



## Conseil économique et social

Distr. limitée  
13 juillet 2010  
Français  
Original : anglais

**Pour examen**

---

### Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

**Deuxième session ordinaire**

7-9 septembre 2010

Point 8 de l'ordre du jour provisoire\*

### Activités d'audit interne menées en 2009

### Rapport annuel du Conseil d'administration

#### *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, constatations et conclusions du Bureau pour 2009.

---

\* E/ICEF/2010/15.



## Conclusions générales

1. En 2009, le Bureau de la vérification interne des comptes a modifié la méthode qu'il employait pour auditer les bureaux de pays, afin de s'intéresser essentiellement aux risques élevés dans trois grands domaines fonctionnels : a) la gouvernance et la gestion des risques, notamment la délégation de pouvoirs et les responsabilités, les systèmes de gestion et le respect des règles déontologiques; b) la gestion des programmes, en particulier la planification et la gestion des partenariats, ainsi que le contrôle et l'évaluation des résultats; c) la gestion des opérations, en particulier la gestion financière et la gestion des avoirs; ainsi que la gestion des technologies de l'information et des communications.

2. Sur l'ensemble des risques ayant fait l'objet d'observations, le pourcentage de risques élevés est demeuré stable (13 % pendant quatre des cinq dernières années). Pour réduire ce pourcentage, il faudrait faire davantage porter les efforts sur la correction des problèmes récurrents, essentiellement imputables à un suivi insuffisant du fonctionnement des mécanismes de contrôle de la part des directeurs des bureaux de pays et aux défaillances de la planification.

3. Sur les 27 bureaux ayant fait l'objet d'un audit en 2009, 82 % ont obtenu la mention « satisfaisant » ou « partiellement satisfaisant » pour l'ensemble de leurs activités, 81 % pour la gouvernance et la gestion des risques, 85 % pour la gestion des programmes et 77 % pour la gestion des opérations. Au 15 juin 2010, tous les bureaux qui avaient reçu l'appréciation « insuffisant » avaient bien avancé la mise en œuvre de mesures correctives (voir section VI).

4. Par ailleurs, les sept audits du siège, audits de systèmes et audits thématiques effectués en 2009 ont recensé plusieurs domaines auxquels des améliorations devaient être apportées, à savoir : la gouvernance, la surveillance, l'encadrement, l'appui et le suivi des résultats. Le Fonds a pris des dispositions pour appliquer des mesures correctives afin de renforcer la gestion des risques et les mécanismes de contrôle dans ces domaines. Au 31 mars 2010, sept recommandations formulées à l'issue de deux audits du siège et des systèmes et dont l'application aurait souvent demandé des changements à l'échelle du système n'avaient pas été appliquées depuis plus de 18 mois.

## I. Introduction

5. Le présent rapport annuel a été établi à la lumière des observations formulées lors du débat consacré à l'audit interne à la deuxième session ordinaire du Conseil d'administration tenue en 2009. Dans sa réponse au rapport annuel que le Bureau de la vérification interne des comptes a présenté au Conseil d'administration pour 2009, la direction de l'UNICEF a demandé : a) qu'il soit donné suite aux recommandations formulées à l'issue des audits et qu'elles soient appliquées d'urgence, en particulier dans les domaines présentant des risques élevés; b) qu'il soit remédié aux faiblesses structurelles dans l'organisation, en particulier dans le domaine des contrôles financiers, de la gestion des programmes, des remises de fonds, des achats et de la gestion des avoirs, lorsque le nombre d'appréciations insuffisantes est élevé; c) qu'il soit rendu compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre des initiatives visant à renforcer la gestion des risques et les contrôles dans les domaines de la gouvernance, des responsabilités, de la

surveillance, de l'encadrement, de l'appui et du suivi des résultats, pour donner suite aux conclusions découlant des audits des services au siège, des audits thématiques et des audits de système menés à bien en 2008.

6. La section II du présent rapport examine les responsabilités du Bureau et ses fonctions d'assurance qualité et de planification des audits axée sur le risque, ainsi que sa capacité à s'acquitter de ses obligations. On trouvera dans la section III des explications sur l'étendue des vérifications effectuées en 2009, les appréciations d'audit et les principales constatations, ainsi que les causes des problèmes décelés. Les principales constatations et les problèmes récurrents sont récapitulés à la section IV. La section V donne un aperçu des activités d'enquête, tandis que la section VI fait le point sur l'application des recommandations d'audit. Enfin, on trouvera à l'annexe 1 les appréciations de la gestion des risques portées à l'issue des audits de bureaux de pays réalisés en 2009 et à l'annexe 2 une liste des observations auxquelles il n'a pas été donné suite depuis plus de 18 mois.

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

### **A. Responsabilités et attributions du Bureau**

7. Le Bureau s'acquitte de ses obligations conformément à la charte de ses compétences et attributions. Son rôle consiste à aider l'UNICEF à accomplir sa mission et à respecter ses obligations en assurant des services de contrôle et de conseil indépendants et objectifs. Le Bureau évalue et analyse l'efficacité et l'adéquation des processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance du Fonds en réalisant des examens systématiques et méthodiques à tous les niveaux de l'organisation. Il se conforme aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne définies par l'Institut des auditeurs internes.

8. Le Bureau est chargé d'enquêter sur les cas présumés de fraude, de corruption et de mauvaise gestion à l'UNICEF, ainsi que sur les cas de harcèlement et d'abus de pouvoir. Les enquêtes sur les représailles qui seraient exercées contre les dénonciateurs de manquements font également partie de ses attributions. Les lignes directrices du Fonds pour les enquêtes sont actuellement revues et mises à jour. Entre-temps, le Fonds se conforme à celles des Nations Unies.

9. Le plan général d'audit annuel et le plan de travail annuel sont en cours d'examen et d'approbation par le Comité consultatif pour les questions d'audit de l'UNICEF, auquel le Bureau rend compte des 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.

### **B. Assurance qualité et maintien du professionnalisme**

10. La procédure interne d'assurance qualité du Bureau garantit objectivement et de façon indépendante que chaque audit est conduit et qu'il en est rendu compte conformément aux normes du Bureau. Pour assurer la direction de l'UNICEF de la qualité des rapports d'audit, le Directeur du Bureau insère une « attestation de conformité aux normes du Bureau de la vérification interne des comptes » dans

chaque rapport visé lorsque l'audit correspondant a permis d'établir que les normes du Bureau ont été respectées. En 2009, tous les audits menés à bien ont témoigné du respect des normes très strictes de planification, d'exécution et de compte rendu définies par le Bureau. L'Institut des auditeurs internes a effectué une étude indépendante de l'activité du Bureau en 2008. Comme l'an passé, ses évaluateurs ont exprimé l'opinion générale que le Bureau se conformait pour l'essentiel aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne et au Code de déontologie. Les recommandations adressées au Bureau ont été appliquées.

11. L'ensemble des auditeurs et gestionnaires de programme du Bureau sont membres de l'Institut des auditeurs internes. Tous les auditeurs sont encouragés à obtenir et conserver le statut d'auditeur interne agréé ou une homologation professionnelle analogue, dont celle d'auditeur informatique (auditeur des systèmes d'information) ou d'enquêteur. En 2009, le Bureau a aidé trois fonctionnaires à obtenir le statut d'auditeur interne agréé et appuyé la participation de 10 autres à des activités de formation externe dans le cadre de la formation continue et du perfectionnement professionnel.

### **C. Planification des audits axée sur le risque**

12. Pour que les ressources allouées à l'audit soient consacrées en priorité aux domaines les plus importants, le Bureau utilise une méthode de planification des audits axée sur le risque. Dans un premier temps, il recense et évalue les risques qui pèsent sur la réalisation des objectifs de l'UNICEF. La détection de ces risques est facilitée par les procédures de gestion globale du risque mises en place par la direction.

13. Pour sélectionner objectivement les domaines devant faire l'objet d'audits thématiques ou d'audits dans les divisions du siège et les bureaux de région ou de pays, le Bureau examine plusieurs facteurs de risque, dont l'ampleur des ressources, le temps écoulé depuis la dernière vérification, les résultats obtenus par le bureau ou la division dans l'application des recommandations d'audit antérieures et le degré estimatif de mise en œuvre des programmes dans un bureau extérieur, d'après le taux d'engagement des dépenses. Avant chaque audit, les auditeurs effectuent une analyse préalable des risques pour définir et préciser les objectifs et l'étendue de l'audit. Les entités à auditer étant sélectionnées en fonction des risques auxquels elles sont exposées et ces risques déterminant l'étendue des vérifications à effectuer, le Bureau est en mesure d'examiner en priorité les domaines qui présentent les risques les plus importants et de répertorier de façon plus fiable les aspects à améliorer.

14. L'écart ne cesse de se creuser entre les budgets des bureaux extérieurs de l'UNICEF, certains étant dotés d'un budget-programme annuel de plus de 100 millions de dollars tandis que de nombreux autres fonctionnent avec moins de 1 million de dollars. En 2009, la politique du Bureau consistait à auditer l'ensemble des bureaux extérieurs au cours d'un cycle de cinq ans, avec des vérifications plus fréquentes – tous les deux ou trois ans habituellement – pour les 10 bureaux bénéficiant des plus grosses allocations de ressources au titre des programmes. Cependant, l'accumulation d'autres facteurs de risque peut rendre nécessaire la réalisation d'un audit avant ou après l'achèvement du cycle. Une stratégie d'audit axée sur le risque suppose d'accorder une plus grande attention aux bureaux les plus

exposés. C'est la raison pour laquelle le Bureau de la vérification interne des comptes a réexaminé en 2010 sa politique relative aux cycles d'audit afin de les porter à sept ans pour les petits bureaux (dont le budget est inférieur à 10 millions de dollars), à trois ans pour les 10 bureaux dont le budget total est le plus élevé et à cinq ans pour les moyens et grands bureaux (dont les budgets totalisent plus de 10 millions de dollars mais sont inférieurs à ceux des 10 bureaux de pays dotés des budgets les plus importants). Cette nouvelle politique relative aux cycles d'audit a été approuvée par le Comité consultatif pour les questions d'audit.

#### **D. Activités et services de conseil concernant la fonction de surveillance**

15. Le Bureau de l'évaluation et le Bureau de la vérification interne des comptes travaillent en étroite collaboration. Ils mettent en commun et examinent ensemble leurs plans de travail respectifs. En 2009, ils ont réalisé conjointement des évaluations de l'exécution des programmes dont il est rendu compte à la section III D.

16. Pour faciliter le lancement de la politique de gestion des risques à l'UNICEF, le Bureau a organisé des ateliers sur l'auto-évaluation des risques et du contrôle dans trois bureaux de pays et dans une division du siège afin de renforcer les procédures de gestion des risques. Il a également organisé des séances d'information sur l'auto-évaluation des risques et du contrôle dans les bureaux de pays audités en 2009. Par ailleurs, le Bureau a conduit une évaluation complète des risques liés à la gestion des partenariats à l'UNICEF et à DevInfo, un système de gestion de bases de données qui facilite la mise en commun des données au niveau national.

17. Le Bureau a fourni un appui à un certain nombre d'initiatives à l'échelle de l'organisation – concernant notamment le nouveau dispositif d'application du principe de responsabilité, le suivi des résultats de l'organisation et la gestion des risques de l'organisation – ainsi qu'à la mise en place d'un dispositif de sécurité pour le logiciel SAP<sup>1</sup>. Il a également donné des avis sur l'évaluation de l'approche harmonisée des transferts monétaires, la politique en matière de transferts monétaires dans les situations d'urgence; la mise au point des nouveaux Devoirs fondamentaux vis-à-vis des enfants en cas d'intervention humanitaire et la mise au point des directives de gestion des risques pour les comités nationaux de l'UNICEF.

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

18. Dans son rapport au Conseil d'administration pour 2007, le Bureau a confirmé que ses postes d'administrateur (dont le nombre avait été porté à 25) seraient intégralement financés à compter de janvier 2008. Cela permettait : a) d'étoffer les effectifs de la section des investigations avec deux postes d'enquêteur à plein temps, l'un chargé de l'assurance qualité et l'autre de l'évaluation de l'exécution des programmes; et b) de convertir deux postes de temporaire en postes permanents.

<sup>1</sup> SAP est l'acronyme de « Systems, Applications and Products in data processing ».

19. En 2009, le Bureau a conservé autant de postes qu'en 2008, soit 29, dont un poste d'administrateur auxiliaire et trois postes d'agent des services généraux. Dans l'ensemble, ses effectifs sont restés stables au cours de l'année; seuls deux postes se sont libérés. En décembre 2009, le Bureau ne comptait que deux postes vacants : un poste de responsabilité et un autre, non provisionné, d'administrateur auxiliaire.

20. Dans le projet de budget qu'il a présenté pour l'exercice biennal 2010-2011, le Bureau de la vérification interne des comptes a demandé des ressources supplémentaires pour couvrir les services informatiques nécessaires à court terme, soit un poste de temporaire à la classe P-4, pour satisfaire la demande croissante de services consultatifs, et un poste P-3 d'enquêteur, pour accroître les capacités d'investigation. Des crédits supplémentaires ont été ouverts pour financer le poste P-3 d'enquêteur (qui a déjà été pourvu) et le poste d'expert en informatique, mais pas le poste P-4 de consultant. Le Bureau dispose actuellement d'effectifs suffisants pour s'acquitter de ses obligations telles qu'elles figurent dans la Charte de ses compétences et attributions.

#### **F. Comité consultatif pour les questions d'audit**

21. Le Comité consultatif pour les questions d'audit, qui remplit les fonctions d'un organe consultatif indépendant, s'est réuni trois fois en 2009 comme prévu. Il a eu des contacts fréquents avec de hauts responsables dans l'ensemble de l'organisation. Conformément à la nouvelle Charte du Comité (approuvée en août 2009), le Bureau assure les services administratifs et de secrétariat du Comité, dont tous les membres viennent de l'extérieur.

22. Le Comité a continué de donner des avis sur le renforcement du dispositif de surveillance de l'UNICEF. Il a présenté un rapport annuel d'activités pour 2009 à la Directrice générale (publié dans un document distinct disponible sur le site du Conseil d'administration du Fonds).

### **III. Résultats des travaux menés en 2009**

#### **A. Étendue des audits**

23. Tous les bureaux de pays ont été audités au moins une fois au cours des sept dernières années, à l'exception de quatre d'entre eux (des petits bureaux qui devraient être audités en 2010). Les 10 plus gros bureaux sont audités au moins une fois tous les trois ans et, comme indiqué au tableau 1 ci-après, le Bureau de la vérification interne des comptes a réalisé 27 des 30 audits prévus en 2009. Les audits de trois pays ont été reportés à la demande des bureaux de pays pour diverses raisons – impératifs de sécurité, maladies et absence de fonctionnaires clefs notamment. On trouvera à l'annexe 1 la liste des bureaux de pays audités et les appréciations portées sur les fonctions vérifiées, et à la section III E le récapitulatif des principales constatations des audits du siège, audits thématiques et audits de systèmes, dont sept conduits en 2009.

Tableau 1  
**Nombre d'audits effectués pendant la période 2007-2009**

	2007	2008	2009
Nombre d'audits de bureaux de pays	24	25	27 <sup>a</sup>
Nombre d'audits du siège et d'audits de systèmes, et rapports de synthèse	6	10	7
Nombre d'audits menés en commun	1	–	2 <sup>b</sup>
<b>Nombre d'audits menés à bien</b>	<b>31</b>	<b>35</b>	<b>36</b>

<sup>a</sup> En comptant un audit complémentaire.

<sup>b</sup> Dont une évaluation conjointe des risques conduite en collaboration avec l'ONU en Somalie et une évaluation conjointe de l'approche harmonisée des transferts monétaires au Viet Nam.

