

59. Le Bureau a également évalué l'efficacité des contrôles de sécurité minimums mis en place par l'UNICEF dans le système SAP pour protéger ses programmes et ses données contre les intrusions et les modifications non autorisées. Le Bureau a constaté des carences au niveau de l'administration de la sécurité du système SAP, et des services de soutien ainsi que l'absence d'une politique de sécurité appropriée. La surveillance des contrôles visant à empêcher les intrusions laissait également à désirer.

#### **Audit de l'Association mondiale du personnel de l'UNICEF**

60. Le Bureau a vérifié les états récapitulatifs des recettes et des dépenses de l'Association mondiale du personnel, pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2005 au 31 décembre 2006, par rapport aux statuts de l'Association. Si l'audit n'a pas suscité d'observations particulières, cinq recommandations ont néanmoins été formulées à propos des responsabilités en matière de contrôle, de la gestion des budgets, des contributions et des dépenses, et de l'établissement de rapports périodiques.

## **IV. Récapitulatif des principales constatations et des problèmes récurrents**

61. Sur l'ensemble des observations formulées en 2007, 36 % concernaient la gestion des programmes; 19 % les contrôles financiers; 15 % l'assistance en espèces, surtout en ce qui concerne l'utilisation de l'approche harmonisée pour effectuer des virements aux partenaires d'exécution; et 14 % l'assistance apportée sous forme de fournitures.

62. Le tableau 10 donne une vue d'ensemble des mentions obtenues par les domaines audités en 2007. En application de la décision 2006/18 du Conseil d'administration, les services de vérification interne des comptes de l'UNICEF, du Fonds des Nations Unies pour la population, du Programme alimentaire mondial, du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets et du Programme des Nations Unies pour le développement sont convenus d'une grille d'appréciation commune concernant la gestion des risques, devant être utilisée dans les rapports d'audit interne. Les nouvelles mentions (« satisfaisant », « partiellement satisfaisant » et « insuffisant »), qui ont remplacé les précédentes (« exemplaire », « satisfaisant » et « insuffisant »), sont utilisées dans les audits internes de l'UNICEF depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007. L'introduction de cette grille harmonisée a modifié la courbe des résultats des audits réalisés en 2007 dans les divers domaines techniques, la mention « partiellement satisfaisant » étant attribuée plus souvent. Du fait de ces modifications, il a été difficile de faire des comparaisons avec les évaluations des années précédentes.

63. Pour ce qui est des mécanismes de contrôle financier, en 2007, la moitié des bureaux de pays qui ont été audités ont obtenu la mention « satisfaisant » et l'autre moitié « partiellement satisfaisant ». Même s'il est difficile de faire des comparaisons avec les années précédentes, les évaluations de 2007 donnent à penser que, dans l'ensemble, les pratiques de gestion des risques en matière de contrôles financiers se sont améliorées.

64. En 2007, le Bureau de la vérification interne des comptes a revu la méthode utilisée pour réaliser les audits sur la gestion des programmes. Il a élargi la portée de ses vérifications de sorte à réaliser une évaluation plus fouillée de ce que font les bureaux en matière de planification, de soutien et de suivi des résultats à atteindre, dans l'intérêt des enfants. Il a examiné si le bureau et les partenaires d'exécution avaient essayé de comprendre pourquoi il n'y avait pas de progrès le cas échéant, et si les principaux résultats avaient été confirmés par une évaluation. Seuls 7 % des bureaux audités ont obtenu la mention « satisfaisant » et 70 % la mention « partiellement satisfaisant ».

