



Conseil économique et social

Distr. limitée
15 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*

Activités d'audit interne en 2008

Rapport annuel au Conseil d'administration

Résumé

Le Directeur du Bureau de l'audit interne présente chaque année un rapport indépendant au Conseil d'administration. Le présent rapport rend compte des activités, constatations et conclusions du Bureau pour 2008.

* E/ICEF/2009/16.

Conclusions générales

1. De 2005 à 2008, le nombre des observations signalant des risques dans les bureaux de pays a diminué en raison notamment du renforcement global de la gestion du risque au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Cependant, en 2008, le pourcentage des bureaux ayant obtenu l'appréciation « insuffisant », même s'il a diminué en ce qui concerne les remises d'espèces aux partenaires d'exécution et l'assistance sous forme de fournitures, a augmenté pour la gestion des programmes et les contrôles financiers. Le suivi des recommandations a montré que les bureaux intéressés avaient fait d'importants progrès dans l'application de mesures correctives au 15 juin 2009.

2. Par ailleurs, les 10 audits des services au siège, audits thématiques et audits de système menés à bien en 2008 ont indiqué que des améliorations étaient nécessaires dans plusieurs domaines, à savoir la gouvernance, les responsabilités, la surveillance, l'encadrement, l'appui et le suivi des résultats. Pour renforcer la gestion des risques et les contrôles dans ces domaines, l'UNICEF a pris des dispositions touchant la surveillance exercée par l'administration et la poursuite de l'application de plusieurs des mesures adoptées pour améliorer son fonctionnement.

I. Introduction

3. Le présent rapport a été établi compte tenu des observations faites au cours du débat sur l'audit interne qui a eu lieu à la deuxième session ordinaire de 2008 du Conseil d'administration. Il s'agissait, en particulier, de la demande de renseignements – à faire figurer dans le rapport annuel du Bureau de l'audit interne au Conseil d'administration pour 2009 – sur l'état de la mise en œuvre du cadre de gestion des risques de l'organisation, et les résultats des enquêtes. Plusieurs autres questions ont été examinées par l'UNICEF dans sa réponse au rapport annuel pour 2008 : a) la demande d'information concernant les mesures prises et les progrès accomplis en vue d'améliorer les résultats des bureaux de pays dans les domaines de la gestion des programmes, de la remise d'espèces aux partenaires d'exécution et de l'assistance sous forme de fournitures; et b) les progrès réalisés et les enseignements tirés dans le cadre de la mise en œuvre de l'approche harmonisée des remises d'espèces.

4. La section II du présent rapport contient un examen des responsabilités du Bureau et de ses fonctions d'assurance qualité et de planification des audits axée sur le risque, ainsi que de sa capacité de s'acquitter de ses obligations. On trouvera dans la section III des explications sur l'étendue des vérifications, les appréciations d'audit et les principales constatations, ainsi que les causes des problèmes décelés. Les principales constatations et les problèmes récurrents sont récapitulés dans la section IV. La section V donne un aperçu des activités d'enquête, tandis que la section VI fait le point de l'application des recommandations d'audit. La section VII décrit les mesures prises et les progrès accomplis par la direction de l'UNICEF dans la préparation de la mise en œuvre du cadre de gestion des risques applicable à l'ensemble de l'organisation. Enfin, on trouvera à l'annexe 1 l'appréciation de la gestion du risque découlant des audits de bureaux extérieurs réalisés en 2007, 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 capacité du Bureau de l'audit interne

A. Attributions et responsabilités du Bureau

5. 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 du risque, de contrôle et de gouvernance de l'organisation. Il se conforme aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne définies par l'Institut des auditeurs internes.

6. Le Bureau est chargé d'enquêter sur les cas présumés de fraude, de corruption et de mauvaise gestion à l'UNICEF, ainsi que les cas de harcèlement, de harcèlement sexuel et d'abus de pouvoir. Les enquêtes sur les représailles qui seraient exercées contre les dénonciateurs de manquements font également partie de ses attributions. Par ailleurs, le Bureau a adopté les Lignes directrices uniformes des Nations Unies pour les enquêtes.

7. Le plan d'audit annuel et le plan de travail annuel par bureau concernant les mesures d'amélioration sont examinés et approuvés par le Comité 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

8. Pour assurer la direction de l'UNICEF de la qualité des rapports d'audit, le Directeur du Bureau de l'audit interne insère une « attestation de conformité aux normes du Bureau de l'audit interne » dans chaque rapport visé lorsque l'audit correspondant a permis d'établir que les normes du Bureau ont été respectées. En 2008, 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.