## B. Observations signalant des risques et appréciations concernant les bureaux de pays

24. En 2009, le Bureau de la vérification interne des comptes a modifié sa méthode d'audit, afin de s'intéresser essentiellement aux risques élevés dans trois domaines fonctionnels, à savoir : a) la gouvernance et la gestion des risques, notamment la délégation de pouvoir et les responsabilités, les systèmes de gestion et le respect des règles déontologiques; b) la gestion des programmes, en particulier la planification et la gestion des partenariats, ainsi que le contrôle et l'évaluation des résultats; c) la gestion des opérations, en particulier la gestion financière et la gestion des avoirs; ainsi que la gestion des technologies de l'information et des communications. Une analyse comparative des appréciations portées en 2009 et 2010 par domaine fonctionnel sera présentée dans le rapport annuel que le Bureau de la vérification interne des comptes présentera l'année prochaine au Conseil d'administration.

25. Le tableau 2 ci-après récapitule les observations formulées à l'issue d'audits de bureaux de pays effectués entre 2005 et 2009, par niveau de risque. Le nombre total d'observations a diminué chaque année depuis 2005, sauf en 2009. L'augmentation constatée en 2009 (403 observations) tient en grande partie à l'audit de deux bureaux de plus qu'en 2008 en 2009 (voir tableau 1) et aux modifications apportées à la méthode d'audit. Le pourcentage de risques élevés signalés dans des observations est demeuré stable, s'établissant à 13 % du nombre total de risques sur quatre ans au cours des cinq dernières années (voir tableau 2).

26. Pour réduire encore ce pourcentage, il faudrait faire davantage porter les efforts sur la correction des problèmes récurrents liés à la gestion des programmes et des opérations, qui sont essentiellement imputables à un suivi insuffisant du fonctionnement des mécanismes de contrôle de la part des directeurs des bureaux de pays et aux défaillances de la planification (voir sect. III C).

Tableau 2  
**Observations formulées à l'issue d'audits de bureaux de pays effectués entre 2005 et 2009, par niveau de risque**

	2005		2006		2007		2008		2009	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Risques élevés	81	13	66	13	51	13	55	17	53	13
Risques moyens	545	87	424	87	334	87	272	83	350	87
<b>Nombre total d'observations signalant des risques</b>	<b>626</b>	<b>100</b>	<b>490</b>	<b>100</b>	<b>385</b>	<b>100</b>	<b>327</b>	<b>100</b>	<b>403</b>	<b>100</b>

27. Conformément à la décision 2006/18 du Conseil d'administration, les services d'audit interne 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 à utiliser dans les rapports d'audit interne. Les nouvelles mentions (« satisfaisant », « partiellement satisfaisant » et « insuffisant ») sont utilisées par l'UNICEF depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

28. Comme on peut le voir au tableau 3, 41 % des bureaux de pays audités en 2009 ont obtenu la mention « satisfaisant » pour l'ensemble de leurs activités et 41 % la mention partiellement satisfaisant. Au 15 juin 2010, les bureaux qui avaient reçu la mention « insuffisant » avaient bien avancé la mise en œuvre de mesures correctives.

Tableau 3  
**Mentions attribuées, par fonction auditée, aux bureaux extérieurs en 2009**

	Satisfaisant		Partiellement satisfaisant		Insuffisant	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Gouvernance et gestion des risques	14	54	7	27	5	19
Gestion des programmes	6	23	16	62	4	15
Gestion des opérations	14	54	7	27	5	19
Appréciation générale*	11	41	11	41	5	18

\* L'appréciation générale tient compte de la notation des audits complémentaires pour un total de 27 audits menés à bien en 2009.

29. La révision de la méthode d'audit et la redéfinition des domaines fonctionnels ne permettent pas de comparaison directe de ces appréciations avec celles des années précédentes. Toutefois, lorsque la comparaison est possible, l'évaluation qualitative réalisée par le Bureau de la vérification interne des comptes donne fortement à penser que les résultats des bureaux de pays ont été homogènes entre 2007 et 2009.



30. On trouvera à la section suivante une analyse des observations et appréciations par domaine fonctionnel.

### Gouvernance et gestion des risques

31. Les pratiques en matière de gouvernance et de gestion des risques ont fait l'objet d'un audit dans 26 bureaux de pays. Ont été évalués à cette occasion la façon dont les bureaux s'organisent (la gouvernance) et dont ils s'acquittent de leurs tâches et des responsabilités qui leur sont confiées; l'efficacité des dispositifs de gestion des risques et des systèmes de gestion; l'adéquation des comportements et pratiques sur le plan déontologique.

32. En 2009, les résultats de 14 (54 %) des 26 bureaux audités ont été jugés satisfaisants dans ce domaine et de sept (27 %) partiellement satisfaisants (voir tableau 3). Si ceux des cinq autres bureaux ont été jugés insuffisants, c'est essentiellement en raison d'observations signalant des risques élevés liés à des lacunes dans l'attribution des pouvoirs et responsabilités. Il convient de noter que les failles de la gouvernance et de la gestion des risques vont souvent de pair avec des lacunes dans la gestion des programmes et des opérations. Ainsi, les bureaux dont les résultats ont été jugés insuffisants en matière de gouvernance ont généralement aussi eu la même notation pour la gestion des programmes ou des opérations.

33. Le tableau 4 récapitule les observations formulées à l'issue d'audits de la gouvernance et de la gestion des risques effectués en 2009, par grand domaine de gouvernance. À l'issue des 26 audits menés, 125 observations ont signalé des risques, dont 14 risques élevés.

Tableau 4

#### Observations formulées à l'issue des audits de la gouvernance et de la gestion des risques en 2009

	<i>Risques élevés</i>	<i>Risques moyens</i>	<b>Total</b>
Attribution des pouvoirs et responsabilités	10	61	<b>71</b>
Systèmes de gestion et assurance qualité	4	38	<b>42</b>
Normes déontologiques et professionnelles	0	12	<b>12</b>
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>111</b>	<b>125</b>

34. Des pratiques positives ont été observées dans la majorité des bureaux audités : comités de contrôle interne efficaces, application en temps voulu des recommandations formulées lors des audits précédents, personnel au fait des pratiques déontologiques de l'UNICEF et fermement encadré par la hiérarchie.

35. En analysant plus en détail les observations concernant les risques les plus fréquents (42 %, soit 52 risques sur 125), on constate qu'elles portent sur les points suivants :

a) Vingt-deux observations (18 % des 125 observations conduites) ont fait apparaître des lacunes dans la planification stratégique et l'établissement des priorités par les bureaux de pays. Ces risques ont été identifiés dans 17 bureaux sur les 26 bureaux audités. Par exemple, certains bureaux n'avaient pas établi de plans annuels de gestion. Ceux de plusieurs autres bureaux étaient incomplets et ne comportaient pas toutes les informations voulues sur les opérations ou sur les priorités et cibles des programmes. Dans d'autres bureaux encore, les plans multipliaient les priorités et manquaient de cohérence ou bien ne définissaient pas les priorités de façon claire;

b) Seize observations (13 %) ont porté sur l'absence d'approche systématique de la gestion des risques. Les bureaux de pays disposaient de mécanismes pour recenser et examiner les contraintes qui pèsent sur l'exécution des programmes et l'appui aux opérations, mais ne mettaient pas en œuvre une approche structurée de la gestion des risques pour recenser les risques, y faire face et en rendre compte. Ceci tenait essentiellement au manque d'appui et d'encadrement pour mettre en œuvre une gestion des risques à l'échelle de l'organisation à l'UNICEF;

c) Des lacunes afférentes à la stratégie de gestion des ressources humaines et au recrutement ont été signalées dans 14 observations (11 %). Ainsi, cinq bureaux faisaient appel à de nombreux agents temporaires et consultants faute d'analyser correctement le manque de capacités ou de recruter du personnel en temps voulu.

36. Les causes premières de ces 125 observations tiennent essentiellement au suivi insuffisant du fonctionnement des mécanismes de contrôle de la part des directeurs (39 %), aux défaillances de la planification (36 %) et aux lacunes des directives concernant la façon de cerner et de gérer les risques (13 %), comme indiqué au tableau 7 (section III C).

### **Gestion des programmes**

37. Les pratiques de gestion des programmes considérées comme essentielles par l'UNICEF pour obtenir des résultats en faveur des enfants et des femmes ont fait l'objet de 26 audits dans les bureaux de pays. Ces audits ont porté sur la façon dont ces bureaux évaluaient la situation des enfants et des femmes dans les pays et dont ils encourageaient, planifiaient, appuyaient et contrôlaient l'obtention de résultats. Ont également été examinées les modalités de validation des principaux résultats par les bureaux dans le cadre des évaluations des programmes.

38. En 2009, 22 (soit 85 %) des 26 bureaux audités ont obtenu la mention « satisfaisant » (23 %) ou « partiellement satisfaisant » (62 %) dans ce domaine (voir tableau 3). Si les résultats des quatre autres bureaux ont été jugés insuffisants, c'est essentiellement en raison d'observations signalant des risques élevés liés à des lacunes dans la mise en œuvre des programmes et le contrôle des résultats. Le tableau 5 récapitule les observations formulées à l'issue d'audits de la gestion des programmes effectués en 2009, par grand domaine. À l'issue des 26 audits menés, 164 observations ont signalé des risques, dont 19 des risques élevés.

Tableau 5  
**Observations formulées à l'issue des audits de la gestion  
des programmes en 2009**

	<i>Risques élevés</i>	<i>Risques moyens</i>	<b>Total</b>
Connaissance de la situation des enfants dans le pays	3	15	<b>18</b>
Défense de la cause des enfants	1	15	<b>16</b>
Planification et exécution des programmes et suivi des résultats	14	91	<b>105</b>
Évaluation des résultats des programmes	1	24	<b>25</b>
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>145</b>	<b>164</b>

39. Des pratiques positives ont été observées dans la majorité des bureaux audités : approbation des plans de travail annuel de l'UNICEF par les partenaires; harmonisation des programmes de pays avec les priorités nationales; procédures d'examen participatives. Toutefois, à l'issue des audits, plusieurs observations ont signalé des risques élevés, concernant le plus souvent (121 risques sur 164, soit 74 %) les points suivants :

a) Trente-quatre observations (21 %) ont fait apparaître une évaluation inadéquate des capacités des partenaires d'exécution à utiliser et gérer les éléments fournis avec l'aide de l'UNICEF, ainsi que des lacunes dans la mobilisation et l'acheminement des fournitures destinées aux programmes (notamment les transferts monétaires directs et les fournitures remises aux partenaires). Par ailleurs, à l'issue des audits, 28 observations ont été formulées à propos des lacunes du contrôle des résultats dues à l'inadéquation ou à l'absence d'indicateurs de programme et d'outils de suivi;

b) Les audits ont conduit à la formulation de 25 observations (15 %) concernant l'évaluation des résultats. La fonction d'évaluation laissait à désirer dans 15 des 26 bureaux audités. Par exemple, les évaluations de programmes ne recevaient pas la priorité voulue ou n'étaient pas conduites en temps voulu; ou bien les recommandations formulées à l'issue de ces évaluations n'étaient pas contrôlées en détail, ce dont se ressentaient la connaissance institutionnelle de l'efficacité des programmes et la précision de l'information communiquée à propos de l'obtention des résultats pluriannuels;

c) Trente-quatre observations (21 %) concernaient la méconnaissance de la situation des enfants (11 %) et des lacunes dans les activités de défense des droits de l'enfant (10 %). Ainsi, huit bureaux manquaient de données pertinentes à jour et d'informations sur la situation des enfants; il leur était de ce fait plus difficile de déterminer les besoins prioritaires des enfants et d'élaborer des programmes de pays et des plans de sensibilisation. Ces bureaux ne fournissaient pas non plus un appui suffisant à la collecte de données nationales et à l'analyse de ces données par leurs partenaires. Quinze bureaux n'avaient pas élaboré de plan de sensibilisation structuré définissant de façon claire les stratégies à mettre en œuvre, les responsabilités, les ressources mobilisées et les objectifs à atteindre pour mesurer les progrès accomplis afin de garantir le respect des droits de l'enfant.

40. Les causes premières de ces 164 observations signalant des risques tiennent essentiellement au suivi insuffisant du fonctionnement des mécanismes de contrôle de la part des directeurs (42 %), ainsi qu'aux défaillances de la planification et de l'analyse (42 %), comme indiqué au tableau 7.

### Gestion des opérations

41. Les pratiques de gestion des opérations considérées comme essentielles par l'UNICEF pour appuyer l'exécution des programmes ont fait l'objet de 26 audits dans les bureaux de pays. Les vérifications ont tenté de déterminer dans quelle mesure les bureaux garantissaient le traitement correct et exhaustif des opérations financières; une supervision adéquate des contrôles financiers; la bonne comptabilisation et gestion des éléments d'actif, notamment l'inventaire des fournitures destinées aux programmes; la sécurité informatique.

42. En 2009, 21 (81 %) des 26 bureaux audités ont obtenu la mention « satisfaisant » (54 %) ou « partiellement satisfaisant » (27 %) dans ce domaine (voir tableau 3). Si les résultats des cinq autres bureaux ont été jugés insuffisants, c'est essentiellement en raison d'observations signalant des risques élevés liés à la gestion financière (traitement des transactions financières et supervision des contrôles financiers), comme indiqué au tableau 6.

Tableau 6

### Observations formulées en 2009 à l'issue des audits de la gestion des opérations

	<i>Risques élevés</i>	<i>Risques moyens</i>	<b>Total</b>
Gestion financière	14	56	<b>70</b>
Inventaire et gestion des avoirs	5	25	<b>30</b>
Sécurité informatique	1	13	<b>14</b>
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>94</b>	<b>114</b>

43. À l'issue des 26 audits, 114 observations ont signalé des risques, dont 20 risques élevés (voir tableau 6). Des pratiques positives ont été observées dans la majorité des bureaux audités : pouvoirs financiers clairement définis; rapports financiers précis; fournitures mises à disposition des programmes pour en appuyer l'exécution; sécurité informatique adéquate. On notera toutefois que les observations signalant les risques les plus fréquents (50 %, soit 57 risques sur 114) portaient sur les points suivants :

a) Vingt observations (18 %) ont signalé des lacunes dans le traitement des transactions financières et l'exécution des contrôles financiers. Ces risques ont été relevés dans 14 des 26 bureaux audités. Par exemple, les versements destinés à l'achat de biens et services qui ont été vérifiés n'avaient pas toujours été comptabilisés à temps, pleinement provisionnés et correctement codés et n'étaient pas toujours conformes aux prescriptions financières pertinentes. Dans la majorité des bureaux audités, la réception des biens n'était pas toujours certifiée. Dans les bureaux qui avaient mis en œuvre l'approche harmonisée des transferts monétaires, des retards étaient enregistrés dans le traitement des demandes de transferts monétaires directs émanant de partenaires;

b) Dans 11 bureaux, 14 risques (12 %) ont été observés concernant l'achat des fournitures et la sélection des fournisseurs. Ainsi, les études de marché étaient souvent obsolètes, les bases de données relatives aux fournisseurs n'avaient jamais été constituées ou étaient périmées, des contrats étaient parfois établis avant d'avoir été examinés par le Comité de contrôle des contrats et les procédures d'adjudication n'étaient pas toujours adéquates;

c) Dans 13 bureaux, 23 risques (20 %) ont été observés concernant la gestion de l'inventaire et des avoirs. Ces bureaux n'avaient généralement pas effectué de décompte physique des stocks; étaient en retard dans la mise en œuvre des recommandations du Comité de contrôle du matériel ou n'en contrôlaient pas suffisamment l'état d'avancement; utilisaient un système manuel parallèle de consignation des éléments d'actifs en plus de la base de données normalisée et tardaient quelquefois à remettre aux partenaires d'exécution les fournitures destinées aux programmes.

44. Les causes premières de ces 114 observations tiennent essentiellement au suivi insuffisant du fonctionnement des mécanismes de contrôle de la part des directeurs (64 %), comme indiqué au tableau 7 (section III C).

### **C. Analyse des causes premières des constatations formulées à l'issue des audits de bureaux de pays**

45. Pour mieux comprendre les causes premières des défaillances constatées lors des audits, le Bureau de la vérification interne des comptes classe toutes les observations formulées dans l'une des cinq catégories énumérées au tableau 7 ci-après. En 2007, le Bureau a révisé cette classification dans un souci de clarté. Cinq causes premières ont été définies : absence de directives pour la définition et la gestion des risques; mauvaise planification conduisant à des risques imprévus ou probables; absence de surveillance par la direction du fonctionnement des contrôles internes; risque résultant d'une erreur du personnel ou de l'administration, y compris l'interprétation erronée des principes et directives; et ressources insuffisantes pour cerner et gérer les risques. Cette classification a également été utilisée en 2009.

46. On trouvera au tableau 7 une analyse des principales causes des observations signalant des risques moyens et élevés dans les bureaux de pays pour la période allant de 2007 à 2009. Les risques liés à une planification ou une analyse inadéquate sont passés de 24 % en 2008 à 30 % en 2009. L'incidence d'autres problèmes avait toutefois diminué. Comme les années précédentes, la cause la plus courante tient à un suivi insuffisant du fonctionnement des mécanismes de contrôle interne, mais son incidence a diminué, passant de 53 % en 2008 à 47 % en 2009. Seuls 8 % des risques observés en 2009 étaient imputables au manque de ressources, ce qui représente une amélioration considérable par rapport aux 20 % relevés en 2007. Les risques imputables à des erreurs humaines ne représentaient que 5 % de l'ensemble, contre 14 % en 2007.

Tableau 7  
**Causes premières des observations signalant des risques moyens  
et élevés (en pourcentage), entre 2007 et 2009**

	2007 Total	2008 Total	2009 Total	2009 par domaine fonctionnel		
				Gestion des programmes	Gestion des opérations	Gouvernance et gestion des risques
Suivi insuffisant du fonctionnement des mécanismes de contrôle internes de la part de la direction	36	53	47	42	64	39
Planification ou analyse inadéquate	22	24	30	42	6	36
Directives insuffisantes pour cerner et gérer les risques	8	7	10	9	8	13
Manque de ressources ou de capacités pour cerner et gérer les risques	20	10	8	6	10	8
Erreurs humaines	14	6	5	1	12	4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

47. Le tableau 7 récapitule les causes des lacunes observées en 2009 ventilées par domaine. La plus fréquente dans les trois domaines audités tenait au suivi insuffisant du fonctionnement des mécanismes de contrôle internes par la direction. C'était là la cause première de 42 % des lacunes observées dans la gestion des programmes et de 39 % de celles relevées en matière de gouvernance et de gestion des risques. Elle revêtait une importance particulière dans le domaine de la gestion des opérations où elle avait été évoquée dans 64 % des observations formulées. Les lacunes de la planification ou de l'analyse constituaient la deuxième cause la plus souvent citée, hormis pour la gestion des opérations, où elle ne représentait que 6 % des risques. L'importance des trois autres causes était généralement moindre.

#### D. Constatations des évaluations de l'exécution des programmes

48. Les évaluations de l'exécution des programmes visent à apprécier la contribution de l'UNICEF au développement d'un pays en examinant le positionnement stratégique du bureau de pays sur place. À cet effet, l'exécution des programmes est évaluée dans cinq domaines – à savoir : a) collaboration avec les partenaires; b) gestion des stratégies et des priorités annuelles; c) activités de sensibilisation; d) gestion des connaissances; et e) renforcement des capacités des partenaires d'exécution – qui concourent à la réalisation des objectifs arrêtés dans le plan stratégique du Fonds à moyen terme (PSMT) pour 2006-2013.

49. L'UNICEF a pris plusieurs mesures pour donner suite aux constatations et recommandations issues des évaluations de l'exécution des programmes. Il renforce actuellement son système de gestion des résultats en définissant des critères et des normes d'efficacité. En ce qui concerne le nouveau progiciel de gestion intégrée, il est prévu de mettre en place un système accessible en ligne pour faciliter la mise en commun des données d'expérience et l'analyse des résultats dans des domaines tels

que les activités de sensibilisation et le renforcement des capacités; l'efficacité et l'efficience de la gestion; les résultats obtenus par les programmes. Par ailleurs, d'autres initiatives ont été engagées, notamment pour mettre au point un dossier d'information qui facilite la planification et la gestion de projets de sensibilisation dans les bureaux de pays; compléter les directives sur le renforcement des capacités; établir un cadre de gestion des connaissances qui mette en avant le rôle de l'UNICEF dans la diffusion et la transmission de connaissances concernant les enfants.

50. En 2010, le Bureau de la vérification interne des comptes et le Bureau de l'évaluation comptent réexaminer l'objet, la pertinence et l'efficacité du programme pilote d'évaluation de l'exécution des programmes mené en 2008-2009 pour contrôler et garantir l'obtention de résultats, par rapport à d'autres outils d'évaluation des résultats des bureaux.

## **E. Constatations des audits du siège, audits thématiques et audits de systèmes**

51. En 2009, le Bureau de la vérification interne des comptes a conduit des audits du siège, audits thématiques et audits de systèmes dont les résultats sont résumés ci-après.

### **Audit de la divulgation d'information et de la protection des données à l'UNICEF**

52. L'audit a porté sur les politiques et systèmes en place à l'UNICEF pour promouvoir la transparence de l'organisation, tout en protégeant les informations confidentielles et sensibles que celle-ci détient. L'UNICEF s'est clairement engagé à assurer la transparence du système de redevabilité que le Conseil d'administration a approuvé à la session annuelle de 2009 (décision 2009/8) et plusieurs observations favorables ont été formulées à l'issue de l'audit à propos des efforts consentis par le Fonds afin de respecter cet engagement. Toutefois, le Fonds ne dispose pas actuellement de politique spécifique en matière de transparence qui régit la divulgation d'information. Pour remédier à cette lacune, il examine actuellement un projet de stratégie sur la question. L'audit a mis au jour des lacunes dans les directives relatives à la protection des informations confidentielles ou sensibles, qui peut être nécessaire pour préserver les intérêts publics ou privés essentiels des parties concernées, des employés ou de tiers. Une politique claire doit définir les modalités de classement et de traitement des informations sensibles qui figurent dans les documents sous forme électronique et sur support papier. La politique actuellement en vigueur en matière de sécurité de l'information doit également être révisée conformément aux directives des Nations Unies et au système de redevabilité récemment adopté.

### **Audit de l'encadrement et de l'appui fourni par l'UNICEF aux fins de l'efficacité des activités de fonctionnement des bureaux de pays**

53. L'audit visait à déterminer si l'UNICEF assurait un encadrement et fournissait des outils suffisants et adéquats pour évaluer l'efficacité des principales fonctions d'appui dans les bureaux de pays : finances, administration, ressources humaines,

approvisionnement et technologies de l'information et des communications. Il n'avait pas pour objet d'évaluer l'efficacité proprement dite des fonctions d'appui mais de déterminer si l'UNICEF fournissait aux bureaux de pays l'appui, l'encadrement et les outils nécessaires pour leur permettre de l'évaluer eux-mêmes. Il a également porté sur les dispositifs mis en œuvre par les bureaux de pays pour assurer et contrôler l'efficacité de leurs fonctions d'appui, en rendre compte et assurer le respect du principe de responsabilité à cet égard.

54. L'audit a été conduit en partant du principe selon lequel, pour être utile, une méthode visant à évaluer l'efficacité devait établir un lien entre les coûts et l'obtention de résultats. Il a mis en évidence l'absence de directives concernant l'évaluation de l'efficacité des principales fonctions d'appui dans les bureaux de pays. Il a également mis au jour l'absence d'indicateurs d'ensemble de l'efficacité qui établissent un lien entre les coûts et les résultats (ou produits) des principales fonctions d'appui visant à aider l'UNICEF à contrôler l'efficacité des activités de fonctionnement des bureaux de pays. Les bureaux de pays audités présentaient donc des lacunes en matière de planification et de contrôle de l'efficacité, ainsi que d'établissement de rapports à ce sujet. Par exemple, les plans annuels de gestion des bureaux de pays qui ont été vérifiés ne comportaient généralement pas d'objectifs, d'indicateurs (tels que les gains d'efficacité) ou de cibles qui permettent de contrôler l'efficacité.

#### **Audit de la gestion des initiatives pilotes dans les bureaux de pays**

55. L'audit visait à déterminer si les initiatives pilotes mises en œuvre par l'intermédiaire des bureaux de pays étaient bien gérées et si elles contribuaient à la réalisation des objectifs stratégiques de l'UNICEF. Ces initiatives sont des projets généralement novateurs qui visent à vérifier l'efficacité d'une méthode ou la faisabilité de son application.

56. L'audit a révélé que le petit nombre d'initiatives pilotes lancées au niveau national était probablement insuffisant pour que l'UNICEF atteigne pleinement son objectif stratégique en étant une source de référence pour l'enfance dans le monde. La plupart des initiatives pilotes auditées n'indiquaient pas clairement les réalisations escomptées ou l'hypothèse ou l'action à vérifier. Moins de 25 % d'entre elles comportaient une étude de référence ou un groupe témoin qui aurait permis d'en évaluer les résultats et pratiquement aucune n'avait de budget suffisamment détaillé. Les autres observations ont porté sur le fait que les attributions concernant l'appui à fournir aux initiatives pilotes dans l'ensemble de l'organisation n'étaient pas clairement définies; qu'il n'était pas suffisamment insisté sur l'importance de la mise à l'essai en tant que stratégie et que les informations relatives aux initiatives pilotes n'étaient pas assez largement diffusées. Sur un plan plus positif, l'audit a établi que les initiatives pilotes lancées par le siège en collaboration avec les bureaux régionaux étaient assorties de solides dispositifs de suivi systématique, de délais d'exécution clairs et d'une évaluation des coûts détaillée.

#### **Audit des procédures visant à promouvoir le respect de la déontologie et les valeurs de l'UNICEF dans les bureaux de pays**

57. L'audit a évalué si les importantes procédures mises en œuvre pour promouvoir le respect de la déontologie et les valeurs de l'UNICEF dans les bureaux de pays étaient efficaces et si les risques afférents à ces procédures étaient



bien maîtrisés. Il a établi qu'il existait de nombreux éléments pour promouvoir le respect de la déontologie et des valeurs à l'UNICEF mais que les membres du personnel les connaissaient et les comprenaient mal et en faisaient peu cas. En particulier, ceux-ci connaissaient fort mal les mécanismes en place pour signaler les fautes et avaient peu confiance dans les dispositifs visant à protéger les fonctionnaires contre les représailles. Les autres lacunes observées concernaient : le système de gouvernance et les règles déontologiques de l'UNICEF; les dispositifs permettant d'obtenir des avis confidentiels et de signaler des fautes; le contrôle du respect de la déontologie et la communication d'information à ce sujet.

#### **Audit des véhicules au service de la réalisation des objectifs opérationnels et des objectifs des programmes**

58. L'audit a évalué la qualité des directives et de l'appui que le siège et les bureaux régionaux fournissent aux bureaux de pays pour la gestion des véhicules. Il a également porté sur l'administration, le suivi et l'utilisation des véhicules destinés à l'appui des opérations et à l'exécution des programmes dans les bureaux de pays ainsi que des véhicules fournis aux partenaires d'exécution à titre de contributions aux programmes. Il a révélé que les directives à ce sujet étaient obsolètes et omettaient d'importants éléments – planification, gestion de la durée d'utilisation des véhicules et de ses incidences sur l'environnement, et mesure des performances. Les bureaux de pays audités ont mis au point leurs propres procédures opérationnelles sur lesquelles les divisions du siège et les bureaux régionaux n'ont guère exercé de contrôle. La direction était mal informée de l'utilisation des véhicules et des coûts au niveau des bureaux de pays et au niveau international. Les bureaux de pays audités n'ont pas toujours comparé les demandes formulées avec la flotte des véhicules disponibles pour déterminer si celle-ci répondait à leur besoin et était exploitée de façon efficace et efficiente. Les bureaux audités n'ont pas exercé de contrôle rigoureux sur l'utilisation des véhicules par leurs partenaires d'exécution.

#### **Audit de la gestion de l'information et de la fonction TIC (Technologies de l'information et des communications) dans les bureaux de pays**

59. L'audit a évalué si la fonction TIC disposait de structures, procédures et contrôles adéquats dans les bureaux de pays audités pour assurer l'exhaustivité et l'intégrité des données ainsi que la continuité et la rentabilité des services fournis. Les applications utilisées étaient essentiellement les applications types de l'UNICEF et la plupart des licences informatiques étaient négociées au niveau international. Cependant, dans divers lieux d'affectation, aucune structure adéquate n'avait été désignée pour fournir les services informatiques et télématiques et aucune ressource n'avaient été allouées à cet effet. Il n'existait pas de directives concernant les structures chargées de la gouvernance en matière d'informatique et de communications, les stratégies et les services attendus au niveau national. Les mandats des responsables régionaux des TIC n'étaient pas clairement définis et aucune action concertée n'avait été engagée pour recenser les possibilités d'externalisation ou de coordination interinstitutions. Par ailleurs, les bureaux régionaux et les bureaux de pays ne disposaient d'aucun dispositif pour contrôler l'utilisation abusive du matériel et les atteintes à la sécurité informatique.

### Audit de la sécurité du progiciel SAP au niveau des applications

60. L'audit visait à déterminer si l'accès aux modules SAP correspondait aux attributions des différents postes. Il a également examiné la répartition des responsabilités en matière de sécurité entre la Division des solutions et services informatiques et les principales divisions utilisant les modules. Il a établi que les divisions utilisant les modules ne disposaient elles-mêmes d'aucune procédure pour créer, gérer et attribuer des groupes de droits d'accès. Il a également relevé des lacunes dans l'attribution des fonctions, l'octroi et la suppression des droits d'accès ainsi que l'élaboration et la maintenance des programmes personnalisés. Il convenait de remédier à ces lacunes en tenant compte de l'implémentation du futur Progiciel de gestion intégré (PGI) de l'UNICEF, de la forte augmentation du nombre d'utilisateurs et des difficultés que pose la dispersion géographique de ces derniers. La Division des solutions et services informatiques a pris des mesures pour appliquer les recommandations formulées à l'issue de l'audit et a chargé une entreprise spécialisée de la conseiller quant à la stratégie la plus appropriée en matière de sécurité compte tenu de l'utilisation des modules SAP à l'UNICEF.

### Récapitulatif des principales constatations et des problèmes récurrents

61. Les observations revenant fréquemment pour un grand nombre de bureaux de pays ont été décrites à la section III C du présent rapport, ainsi que dans les précédents rapports annuels au Conseil d'administration. On trouvera au tableau 8 un récapitulatif des principaux problèmes récurrents observés en 2009. Les problèmes recensés correspondent à ceux que le Bureau de la vérification interne des comptes avait signalés au Conseil d'administration en 2008. Les causes de ces problèmes en 2007, 2008 et 2009 sont exposées à la section III C.

Tableau 8

#### Récapitulatif des principaux problèmes récurrents relevés lors des audits de bureaux extérieurs en 2009

<i>Fonction auditée</i>	<i>Principaux problèmes récurrents</i>
Gouvernance et gestion des risques	Lacunes dans la planification stratégique et l'établissement des priorités par les bureaux de pays Absence d'approche systématique de la gestion des risques Lacunes afférentes à la stratégie de gestion des ressources humaines et au recrutement
Gestion des programmes	Mauvaise évaluation des capacités des partenaires d'exécution Hiérarchisation inadéquate des activités d'évaluation Méconnaissance de la situation des enfants
Gestion des opérations	Lacunes dans le traitement des opérations financières et les contrôles financiers Lacunes dans le recrutement des fournisseurs Défaillances de la gestion des biens matériels

62. Les audits du siège, audits de systèmes et audits thématiques effectués en 2009 n'ont pas donné lieu à la formulation d'observations concernant des problèmes récurrents, hormis les lacunes signalées concernant l'encadrement et le suivi. Les principaux problèmes relevés lors de ces audits ont été : le manque d'efficacité des indicateurs des plans annuels de gestion; l'absence de procédures à suivre lors de la définition et de la répartition des responsabilités; la méconnaissance et le manque de maîtrise des directives de l'UNICEF destinées à promouvoir le respect de la déontologie et les valeurs de l'organisation dans les bureaux de pays ainsi que le manque de confiance dans ces directives.

63. Des solutions à plusieurs des grands problèmes récurrents susmentionnés sont actuellement recherchées dans le cadre de la mise en œuvre des initiatives visant à améliorer le fonctionnement structurel du Fonds. Par exemple, la définition d'un cadre de gestion des risques applicable à l'ensemble de l'organisation donnerait à l'administration et au personnel les moyens de prendre des décisions tenant compte des risques; la consolidation du système de responsabilisation contribuerait à préciser les responsabilités et les contrôles à exercer à tous les niveaux de l'organisation; et le renforcement des indicateurs et des instruments de gestion des résultats améliorerait la mesure et l'évaluation des résultats à tous les niveaux.

## V. Enquêtes

64. Comme indiqué à la section II du présent rapport, le Bureau de la vérification interne des comptes est chargé de conduire les enquêtes sur les cas présumés de fraude, d'abus de pouvoir, de corruption, de harcèlement et d'exploitation sexuels, d'irrégularités de gestion à l'UNICEF et de représailles contre des personnes qui signalent des manquements. En 2009, il a reçu une centaine de plaintes soit directement, soit par l'intermédiaire d'un système de courrier électronique accessible sur l'intranet et par Internet.

65. Le nombre d'enquêtes menées par le Bureau est passé de 78 en 2008 à 51 en 2009. Cette diminution tient au fait que les affaires signalées ne sont désormais comptabilisées que si elles donnent lieu à des enquêtes après un examen préliminaire. Le tableau 9 indique les catégories d'enquêtes que le Bureau de la vérification interne des comptes a enregistrées en 2009. Analogue à celle d'autres institutions, fonds et programmes des Nations Unies, la liste de ces catégories aidera à conduire une analyse de l'évolution des actes répréhensibles au sein de l'organisation, ainsi qu'à déceler les défaillances du système au cours des années à venir.

66. Sur les 51 affaires soumises, 20 ont été closes à l'issue d'un examen préliminaire et 31 ont fait l'objet d'enquêtes. Parmi ces dernières, l'une est encore en cours et l'autre a été portée devant le Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat de l'ONU. Le Bureau de la vérification interne des comptes a procédé lui-même à des enquêtes sur place en coordination avec la Division des ressources humaines et les bureaux régionaux concernés mais a également continué de fournir aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux des directives concernant la façon de gérer les enquêtes préliminaires sur le terrain. La politique de l'UNICEF relative à la lutte contre la fraude indique aux membres du personnel les moyens de signaler les cas de fraude ou d'irrégularités.

Tableau 9  
**Nombre d'affaires soumises par le Bureau de la vérification interne des comptes à la Division des ressources humaines et à la Section des politiques et du droit administratif, par catégorie, et nombre d'affaires ayant donné lieu à des mesures disciplinaires de la part de la Division en 2009**

<i>Catégories</i>	<i>Nombre d'affaires soumises à la Division des ressources humaines et à la Section des politiques et du droit administratif</i>		<i>Nombre d'affaires ayant donné lieu à des mesures disciplinaires de la part de la Division des ressources humaines ou de la Section des politiques et du droit administratif</i>
	<i>Nombre d'affaires</i>		
Vol (avec ou sans effraction) de fonds ou biens appartenant à l'UNICEF	7	5	2
Fraude sur les prestations (traitement, indemnités, frais de voyage, etc.)	3	1	1
Irrégularités dans la passation de marchés (non-respect des modalités établies pour la sélection des fournisseurs, manipulation du processus de passation des marchés)	4	1	1
Corruption ou versement de commissions occultes	3	1	1
Utilisation sans autorisation, usage abusif ou gaspillage de fonds ou biens de l'UNICEF par des fonctionnaires du Fonds	2	1	1
Falsification	1	1	0
Fraude ou vol n'impliquant pas du personnel de l'UNICEF	3	0	0
Graves erreurs de gestion ou imprudence entraînant des pertes pécuniaires pour l'UNICEF	1	0	0
Conduite du personnel (questions d'intégrité, non-respect des règles et règlements de l'UNICEF ou de la législation locale, actes indignes d'un fonctionnaire international)	11	7	5
Harcèlement ou abus de pouvoir	6	4	1
Harcèlement et exploitation sexuels	5	3	3
Conflit d'intérêts	5	4	3
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>28</b>	<b>18</b>

67. Toutes les affaires remontant aux années précédentes étaient closes. Les 48 enquêtes menées ont donné lieu à 28 rapports qui ont tous été transmis à la Division des ressources humaines pour examen et suite à donner. Le nombre total d'enquêtes ouvertes en 2009 était sensiblement plus bas qu'en 2008 mais seul un rapport de moins (28 au lieu de 29) a été transmis à la Division des ressources humaines. Au 26 avril 2010, la Division avait pris des mesures disciplinaires faisant suite à 18 enquêtes. Dans sept affaires, les fonctionnaires ont démissionné pendant l'enquête ou les procédures disciplinaires. Dans deux cas, la Division a décidé que l'affaire était close. Une affaire était en instance. Le nombre et le type de mesures disciplinaires qui sont prises sont communiqués dans une circulaire que la Directrice

générale publie chaque année pour informer les fonctionnaires des types de fautes ou d'irrégularités commises et de leurs suites disciplinaires et, le cas échéant, judiciaires.

68. Au 26 avril 2010, la Division des ressources humaines avait décidé le renvoi sans préavis de sept fonctionnaires (pour les manquements suivants : faute professionnelle, harcèlement sexuel et vol de fonds de l'UNICEF); le renvoi sans préavis de deux autres étaient en cours. Il y avait eu en outre 3 blâmes écrits avec perte d'échelon, 4 blâmes écrits; 3 avertissements donnés par écrit et 1 avertissement donné oralement.

69. Les 20 autres affaires (sur un total de 48 enquêtes) ont été closes par le Bureau de la vérification interne des comptes pour les motifs suivants :

- a) Les accusations n'étaient pas fondées (7 affaires);
- b) Les accusations n'ont pas pu être étayées (9 affaires);
- c) Des mesures ont été prises en amont pour éviter des fraudes bancaires (2 affaires);
- d) Le Bureau n'avait pas compétence pour conduire les enquêtes correspondantes (2 affaires).

## **VI. Application des recommandations d'audit par l'administration**

70. Le Bureau de la vérification interne des comptes surveille régulièrement l'état de la mise en œuvre des mesures prises par les bureaux de pays et bureaux régionaux et les divisions du siège audités, pour pouvoir classer définitivement les recommandations d'audit. Lorsque les mesures prises ne permettent pas de faire face aux risques signalés, il indique les lacunes et suggère les dispositions à prendre pour les maîtriser correctement. Il envoie des rappels lorsque les rapports d'exécution ne sont pas présentés en temps voulu. Dans sa décision 2006/18, le Conseil d'administration a demandé à être informé de toutes les recommandations qui n'avaient pas été mises en œuvre dans les 18 mois suivant leur publication. Au 31 mars 2010, sept recommandations datant de plus de 18 mois (voir annexe 2), toutes formulées à l'issue d'audits du siège et de bureaux régionaux, n'avaient pas été entièrement appliquées.

### **Suite donnée aux observations d'audit adressées à des bureaux de pays**

71. Au 31 mars 2010, toutes les recommandations issues d'observations adressées aux bureaux de pays en 2008 ou avant étaient closes.

72. Le Bureau de la vérification interne des comptes a adressé 403 observations à des bureaux de pays en 2009, dont 220 à propos d'affaires qui n'ont pas encore été classées. Ces observations concernent 19 bureaux. Sur les 26 bureaux audités en 2009, 16 devaient rendre compte au 31 mars 2010 des mesures correctives prises et l'ont tous fait dans les temps. Le Bureau a constaté que les contrôles voulus étaient en place pour 69 % des risques recensés dans ces 16 bureaux.

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

73. Toutes les recommandations des 28 rapports d'audit des services du siège et de bureaux régionaux et rapports de synthèses publiés de 2002 à 2006 ont été intégralement mises en œuvre

74. Le taux d'exécution pour tous les audits du siège et de systèmes conduits de 2007 à 2009 était de 75 %. Sur les 263 recommandations formulées dans les six rapports des audits du siège et de systèmes publiés en 2007, 256 ont été closes. Les sept autres recommandations formulées dans deux rapports d'audit (dont l'une à propos de la gestion des contributions non thématiques au titre des autres ressources et des contrôles de sécurité de base du progiciel SAP) n'avaient pas encore été appliquées et dataient de plus de 18 mois (voir annexe 2). Sur les 202 recommandations formulées dans les 10 rapports d'audit publiés en 2008, 115 ont été closes; les 87 autres n'ont pas encore été appliquées. Les quatre rapports d'audit publiés en 2009 comportaient 74 recommandations, dont 35 étaient closes au 31 mars 2010.

## Annexe 1

### Audits des bureaux extérieurs réalisés en 2010 : appréciation de la gestion des risques

Bureau	Appréciation générale	Appréciation par domaine fonctionnel		
		Gouvernance et gestion des risques	Gestion des programmes	Gestion des opérations
Bangladesh	Satisfaisant	Satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant
Cameroun	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant
Côte d'Ivoire	Insuffisant	Insuffisant	Partiellement satisfaisant	Insuffisant
Cuba	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant	Partiellement satisfaisant
El Salvador	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant
Éthiopie	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant
Haïti	Insuffisant	Insuffisant	Insuffisant	Partiellement satisfaisant
Inde (Bhopal)	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant
Inde (Delhi)	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant
Inde (Lucknow)	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant
Jordanie	Satisfaisant	Satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant
Kosovo	Satisfaisant	Satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant
Mozambique	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant
Myanmar	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant
Namibie	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Insuffisant
Nicaragua	Satisfaisant	Satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant
Nigéria	Satisfaisant	Satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant

<i>Bureau</i>	<i>Appréciation générale</i>	<i>Appréciation par domaine fonctionnel</i>		
		<i>Gouvernance et gestion des risques</i>	<i>Gestion des programmes</i>	<i>Gestion des opérations</i>
Oman	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant
Pays insulaires du Pacifique (Fidji)	Satisfaisant	Satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant
Panama	Insuffisant	Insuffisant	Insuffisant	Satisfaisant
République centrafricaine	Insuffisant	Insuffisant	Insuffisant	Insuffisant
République dominicaine	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant
Somalie	Partiellement satisfaisant	s.o.*	s.o.*	s.o.*
République arabe syrienne	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant
Tchad	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Insuffisant
Timor-Leste	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant
Zimbabwe	Insuffisant	Insuffisant	Insuffisant	Insuffisant

\* L'audit complémentaire ne comporte pas d'appréciation par domaine fonctionnel.



## Annexe 2

## Liste des observations auxquelles il n'a pas été donné suite depuis plus de 18 mois (au 31 mars 2010)

---

*Observation d'audit*
*Recommandation*


---

### Gestion des contributions non thématiques au titre des autres ressources (rapport publié en 2007)

Manque de clarté de la définition des pouvoirs de contrôle, ainsi que des attributions et responsabilités des bureaux régionaux concernant le contrôle de l'usage que les bureaux de pays font des contributions au titre des autres ressources

L'UNICEF, ainsi que les divisions du siège et les bureaux régionaux compétents, devraient préciser les pouvoirs, attributions et responsabilités des bureaux régionaux concernant le contrôle de l'usage que les bureaux de pays font des autres ressources et mettre en place des mécanismes pour contrôler systématiquement les bureaux régionaux qui interviennent dans la gestion des contributions au titre des autres ressources.

### Contrôles de sécurité de base du progiciel SAP (rapport publié en 2008)

Manque de formation des responsables de la sécurité du progiciel

La Division des solutions et services informatiques devrait, en collaboration avec la Division des ressources humaines, élaborer et mettre en œuvre un programme de formation sur la sécurité informatique et la sécurité du progiciel SAP, notamment sur les principaux risques qui pèsent sur la confidentialité et l'intégrité des données, à l'intention des responsables de la sécurité du progiciel.

Absence de procédures définies pour établir et examiner les rapports sur la sécurité du progiciel et y donner suite

La Division des solutions et services informatiques devrait arrêter et appliquer une politique claire en ce qui concerne l'accès en ligne aux rapports relatifs à la sécurité et la fréquence à laquelle les rapports doivent être établis. L'établissement et l'examen des rapports relatifs à la sécurité devraient être confiés aux responsables compétents de chaque division et bureau de pays.

Compte tenu de l'augmentation attendue du nombre d'utilisateurs du progiciel, il n'est pas réaliste de contrôler les niveaux d'accès et d'examiner les rapports relatifs aux atteintes à la sécurité uniquement au niveau central.

La Division des solutions et services informatiques devrait étudier les moyens de permettre aux responsables de chaque division et bureau de pays chargés de contrôler la sécurité d'avoir accès aux outils d'interrogation permettant de vérifier les capacités des utilisateurs de leurs groupes en matière de sécurité et d'enquêter sur les atteintes à la sécurité.

---

<i>Observation d'audit</i>	<i>Recommandation</i>
Attribution inadéquate des codes utilisés par le progiciel pour les transactions critiques vérifiées	La Division des solutions et services informatiques devrait revoir, en concertation avec les divisions concernées, l'accès des fonctionnaires aux codes utilisés par le progiciel pour les transactions critiques afin d'en vérifier la légitimité et de le contrôler. La Division devrait également s'assurer que les critères régissant l'accès à ces codes (qui permettent aux utilisateurs de lire, modifier et supprimer toutes les données dans le progiciel) sont consignés dans la politique en matière de sécurité et approuvés par les propriétaires de données.
Absence de procédures établies pour modifier ou désactiver les droits d'accès au progiciel	La Division des solutions et services informatiques devrait, en coordination avec la Division des ressources humaines, arrêter des normes, définir les responsabilités et instituer des procédures pour modifier et désactiver les droits d'accès au progiciel.
Absence de lien automatique avec les données relatives au personnel dans le progiciel pour gérer les droits d'accès des fonctionnaires mutés ou licenciés	La Division des solutions et services informatiques devrait étudier la faisabilité de la mise au point d'un lien automatique entre la fonction de sécurité du progiciel et les données relatives au personnel utilisées par le progiciel de façon à ce que les informations relatives aux utilisateurs nécessaires à l'attribution, à la modification et à la suppression des droits d'accès au progiciel soient systématiquement extraites des dossiers individuels des utilisateurs concernés.

---