Tableau 10  
**Récapitulatif des mentions « satisfaisant » attribuées,  
par fonction auditée, aux bureaux extérieurs en 2007**

	Nombre d'audits	Mention		
		Mention « Satisfaisant » (pourcentage)	« Partiellement satisfaisant » (pourcentage)	Mention « Insatisfaisant » (pourcentage)
Finance	14	50	50	0
Gestion des programmes	14	8	71	21
Assistance en espèces	13	15	62	23
Assistance sous forme de fournitures	9	11	56	33
Mise en œuvre des recommandations d'audit	8	50	50	0
Gestion administrative	6	67	33	0
<b>Petits bureaux</b>				
Gestion des programmes	9	11	89	0
Gestion opérationnelle	9	33	67	0

65. Le nouveau système de notation permet de déterminer la proportion de bureaux dont les pratiques de gestion ne répondent pas à la plupart des attentes en matière de résultats dans les différents domaines fonctionnels : 21 % des bureaux ayant fait l'objet d'un audit ne répondaient pas aux normes de gestion de base de l'UNICEF dans des domaines essentiels tels que la gestion des programmes; 23 % ne répondaient pas aux normes en matière de transfert de fonds aux partenaires d'exécution; et 33 % ne répondaient pas aux normes en matière d'assistance sous forme de fournitures. Un important effort supplémentaire est requis de l'administration pour régler le problème des notes systématiquement mauvaises, en aidant les bureaux extérieurs à adopter des pratiques positives, les autoévaluations périodiques par exemple, pour remédier aux carences communes et récurrentes et clarifier les responsabilités des bureaux régionaux en matière de suivi des résultats et d'appui.

66. Les observations fréquemment formulées à l'intention d'un grand nombre de bureaux de pays ont été signalées dans la section III b), ainsi que dans les rapports annuels précédents au Conseil d'administration. Le tableau 11 récapitule les constatations renouvelées depuis 2004. Ces constatations cadrent avec celles que le Bureau a signalées au Conseil d'administration en 2006.

Tableau 11

**Récapitulatif des principales constatations figurant dans les audits des bureaux extérieurs renouvelées au cours de la période 2004-2007**

<i>Domaine d'audit</i>	<i>Constatations</i>
Finance	Carences dans la définition des responsabilités financières Connaissance insuffisante des responsabilités financières et carences dans l'exercice de ces responsabilités Fonctionnement inadéquat des comités de contrôle des marchés
Programmes	Imprécision de la définition des résultats et activités Insuffisance de l'évaluation des capacités des partenaires d'exécution Insuffisance du suivi de l'exécution des programmes et des réalisations obtenues Inadéquation de la hiérarchisation des activités d'évaluation et de recherche
Apports aux programmes	Connaissance limitée de l'efficacité et de l'utilisation qui est faite des apports de l'UNICEF (fourniture, espèces et services) Carences dans la gestion des entrepôts et des stocks
Gestion administrative	Non-respect des délais de recrutement et d'évaluation des prestations

<i>Domaine d'audit</i>	<i>Constatations</i>
	Absence de corrélation claire entre la planification des voyages et les priorités
Mise en œuvre des recommandations d'audits antérieurs	Défaillance dans l'application des mesures prises pour remédier aux risques

67. Le tableau 12 récapitule les principales constatations et problèmes récurrents concernant les rôles et responsabilités des divisions du siège et des bureaux régionaux. Ces observations découlent d'une analyse des rapports d'audit consacrées par le passé aux bureaux de pays ou sont tirées directement d'audits portant sur le siège, les bureaux régionaux, les systèmes et les thèmes. Fondées sur des données rassemblées sur plusieurs années, ces constatations ne connaîtront pas de modifications notables pendant un certain temps.

Tableau 12

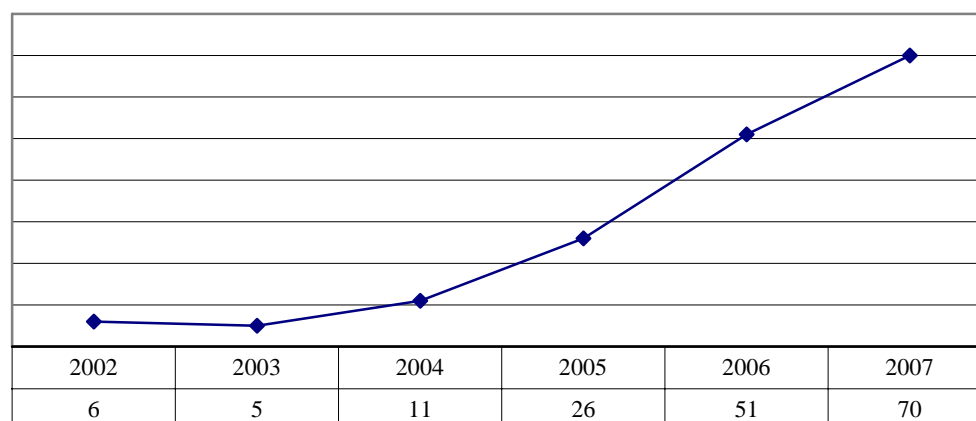
**Récapitulatif des principales recommandations et problèmes récurrents au siège et dans les bureaux régionaux**

<i>Domaine d'audit</i>	<i>Constatations</i>
Gouvernance et responsabilités	Responsabilités non définies, y compris dans leur répartition entre le siège et les bureaux régionaux
Contrôle, orientations et appui technique aux bureaux de pays	Manque de clarté quant à la nature des responsabilités en matière de contrôle, d'orientation et d'appui; lorsque ces responsabilités sont clairement définies, insuffisance des ressources mises à la disposition des bureaux régionaux pour qu'ils s'acquittent de ces responsabilités; orientations incomplètes ou nécessitant une mise à jour
Suivi et évaluation des résultats	Carences dans le système de suivi institutionnel des résultats; absence et inadéquation des profils mondiaux et régionaux; application de critères différents dans les bureaux régionaux pour suivre les résultats des bureaux de pays; absence de mécanismes de suivi des résultats à l'échelon régional

## V. Appui aux enquêtes

68. La figure 1 illustre l'évolution du nombre des allégations reçues par le Bureau au cours des six dernières années. Soixante-dix allégations ont été reçues en 2007, contre 51 en 2006.

Figure 1  
Évolution du nombre d'affaires, 2002-2007



69. L'augmentation du nombre des affaires signalées est probablement imputable à la promulgation de la politique de lutte contre la fraude à la fin de 2006, qui indique aux membres du personnel comment signaler les cas de fraude ou d'irrégularités, et de la politique de dénonciation des abus au début de 2007. La Directrice générale porte à la connaissance des membres du personnel, une fois par an, les mesures disciplinaires prises, les rassurant ainsi quant au sérieux avec lequel leurs allégations seront examinées.

70. Le tableau 13 indique les catégories d'affaires dont le Bureau a été saisi en 2006 et 2007. Par rapport à 2006, on constate une augmentation notable des allégations faisant état de l'implication de membres du personnel et des allégations faisant état d'irrégularités de gestion et d'abus de pouvoir. Les allégations ne faisant pas état de l'implication de membres du personnel ont été moins fréquentes.

Tableau 13  
Type d'affaires ayant fait l'objet d'enquêtes, 2006-2007

	2006	2007
Allégations de fraude dans lesquelles des membres du personnel seraient impliqués	17	38
Allégations de fraude dans lesquelles des membres du personnel ne seraient pas impliqués	14	1
Vols	8	7
Irrégularités de gestion et abus de pouvoir commis par des membres du personnel	8	16
Autres (par exemple, escroquerie)	4	8
<b>Nombre total d'affaires</b>	<b>51</b>	<b>70</b>

71. Les allégations ont été reçues soit directement, soit par l'intermédiaire d'un système de courrier électronique accessible sur l'intranet de l'UNICEF et par

Internet. Peu d'allégations émanant de personnes extérieures à l'UNICEF ont été reçues.

72. Le Bureau a continué de fournir aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux des orientations sur la manière de gérer les enquêtes locales, mais il a aussi procédé lui-même à des enquêtes sur place en coordination avec la Division des ressources humaines et les bureaux régionaux concernés.

73. Un certain nombre d'affaires remontant à 2005 ne sont toujours pas closes. Il s'agit d'affaires pour lesquelles l'enquête est en cours et le Bureau attend un complément d'information de la part des bureaux ou unités concernés. Le Bureau accorde la priorité aux affaires importantes pour veiller à ce qu'elles soient réglées rapidement. La plupart des affaires datant des années précédentes qui ne sont toujours pas closes sont jugées par le Bureau peu ou moyennement importantes. Un enquêteur principal a pris ses fonctions au Bureau le 1<sup>er</sup> juillet 2008 et un deuxième enquêteur à plein temps est en cours de recrutement. Cet effectif étoffé permettra de mener à bien les enquêtes dans les temps. Le tableau 14 indique le nombre des affaires sur lesquelles l'enquête se poursuivait en juin 2008.

Tableau 14  
**Affaires en cours**

	2005	2006	2007
Nombre total d'affaires	26	51	70
Affaires en cours	3	13	37

## VI. Application des recommandations par l'administration

74. Le Bureau surveille régulièrement l'état d'avancement des mesures prises par les bureaux de pays et bureaux régionaux et les divisions du siège pour appliquer les recommandations d'audit les concernant. Les taux mis à jour de classement définitif des recommandations peuvent être consultés par les cadres de l'UNICEF dans la base de données sur les indicateurs clefs de résultats disponibles sur l'intranet et dans la base de données en ligne du Bureau.

75. Le Bureau examine les rapports d'exécution des entités auditées. Lorsque les mesures prises ne sont pas suffisantes pour faire face aux risques signalés, le Bureau explique quelles sont les lacunes et suggère les dispositions à prendre pour remédier complètement aux risques. Il envoie des rappels lorsque les rapports d'exécution ne sont pas présentés en temps voulu.

76. Le Bureau peut procéder à des audits complémentaires dans les bureaux de pays dans lesquels un audit a relevé des taux de risque particulièrement élevés. En 2007, un audit complémentaire a été effectué dans le bureau de zone de Banda Aceh (Indonésie). D'autres audits lui ont permis de conclure que les rapports d'exécution communiqués par les bureaux de pays rendaient fidèlement compte des mesures qui avaient été prises.

77. Comme le Conseil d'administration l'a demandé dans sa décision 2006/18, l'annexe 2 contient un tableau récapitulatif des recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre dans les 18 mois suivant leur publication. Aucun bureau de pays ne

compte actuellement des recommandations non appliquées datant de plus de 18 mois.

### **Application des recommandations adressées aux bureaux de pays**

78. Toutes les recommandations relatives à des observations adressées aux bureaux de pays en 2005 ou les années précédentes ont été classées définitivement. Le Bureau a adressé aux bureaux de pays 490 observations en 2006, dont neuf seulement ne sont pas encore classées. Ces neuf recommandations concernent un bureau.

79. Sur les 24 bureaux ayant fait l'objet d'un audit en 2007, 21 devaient faire rapport sur les mesures correctives prises le 15 juin 2008 au plus tard, et tous avaient respecté ce délai. Le Bureau a pu déterminer que des contrôles adéquats avaient été établis pour 73 % des risques signalés dans ces 22 bureaux de pays, soit une augmentation du taux de classement définitif des affaires par rapport au taux de 56 % signalé en 2007. Cette augmentation peut s'expliquer en partie par la présentation en temps voulu des rapports des bureaux de pays sur les mesures prises pour régler les problèmes signalés dans les recommandations d'audit, la publication rapide des rapports d'audit et le fait que les observations ayant trait aux pratiques systémiques de gestion étaient moins nombreuses que celles portant sur des déficiences précises du contrôle interne.

### **Application des recommandations d'audit adressées au siège et aux bureaux régionaux**

80. Sur les 18 rapports d'audit du siège et des bureaux régionaux et rapports de synthèse publiés en 2002-2005, les recommandations de 17 rapports ont été pleinement mises en œuvre. Trois recommandations (ayant trait à l'audit de 2005 sur la gestion de l'information interne sur les résultats dans les divisions du siège) restent à mettre en œuvre et sont énumérées dans l'annexe 2. Ces recommandations qui restent à mettre en œuvre ont été également portées à l'attention du Conseil d'administration en 2007.

81. Sur les 10 rapports d'audit sur le siège et les systèmes publiés en 2006, les recommandations de cinq rapports ont été pleinement mises en œuvre. Sur les 124 recommandations figurant dans les cinq autres rapports, 97 (68 %) ont été pleinement mises en œuvre. Trois de ces rapports (sur la réaction de l'UNICEF au tsunami de l'océan Indien de 2004, sur le Secrétariat de l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) et sur les accords de coopération entre l'UNICEF et les comités nationaux de l'UNICEF) datent de plus de 18 mois et sont indiqués dans l'annexe 2.

82. La Division des ressources humaines doit encore appliquer une recommandation du rapport de 2006 sur la réaction de l'UNICEF au tsunami concernant la simplification des procédures de recrutement.

83. En ce qui concerne l'audit de 2006 du secrétariat de la GAVI, deux recommandations qui restent à appliquer demandent au secrétariat d'expliquer pourquoi il a été dérogé aux règles de l'UNICEF régissant les frais de représentation

et de voyage, tandis que la troisième recommandation demande des éclaircissements sur les limites apportées par ledit secrétariat à la portée de l'audit.

84. S'agissant de l'audit de 2006 des accords de coopération avec les comités nationaux, trois recommandations attendent encore d'être mises en œuvre. Les mesures à prendre en vue de classer définitivement l'audit comportent : a) la démonstration par la Division de la collecte de fonds et des partenariats privés (anciennement Division du secteur privé) qu'il existe bien des consignes sur l'examen périodique de la mise en œuvre des plans stratégiques et des objectifs convenus d'un commun accord; et b) l'assurance par la division susmentionnée que l'application des recommandations issues de l'examen annuel de la collecte de fonds et des partenariats privés sera examinée directement avec chaque comité national concerné.

85. La Division des ressources humaines a mis en œuvre 12 des 22 recommandations figurant dans l'audit de 2006 de l'administration des prestations et avantages. Toutefois, six seulement des 24 recommandations de l'audit de 2006 de la gestion du personnel temporaire avaient été mises en œuvre au 15 juillet 2008. Il n'a toujours pas été donné suite à 11 des 14 recommandations adressées à la Division des ressources humaines et à la totalité des sept recommandations adressées à la Division des approvisionnements. Ces recommandations non appliquées portent, notamment, sur les lacunes en matière d'orientation, la simplification de la passation de marchés, l'amélioration de la supervision par les cadres du sérieux, de la valeur ajoutée et de l'efficacité des consultants et une meilleure assurance quant à la fourniture effective des services.

86. Des réponses officielles ont été reçues pour les quatre rapports d'audit de 2007 pour lesquels une réponse des divisions du siège ou des bureaux régionaux était requise avant le 15 juin 2008.



## Annexe 1

### Audits des bureaux extérieurs réalisés en 2007 : appréciation de la gestion des risques

#### Nombre de fonctions ayant fait l'objet d'un audit et répartition selon la mention obtenue

	<i>Satisfaisant</i>		<i>Partiellement satisfaisant</i>		<i>Insatisfaisant</i>	
<b>Moyens/grands bureaux</b>						
Burkina Faso	0	0 %	3	75 %	1	25 %
Chine	1	20 %	4	80 %	0	0 %
Éthiopie	2	50 %	2	50 %	0	0 %
Guatemala	1	33 %	1	33 %	1	33 %
Indonésie	1	25 %	3	75 %	0	0 %
Kenya	1	14 %	3	43 %	3	43 %
Libéria	0	0 %	3	60 %	2	40 %
Nord du Soudan	4	67 %	2	33 %	0	0 %
République démocratique du Congo	1	17 %	3	50 %	2	33 %
République démocratique populaire lao	3	50 %	3	50 %	0	0 %
Rwanda	3	60 %	2	40 %	0	0 %
Sri Lanka	0	0 %	6	100 %	0	0 %
Tanzanie (République-Unie de)	3	60 %	1	20 %	1	20 %
Turquie	1	33 %	2	67 %	0	0 %
<b>Petits bureaux</b>						
Bélarus	0	0 %	2	100 %	0	0 %
Équateur	0	0 %	2	100 %	0	0 %
Kazakhstan	1	50 %	1	50 %	0	0 %
Moldova	1	50 %	1	50 %	0	0 %
Ouzbékistan	0	0 %	2	100 %	0	0 %
Papouasie-Nouvelle-Guinée	0	0 %	2	100 %	0	0 %
Roumanie	0	0 %	2	100 %	0	0 %
Serbie-et-Monténégro	0	0 %	2	100 %	0	0 %
Turkménistan	2	100 %	0	0 %	0	0 %

*Note* : Les audits du bureau de zone de Banda Aceh et du bureau commun des Nations Unies au Cap-Vert n'ont pas fait l'objet d'une notation.

## Annexe 2

### Liste des observations auxquelles il n'a pas été donné suite depuis plus de 18 mois (au mois de juin 2008)

#### Gestion de l'information interne sur les résultats dans les divisions du siège, 2005

<i>Observations issues de l'audit</i>	<i>Recommandations</i>
Le cadre concernant l'information sur les résultats obtenus et l'établissement des rapports pour les divisions du siège est incomplet.	La Division des politiques et pratiques (anciennement Division des politiques et de la planification), qui a été désignée responsable de l'application de cette recommandation par le Bureau de la Directrice générale en 2008, devrait mettre au point et utiliser un cadre concernant l'information sur les résultats obtenus et l'établissement des rapports et adopter une politique sur la gestion de cette information (progrès importants notés).
Manque de rigueur des politiques, des directives et de la terminologie concernant les résultats obtenus	La Division des politiques et pratiques devrait résoudre les problèmes existant au niveau de la terminologie dans les directives actuelles.
Insuffisance des matériels de formation concernant l'établissement des priorités et les résultats obtenus, les objectifs à atteindre et les indicateurs relatifs aux activités menées au siège	La Division des politiques et pratiques et la Division des ressources humaines devraient mettre au point des matériels de formation destinés aux divisions du siège sur l'établissement des plans de gestion pour l'exercice biennal, des plans annuels et des indicateurs de succès.

#### Secrétariat de l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI), 2006

<i>Observations issues de l'audit</i>	<i>Recommandations</i>
Désaccords sur la portée de l'audit et accès limité à l'information	Le secrétariat de la GAVI et l'UNICEF devraient résoudre les désaccords concernant la fonction de contrôle et d'audit interne de l'UNICEF.
Les demandes de remboursements de frais et de représentation n'ont pas été traitées conformément aux procédures applicables.	Le secrétariat de la GAVI devrait expliquer à l'UNICEF et au conseil d'administration de l'Alliance les dérogations aux règles régissant les frais de représentation.
Voyages non conformes à la règle de « l'itinéraire le plus direct et économique »	Le secrétariat de la GAVI devrait expliquer à l'UNICEF et au conseil d'administration de l'Alliance les dérogations aux procédures régissant les voyages.

---

**Réaction de l'UNICEF au tsunami, 2006**


---

*Observations issues de l'audit*


---

*Recommandations*

Retards dans le recrutement du personnel

La Division des ressources humaines devrait simplifier les procédures de recrutement pour les bureaux en situation d'urgence.

---

**Administration des accords de coopération avec les comités nationaux pour l'UNICEF, 2006**


---

*Observations issues de l'audit*


---

*Recommandations*

Connaissance limitée des résultats obtenus par les comités nationaux

La Division de la collecte de fonds et des partenariats privés (anciennement Division du secteur privé) devrait examiner périodiquement la mise en œuvre du plan stratégique et des objectifs convenus d'un commun accord.

Carences dans le suivi des mesures préconisées dans les consignes et dans les rapports périodiques sur les résultats obtenus

La Division de la collecte de fonds et des partenariats privés devrait surveiller la mise en œuvre des mesures préconisées et régler directement avec chaque comité national concerné les questions relatives à la mise en œuvre des recommandations.

---