9. L'Institut des auditeurs internes a effectué une étude indépendante de l'activité du Bureau en 2008. Comme indiqué 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. La majorité des recommandations de l'Institut ont été largement appliquées; celles restant à mettre en œuvre ont été prises en considération lors de l'établissement du plan de travail du Bureau pour 2009.

10. 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 2008, le Bureau a aidé deux fonctionnaires à obtenir le statut d'auditeur interne agréé et appuyé la participation de huit autres à des activités de formation externe dans le cadre de la formation continue.

C. Planification des audits axée sur le risque

11. Pour que les ressources d'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 définition de ces risques est dorénavant facilitée par les procédures de gestion globale du risque mises en place par la direction, avec l'aide d'un cabinet de consultants en 2008 (voir sect. VII).

12. 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 niveau d'exécution des programmes dans un bureau extérieur (pour de plus amples détails on se reportera au rapport annuel du Bureau pour 2007). Avant chaque vérification, les auditeurs effectuent une analyse du risque ou un contrôle préalable pour définir et préciser les objectifs et l'étendue de l'audit. Du fait que les entités à auditer sont sélectionnées en fonction des risques auxquels elles sont exposées et que ces risques déterminent l'étendue des vérifications à effectuer, le Bureau est en mesure d'examiner en priorité les domaines présentant les risques les plus importants et de répertorier de façon plus fiable les aspects à améliorer.

13. 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 d'autres fonctionnent avec moins de 1 million de dollars. Le Bureau a actuellement pour politique d'auditer l'ensemble des bureaux au cours d'un cycle de cinq ans, avec des vérifications plus fréquentes pour les 10 bureaux bénéficiant des plus grosses allocations de ressources au titre des programmes – tous les deux ans habituellement. 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, comme l'a conseillé le Comité d'audit, l'UNICEF réexamine sa politique relative au cycle de cinq ans en vue éventuellement de modifier la fréquence minimale des vérifications, en particulier dans les bureaux dont le budget est inférieur à 10 millions de dollars, de sorte à consacrer les ressources d'audit aux domaines où les risques sont les plus élevés.

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

14. Le Bureau de l'évaluation et le Bureau de l'audit interne travaillent en étroite collaboration et examinent ensemble leurs plans de travail respectifs. En 2008, ils ont élaboré et appliqué conjointement un projet pilote d'évaluation de l'exécution des programmes (dont il est rendu compte à la section III D).

15. Le Bureau de l'audit interne a conseillé l'UNICEF en vue de la mise en place d'un cadre de gestion des risques de l'organisation et géré le contrat passé avec un cabinet de consultant à cet effet (il en est rendu compte à la section VII). Par ailleurs, la direction du Fonds lui a demandé plus fréquemment qu'au cours des

années précédentes des avis sur les mesures visant à améliorer le fonctionnement de l'organisation ou les politiques ou systèmes de gestion en cours d'élaboration. À titre d'exemple, le Bureau a fourni une contribution stratégique et des conseils sur la révision du cadre de redevabilité du Fonds et d'autres questions liées à la réforme des Nations Unies et à l'approche harmonisée des remises d'espèces.

E. Ressources et capacités du Bureau

16. 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. Plusieurs de ces postes étaient encore vacants au premier semestre 2008, le Bureau s'occupant alors du recrutement aux postes nouvellement créés, d'où le report de certaines activités d'audit et d'investigation ou le retard enregistré dans leur exécution (voir les sections III A et V, respectivement). Cependant, tous les postes de fonctionnaire de rang supérieur avaient été pourvus fin 2008, seul un poste P-2 restant vacant.

17. Le nouveau fonctionnaire chargé de l'assurance qualité, depuis le deuxième semestre 2008, est un éditeur auquel incombe la tâche de veiller à ce que les problèmes soulevés dans les rapports d'audit soient présentés de façon claire et logique afin d'en faciliter la compréhension et d'en réduire la complexité technique, autant que faire se peut.

18. Dans le projet de budget qu'il a présenté pour l'exercice biennal 2010-2011, le Bureau de l'audit interne 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.

F. Comité d'audit

19. Le Comité d'audit a continué à fournir des avis sur le renforcement du dispositif de surveillance de l'UNICEF. Il a publié son rapport annuel pour 2008 au Conseil d'administration (présenté dans un document distinct), dans lequel il a recommandé au Fonds, entre autres mesures, de poursuivre les efforts engagés en vue de la maîtrise intégrale du cadre de gestion du risque de l'organisation et de continuer à accorder un rang de priorité élevé à la mise en place de ce dispositif, et de suivre de près les mesures liées à l'adoption des Normes comptables internationales pour le secteur public et à la mise en place du progiciel de gestion intégré, en vue d'en garantir l'application sans heurts et sans retards.

20. La charte du Comité d'audit, approuvée en 2006, est actuellement révisée pour tenir compte des modifications apportées à la composition du comité et adopter les pratiques optimales mises au point par les organismes des Nations Unies.

III. Résultats des travaux menés en 2008

A. Étendue des audits

21. Tous les bureaux extérieurs, sauf deux, ont été audités au moins une fois au cours des sept dernières années. Les 10 plus gros bureaux sont habituellement audités tous les deux ans. Le tableau I indique que le Bureau a réalisé 35 audits en 2008. Les 25 vérifications de bureaux extérieurs prévues ont toutes été menées à bien en 2008. On trouvera à l'annexe I la liste des bureaux de pays audités et l'appréciation portée sur les fonctions sur lesquelles les vérifications ont porté, et à la section II.E le récapitulatif des principales constatations des audits du siège, audits thématiques et audits de systèmes réalisés en 2008.

Tableau 1

Nombre d'audits effectués pendant la période 2007-2008

	2007	2008
Nombre d'audits de bureaux extérieurs	24	25
Nombre d'audits du siège et d'audits de systèmes, et rapports de synthèse	6	10
Nombre d'audits menés en commun (Cap-Vert)	1	–
Nombre d'audits menés à bien	31	35

B. Observations relatives à des risques et appréciations concernant les bureaux de pays

22. Le tableau 2 récapitule les observations formulées à l'issue d'audits de bureau de pays effectués entre 2005 et 2008, par niveau de risque. Le Bureau de l'audit interne a formulé 327 observations concernant les risques à l'intention de ces bureaux.

Tableau 2

Observations formulées à l'issue d'audits de bureau de pays effectués entre 2005 et 2008, par niveau de risque

	2005		2006		2007		2008	
Risque élevé	81	13 %	66	13 %	51	13 %	55	17 %
Risque moyen	545	87 %	424	87 %	334	87 %	272	83 %
Total, observations concernant des risques	626	100 %	490	100 %	385	100 %	327	100 %

23. La diminution des observations signalant des risques élevés et moyens dans les bureaux de pays, dont le nombre a été ramené de 626 à 327 au cours de la période de quatre ans allant de 2005 à 2008, résulte en partie du renforcement global de la gestion des programmes (au niveau en particulier de la clarté et de la logique des plans de travail négociés avec les partenaires d'exécution), des contrôles financiers,

et de la gestion administrative (recrutement, appréciation du comportement professionnel et gestion des voyages).

24. En 2008, 34 % des observations formulées portaient sur la gestion des programmes. En outre, dans ce domaine, la proportion d'observations concernant des risques élevés est passée de 31 % en 2007 à 45 % en 2008 en raison principalement du relâchement de la surveillance que les directeurs de programmes doivent exercer pour garantir la bonne application des contrôles. Les autres observations relatives à des risques élevés avaient trait principalement aux contrôles financiers (20 %), à l'assistance sous forme de fournitures (15 %) et à l'administration des remises d'espèces aux partenaires d'exécution (13 %).

25. 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 du risque à utiliser dans les rapports d'audit interne. Les nouvelles mentions (« satisfaisant », « partiellement satisfaisant » et « insuffisant ») sont utilisées par l'UNICEF depuis le 1^{er} janvier 2007. Le tableau 3 donne le récapitulatif des appréciations portées sur les fonctions ayant fait l'objet d'un audit en 2007 et 2008.

Tableau 3
**Récapitulatif des mentions attribuées, par fonction auditée,
aux bureaux extérieurs en 2007 et 2008**

(En pourcentage)

	« Satisfaisant »		« Partiellement satisfaisant »		« Insuffisant »	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Gestion des programmes	9	29	78	42	13	29
Contrôles financiers	43	52	57	32	0	16
Remise d'espèces aux partenaires d'exécution	15	0	62	80	23	20
Assistance sous forme de fournitures	11	29	56	57	33	14

26. Il ressort des études préliminaires effectuées périodiquement que les bureaux de pays ayant obtenu la mention « insuffisant » avaient accompli d'importants progrès dans l'application des recommandations au 31 mars 2009. Qui plus est, comme l'indique la section IV, la mise en œuvre de 10 mesures prises par l'UNICEF pour améliorer son fonctionnement aura des effets bénéfiques sur les résultats de ces bureaux. On trouvera aussi à la section IV une analyse des observations et appréciations par fonction auditée. Étant donné la politique consistant à auditer chaque bureau extérieur une fois tous les cinq ans (à l'exception des 10 bureaux dotés des budgets les plus importants), le nombre d'observations et d'appréciations par fonction auditée devrait varier d'une année sur l'autre car, de façon générale, les bureaux audités ne sont pas les mêmes chaque année.

Gestion des programmes

27. Les pratiques de gestion des programmes considérées comme essentielles par l'UNICEF ont fait l'objet de 24 audits dans les bureaux extérieurs. Ces audits ont porté sur la façon dont les bureaux s'organisaient (gouvernance) et dont ils planifiaient, appuyaient et suivaient l'obtention de résultats dans l'action en faveur de l'enfance. Les auditeurs ont également cherché à savoir si les bureaux et leurs partenaires d'exécution analysaient l'absence éventuelle de progrès et si les principaux résultats étaient validés par une évaluation. En dépit de la diminution du nombre des observations formulées dans ce domaine, qui a été ramené de 142 en 2007 à 112 en 2008, 29 % des bureaux ont obtenu la mention « insatisfaisant » en 2008, contre 13 % l'année précédente (tableau 3). Ce résultat s'explique essentiellement par l'augmentation du nombre des observations concernant des risques élevés, qui est passé de 16 en 2007 à 25 en 2008 (tableau 4), et par la révision des directives pour l'audit des programmes, qui vise à faire davantage porter les vérifications sur les contrôles essentiels. Les problèmes constatés tenaient principalement à l'insuffisance des contrôles concernant la gestion des programmes et à une planification inadéquate (comme il est expliqué à la section III C).

Tableau 4

Gestion des programmes : nombre d'observations formulées

(Le nombre d'observations concernant les risques élevés est donné entre parenthèses.)*

<i>Fonction</i>	<i>2007</i>		<i>2008</i>	
Gestion des programmes	25	(4)	26	(5)
Normes de planification annuelle	40	(5)	18	(4)
Exécution des programmes et suivi des résultats	36	(3)	34	(8)
Mesure des résultats	20	(2)	10	(5)
Travaux d'évaluation et de recherche	11	(2)	9	(0)
Communication des résultats	10	(0)	15	(3)
Total	142	(16)	112	(25)
Nombre de bureaux extérieurs audités	23		24	

* Compte tenu de l'ensemble des observations relatives à des risques formulées à l'issue des audits de bureau extérieur.

28. Les structures décisionnelles des bureaux de pays ont pour objectif de superviser, de guider et d'appuyer l'obtention de résultats en faveur des enfants. En 2008, les équipes chargées de gérer les programmes dans huit bureaux de pays n'avaient pas bien informé les représentants des moyens de mesurer et de suivre les résultats pour contribuer à la mise en œuvre des priorités et des objectifs des programmes. Par ailleurs, 10 bureaux de pays n'avaient pas correctement défini les grandes priorités ou n'avaient pas mis en place de mécanismes appropriés pour mesurer et suivre les résultats obtenus en ce qui concerne les priorités qui avaient été arrêtées.

29. Les audits effectués dans 14 bureaux ont révélé des lacunes dans la conception des plans de gestion des programmes de pays, qui sont arrêtés avec les partenaires et forment la base de l'assistance fournie par l'UNICEF aux pays. Dans neuf bureaux,

des carences ont été observées au niveau de la précision et de la logique des plans de travail négociés, où devraient être décrits les résultats escomptés et les activités attendues des partenaires d'exécution. Or, des plans insuffisamment précis pourraient entraîner des malentendus entre un bureau et ses partenaires d'exécution quant aux travaux à entreprendre et aux objectifs à atteindre. Des carences dans l'exécution des programmes et le suivi des progrès de la mise en œuvre des plans de travail négociés ont été constatées dans 22 bureaux. Elles s'expliquaient principalement par des plans de mise en œuvre ambitieux, l'évaluation défailante de la capacité des partenaires d'exécution d'utiliser et de gérer les fournitures achetées par l'UNICEF, le suivi insuffisant des progrès accomplis par les partenaires, et la mauvaise gestion des problèmes dont on sait qu'ils entravent la bonne exécution du plan de travail.

30. Huit bureaux de pays éprouvaient des difficultés à mesurer les résultats annuels et pluriannuels, essentiellement parce que les résultats escomptés n'avaient pas été clairement fixés. Les travaux d'évaluation et de recherche n'avaient pas été correctement hiérarchisés dans 8 des 24 bureaux audités, d'où une mise en œuvre insuffisante de la fonction évaluation. