Nations Unies E/ICEF/2009/AB/L.7

Conseil économique et social

Distr. limitée
20 juillet 2009
Français
Original : anglais

Pour suite à donner

Fonds des Nations Unies pour l'enfance
Conseil d'administration
14-16 septembre 2009
Point 7 de l'ordre du jour provisoire*

Réponse de l'administration de l'UNICEF au rapport annuel du Bureau de l'audit interne pour 2008

1. Soumis en application des décisions 2006/18, 2007/17 et 2008/23 du Conseil d'administration, le présent rapport contient les réponses de l'UNICEF au rapport annuel du Bureau de l'audit interne pour 2008 (E/ICEF/2009/AB/L.6). Il est organisé comme suit :

I. Plans et mesures adoptés par l'administration pour répondre aux principales constatations et problèmes récurrents;

II. Suite donnée par l'administration aux recommandations du Comité consultatif pour les questions d'audit.

2. Une mise à jour de l'application des recommandations d'audit laissées sans suite pendant au moins 18 mois figure à l'annexe I, tandis que l'état de la mise en œuvre de l'approche harmonisée des remises d'espèces est présenté à l'annexe 2.

I. Plans et mesures adoptés par l'administration pour répondre aux principales constatations et problèmes récurrents

3. Les principales observations mises en évidence dans le rapport du Bureau de l'audit interne pour 2008 portaient sur la gestion des programmes, les contrôles financiers et les dispositifs de responsabilité et de surveillance. L'UNICEF en prend acte et s'engage à faire mieux dans ces domaines. Quelques-unes des mesures prises en ce qui concerne tout particulièrement les bureaux de pays audités sont décrites ci-après. Des exemples de mesures adoptées par certains bureaux régionaux pour suivre ou appuyer les activités des bureaux de pays sont également présentés, ainsi que les activités menées par les divisions du siège pour renforcer la capacité des bureaux de pays. Par ailleurs, le rapport contient un examen des progrès accomplis

* E/ICEF/2009/16.

09-41329 (F) 070809 130809

Merci de recycler

pour améliorer les contrôles internes dans deux domaines importants : l'assistance sous forme de fournitures et les remises d'espèces. Des problèmes concernant la surveillance continueront d'être décelés chaque année alors que différents bureaux de pays seront audités, mais la situation devrait globalement s'améliorer à moyen et à long terme pour ce qui est des principaux problèmes récurrents rencontrés dans les domaines défaillants connus, grâce aux mesures que l'UNICEF a prises pour améliorer son fonctionnement.

A. Gestion des programmes

4. Comme le Bureau de l'audit interne l'indiquait dans son rapport, la façon dont plusieurs bureaux de pays audités en 2008 géraient les programmes a été jugée insatisfaisante en raison des défaillances observées au niveau de la gouvernance, des normes de planification annuelles et de l'exécution des programmes et du suivi de leurs résultats. Les mesures correctrices adoptées par certains des bureaux audités ont consisté, par exemple, à définir et préciser les responsabilités des dispositifs de gouvernance mis en place au niveau national, comme l'équipe de gestion du programme de pays, et à veiller au bon suivi des principaux résultats escomptés. Dans le même temps, les résultats des plans de travail annuels ont été redéfinis de sorte qu'ils soient plus précis, plus réalistes et plus facilement mesurables et cadrent rigoureusement avec les objectifs de programme à long terme. La formation dispensée pour la planification des programmes et la gestion axée sur les résultats a contribué au renforcement des capacités du personnel affecté aux programmes. Les outils de surveillance (planification des visites sur le terrain et rapports de mission, par exemple) ont été perfectionnés pour garantir un suivi approprié des programmes exécutés.

5. Au niveau régional, les mesures prises par certains bureaux visaient à renforcer le contrôle de l'exécution des programmes de pays grâce à l'élaboration et à l'application d'indicateurs de résultats essentiels et à des échanges réguliers entre le Directeur régional et les conseillers régionaux, d'une part, et la direction des bureaux de pays, de l'autre. Par ailleurs, les bureaux régionaux ont renforcé les mécanismes d'examen et d'analyse des plans de travail et rapports annuels des bureaux de pays, ainsi que les tableaux des pouvoirs.

6. Pour renforcer la capacité du personnel de gérer et d'exécuter les programmes, la Division des ressources humaines a mis au point des modules de formation destinés aux cadres moyens et supérieurs, qui portent sur les thèmes suivants : processus de planification des programmes, budgétisation des coûts marginaux face aux goulets d'étranglement, analyse des politiques fondée sur des observations factuelles aux fins de l'action pour l'enfance, mesures budgétaires et investissements en faveur des enfants, protection sociale et choix stratégiques à opérer lors des réformes de l'éducation et préparation aux situations d'urgence. L'initiative de renforcement de l'aptitude à diriger, qui vise les cadres intermédiaires, et le centre pour l'évaluation et le développement de l'aptitude à la direction, destiné aux cadres supérieurs, sont au nombre des mesures qui contribuent au renforcement de la gestion dans l'organisation.

B. Contrôles financiers

7. Les observations signalant des risques élevés dans le domaine des contrôles financiers concernaient pour la plupart le traitement des opérations et la supervision des contrôles. Ces risques résultaient essentiellement d'un suivi inadéquat, d'erreurs humaines et de consignes insuffisantes.

8. En réponse à ces constatations, les bureaux de pays audités ont mieux précisé la répartition des tâches et les responsabilités financières, actualisé les tableaux des pouvoirs et veillé à ce que les agents intéressés soient dûment informés de la répartition des tâches. Des instructions administratives et des directives, portant notamment sur l'articulation des tâches dans les domaines défaillants, ont été publiées pour renforcer les capacités du personnel et réduire le risque d'erreur humaine.

9. En 2008, la Division de la gestion financière et administrative a élaboré et distribué un manuel, un miniguide et du matériel didactique sur la gestion des risques financiers dans les situations d'urgence. Regroupées et faciles à comprendre, ces directives ont pour objet d'accélérer l'action de l'UNICEF dans les situations d'urgence tout en garantissant une gestion saine des ressources financières. En 2009, la Division a consacré des ressources à la mise à jour, au regroupement et à la simplification de toute une série de règles et pratiques de gestion financière et administrative, en vue d'en garantir : a) l'actualité et la pertinence; b) l'adaptation aux différents publics cibles de l'UNICEF; et c) la mise en œuvre rapide et efficace. Le réaménagement des procédures internes revêt une importance fondamentale au moment où l'UNICEF harmonise ses règles et procédures avec celles d'autres organismes des Nations Unies, adopte les Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) et met en place le progiciel unique de gestion intégré intitulé VISION-One ERP.

10. Pour que le personnel comprenne mieux les questions de gestion financière et administrative, la Division a organisé de nombreuses sessions de formation en ligne (WebEx) et lancé une initiative de liaison sur le terrain. En 2008, elle a assuré 135 sessions de formation à WebEx, à l'intention de 773 fonctionnaires. Dans le cadre de l'initiative de liaison, son personnel s'est rendu dans plusieurs bureaux régionaux et bureaux de pays pour prodiguer des conseils et assurer une formation. Elle a collaboré étroitement avec la Division des ressources humaines à la mise au point d'un plan stratégique de gestion intégrale des aptitudes concernant les opérations de l'UNICEF, dans l'objectif de renforcer les aptitudes existantes et d'attirer du personnel possédant les qualifications et l'expérience voulues dans le domaine de la gestion financière et administrative.

C. Assistance sous forme de fournitures

11. En 2008, l'UNICEF a mis en train plusieurs mesures pour renforcer la fonction approvisionnements, en insistant en particulier sur la planification et le soutien logistique, la sélection des fournisseurs et la passation des marchés, le contrôle de la qualité avant livraison et la logistique à l'intérieur des pays et l'évaluation de l'efficacité de l'utilisation des marchandises fournies.

12. Les bureaux de pays audités se sont attachés à améliorer les plans et les normes applicables pour parvenir à des délais d'achat raisonnables. Les autres

mesures de gestion du risque envisagées lors des audits comprenaient la révision des activités d'inspection avant livraison, l'évaluation des besoins logistiques sur le terrain, les protocoles d'inspection des fournisseurs et les rapports d'évaluation des prestations.

13. Au siège, la Division des approvisionnements a élaboré et mis en application une stratégie de perfectionnement de son personnel. Des activités de formation visant à renforcer les aptitudes ont été menées lorsque la valeur des marchés et les besoins logistiques avaient augmenté dans plusieurs bureaux de pays du fait de l'intensification des programmes mis en œuvre pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

14. Un site consacré à l'intégration et à l'innovation dans le domaine des approvisionnements a été lancé sur l'intranet de l'UNICEF. On y trouve des renseignements techniques et une évaluation sur le terrain des produits essentiels; des pratiques de référence pour la planification des achats et la soumission dans les délais des demandes de fourniture de biens et services; et des exemples d'intégration réussie des approvisionnements dans les bureaux de pays.

D. Remise d'espèces aux partenaires d'exécution

15. Afin de renforcer la gestion des remises d'espèces aux partenaires d'exécution, les bureaux de pays ont pris des mesures correctives pour répondre aux observations d'audit qui leur avaient été adressées, y compris l'examen des processus d'exécution des tâches; l'élaboration de listes de vérification pour les évaluations et la réalisation de macro et microévaluations; et la publication de directives pour l'examen des accords de projet.

16. Le personnel dispose de plusieurs outils en ligne, dont le système « ASK » grâce auquel les bureaux extérieurs peuvent obtenir des conseils en temps réel sur les questions de cohérence des interventions des organismes des Nations Unies, dont l'approche harmonisée des remises d'espèces. Un réseau d'agents de liaison pour l'approche harmonisée est à la disposition du personnel, au siège comme dans les bureaux de région et de pays.

E. Responsabilités et surveillance

17. Le Conseil d'administration ayant approuvé à sa session annuelle de 2009 le rapport sur le système de redevabilité de l'UNICEF (décision 2009/8), le Fonds va pouvoir mettre en pratique les grands principes énoncés dans le rapport et procéder à un examen interne en vue de définir plus clairement la hiérarchie des responsabilités, des pouvoirs et des obligations aux niveaux du siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays. Ces efforts devraient contribuer à préciser la répartition des tâches et des responsabilités au sein de l'organisation, favoriser l'intégration verticale et horizontale des activités et aider à résoudre les problèmes de responsabilité et de surveillance qui se posent encore.

18. Les mesures prises pour améliorer le fonctionnement du Fonds aideront également à actualiser et simplifier les principes et directives afférents aux programmes, aux opérations et à la gestion, notamment ceux concernant : a) la collaboration et les partenariats; b) la révision du Manuel des politiques et

procédures de programmation et la formation rendue nécessaire par la simplification de la structure du programme et l'adoption de plans de travail pluriannuels; c) la simplification des procédures harmonisées de remise d'espèces; d) l'application des directives budgétaires et circulaires financières révisées; et e) les procédures simplifiées régissant les voyages. Les mesures d'amélioration concernant la gestion des connaissances et des contenus et la communication interne renforceront la capacité de l'organisation de diffuser les politiques, directives et procédures actualisées et d'en débattre.

F. Gestion et évaluation des résultats

19. Le processus d'amélioration du fonctionnement de l'organisation contribue également à l'accélération des travaux de mise en place d'un cadre de gestion des résultats. Une structure d'information en cascade sur la gestion de la performance est mise au point en conjonction avec le lancement du progiciel de gestion intégré reposant sur le système SAP. Elle comprend des tableaux de bord, qui permettent de suivre les indicateurs et d'en rendre compte aux niveaux des pays, de la région et de l'organisation, ainsi que des rapports de gestion des bureaux, ou fiches de suivi des résultats, qui permettent de suivre les indicateurs d'efficience dans chaque bureau. Un prototype du rapport de gestion des bureaux sera lancé en septembre 2009. Produit avec les données existantes, il sera transféré dans le système SAP lorsque le progiciel de gestion intégré sera utilisé.

20. Les indicateurs de résultats sont rationalisés pour contribuer au renforcement du cadre de fonctionnement de l'organisation. Le cadre des résultats prévu dans le plan stratégique à moyen terme a été révisé en utilisant 40 indicateurs fondamentaux couvrant sept grands volets du plan. Les résultats et indicateurs de gestion des 16 fonctions décrites de façon détaillée dans le budget d'appui biennal de l'UNICEF ont été améliorés et les directives pour l'établissement des plans de gestion des bureaux sont révisées en conséquence.

21. Le nouveau cadre de fonctionnement de l'organisation, avec le système de redevabilité qui a été mis au point, fournira les principes, les directives et les instruments nécessaires pour continuer à renforcer les activités de suivi et de surveillance à tous les niveaux de l'organisation.

II. Suite donnée par l'administration aux recommandations du Comité consultatif pour les questions d'audit

22. **Gestion des risques de l'organisation.** Une directive a été publiée en mai 2009 pour définir les fondements de la mise en œuvre de l'initiative concernant la gestion des risques de l'organisation. Les priorités arrêtées pour 2009 comprennent l'utilisation de méthodes de gestion des risques pour simplifier et rationaliser les principales modalités d'exécution des tâches; l'élaboration de supports didactiques sur la gestion des risques de l'organisation; la coordination avec les partenaires interinstitutions des travaux d'harmonisation des méthodes de gestion du risque; et la définition d'un système de gouvernance concernant les risques. Les observations du Comité consultatif, qui a examiné le projet de directive, ont été reprises dans la

version définitive. L'UNICEF étudiera en outre les avantages et les inconvénients de l'adoption, comme l'a proposé le Comité consultatif pour les questions d'audit, d'un système de contrôles internes lors de l'application de l'initiative de gestion des risques.

23. **Soumission des états financiers en temps voulu.** L'UNICEF approuve pleinement la recommandation et s'engage à soumettre les états financiers dans les temps.

24. **Suivi rigoureux des mesures liées à l'adoption des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) et à la mise en place du progiciel de gestion intégré, en vue d'en garantir l'application sans heurt et sans retard.** La direction de l'UNICEF a suivi de près les progrès réalisés dans l'adoption des normes IPSAS et la mise en œuvre du projet VISION-One ERP, en corrélation avec l'ensemble du programme de mesures visant à améliorer le fonctionnement de l'organisation. Le même Comité directeur est responsable de l'exécution de ces deux projets. En avril 2009, après un examen minutieux des risques, coûts et avantages associés, la direction de l'UNICEF a décidé de repousser de janvier 2010 à janvier 2012 la mise en œuvre intégrale des normes IPSAS, dont l'application plus progressive sera synchronisée avec le lancement de VISION-One ERP dans l'ensemble du système. Cette coordination limitera le recours aux opérations manuelles qu'aurait nécessité l'application des normes IPSAS dès 2010. Le système VISION-One ERP, dont le lancement est prévu en 2011, fournira aux responsables des processus-métier des outils applicables à l'ensemble de l'organisation pour collecter et communiquer des données conformes aux normes IPSAS.

25. **Communication des résultats des activités des fonctions investigation et déontologie pour mieux les faire connaître dans l'ensemble de l'organisation.** L'UNICEF souscrit à cette recommandation. La Directrice générale publie d'ores et déjà tous les ans une note d'information indiquant le nombre et le type des sanctions disciplinaires imposées, le but étant de faire connaître au personnel les irrégularités et les comportements répréhensibles ainsi que leurs conséquences. Plusieurs pages de l'intranet du Fonds sont consacrées à la déontologie et comprennent notamment un descriptif des activités du Bureau de déontologie, avec le détail des démarches à entreprendre pour communiquer de façon confidentielle avec le Bureau. Au premier semestre de 2009, le Bureau a été saisi d'une cinquantaine de demandes, dont le nombre augmente à mesure que ses travaux sont connus. Les pages Web contiennent en outre des liens clairs avec les politiques de l'UNICEF concernant la dénonciation des manquements, les déclarations de situation financière et la lutte contre la fraude. La foire aux questions accessible sur le site est régulièrement mise à jour pour tenir compte des préoccupations nouvelles.

26. Enfin, le Comité consultatif pour les questions d'audit a encouragé l'UNICEF à **appliquer les recommandations formulées au sujet de l'évaluation de la qualité (pour ce qui est de la conformité aux pratiques de référence du rattachement technique du Directeur du Bureau de l'audit interne); et de l'intégration du Bureau de l'évaluation dans le Bureau de l'audit interne**. Le Fonds a pris note de cette recommandation, qui est actuellement examinée par l'équipe de direction.

Annexe 1

Suite donnée aux observations d'audit datant de plus de 18 mois

1. Les sept observations restées sans suite pendant plus de 18 mois avaient été formulées dans trois rapports d'audit. Le nombre des observations datant de plus de 18 mois auxquelles il n'a pas été donné suite a été ramené de 18 en 2006 à 9 en 2007, à 7 en 2008.

i) **Administration des avantages et prestations** (2007)

Recommandations	*État d'application*
La Division des ressources humaines devrait : fournir aux bénéficiaires de l'indemnité pour frais d'études et de l'allocation-logement une feuille de calcul donnant le détail des versements; arrêter définitivement et faire connaître les indicateurs et objectifs de résultats essentiels, ainsi que les normes relatives aux services, et suivre régulièrement les résultats obtenus par rapport aux résultats escomptés; et suivre périodiquement les avantages et prestations et en rendre compte à l'administration, en collaboration avec le Pôle Services centralisés.	La recommandation concernant la communication du détail des versements aux bénéficiaires de certains avantages et prestations devrait être mise en œuvre en 2009. Une étude est en cours pour l'adoption d'une version simplifiée et peu coûteuse d'un outil de gestion de la relation client permettant de renforcer le suivi des résultats, dont l'application est prévue au cours du prochain exercice biennal.

ii) **Administration des accords de coopération avec les comités nationaux** (2006)

Recommandations	*État d'application*
La Division de la collecte de fonds et des partenariats privés devrait examiner périodiquement la mise en œuvre du plan stratégique et des objectifs convenus d'un commun accord; et surveiller la mise en œuvre des mesures préconisées et régler directement avec chaque comité national concerné les questions relatives à l'application des recommandations.	La Division aura mis au point en 2009 une série de mécanismes et de critères détaillant la planification et la réalisation de l'examen annuel. Une liste de vérification sera arrêtée en 2009 afin que la Division puisse suivre les recommandations et mesures préconisées, et veiller à leur application, dans le cadre de plans stratégiques et examens annuels communs.

iii) **Gestion du personnel temporaire** (2007)

Recommandations	*État d'application*
La Division des ressources humaines et la Division des approvisionnements devraient établir des modalités de suivi de la qualité des services et bureaux de recrutement du personnel temporaire qu'elle fournit aux divisions; la Division des ressources humaines devrait établir des directives pour la négociation des droits de propriété intellectuelle avec les consultants et fournisseurs institutionnels.	La Division des ressources humaines surveille et contrôle la qualité des opérations et les normes appliquées lors de chaque recrutement de personnel temporaire à l'aide de listes de vérification. Elle appuie aussi la recherche de personnel pour étoffer les fichiers de candidats potentiels dans les domaines voulus. La Division des approvisionnements a publié sur le Web des directives, accompagnées d'une foire aux questions, qui sont actualisées en tant que de besoin. La Division des ressources humaines a engagé des consultations sur les moyens de négocier les clauses des contrats concernant la propriété intellectuelle.

Annexe 2

Approche harmonisée des remises d'espèces : progrès accomplis et enseignements tirés

1. Le Conseil d'administration a demandé à l'UNICEF de lui rendre compte des progrès accomplis et des enseignements tirés dans l'application de l'approche harmonisée des remises d'espèces aux partenaires d'exécution, pour ce qui est notamment de la définition des procédures et des mécanismes d'établissement de rapports.

2. Adoptée par le Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement le 28 avril 2005, l'approche harmonisée devait être mise en application en janvier 2006 dans les 27 bureaux de pays dont les cycles de programmation harmonisés devaient commencer ce mois-là, puis dans les autres bureaux en 2007. Depuis lors, les progrès en vue de l'application intégrale de l'approche ont été lents car de nombreuses équipes de pays ont demandé l'annulation ou le report des échéances fixées à l'origine en invoquant les longs délais nécessaires pour mettre en place les systèmes voulus, former le personnel et franchir les obstacles propres à chaque pays.

3. D'après les données collectées en septembre 2008 par le Bureau de la coordination des activités de développement (secrétariat du Groupe des Nations Unies pour le développement chargé de surveiller l'état d'avancement de cette initiative), l'approche harmonisée avait commencé à être appliquée dans plus de 120 pays (sur un total de 135) et 10 % des pays en avaient intégralement mis en œuvre les dispositions fondamentales. Cette application intégrale prend plus de temps que prévu, mais le retour d'information des équipes de pays témoigne d'une adhésion accrue des partenaires gouvernementaux et des organismes des Nations Unies qui devrait permettre d'accélérer le rythme des travaux dans ce domaine.

4. La majorité des plans dressés pour l'exécution des programmes de pays contiennent désormais des clauses obligatoires d'application de l'approche harmonisée, qui mentionnent expressément la nécessité de mener des activités d'audit et d'assurance. Certains gouvernements n'étaient cependant guère disposés à autoriser des audits de leurs comptes de projet. En revanche, environ 60 % des pays avaient achevé la macroévaluation de leurs institutions supérieures de contrôle des finances publiques, et franchi ainsi une étape essentielle de l'application effective de l'approche harmonisée.

5. La majorité des partenaires d'exécution des bureaux de pays utilisent le formulaire d'autorisation de financement et d'ordonnancement des dépenses, réduisant ainsi la durée des formalités administratives et simplifiant l'établissement des rapports. Le coût des opérations a diminué pour les partenaires lorsque les institutions des Nations Unies traitent avec le même partenaire, encore que ce cas de figure se présente moins souvent qu'on ne le penserait.

6. Les bureaux de pays de l'UNICEF ont évalué la capacité de gérer les remises d'espèces et d'en rendre compte pour environ la moitié de leurs partenaires d'exécution. Lorsque ces évaluations ont révélé des risques élevés, les mesures de suivi visant à renforcer cette capacité sont habituellement financées au moyen des crédits alloués aux projets. Dans le cas des partenaires d'exécution qui continuent à présenter des risques élevés, le personnel des bureaux de pays doit consacrer

beaucoup de temps et de ressources à la réalisation de contrôles ponctuels, d'audits et d'autres activités d'assurance.

7. Comme suite à la macroévaluation de leurs institutions supérieures de contrôle des finances publiques et aux microévaluations des partenaires d'exécution, 21 pays ont établi des plans pour l'expression d'assurances et la réalisation d'audits.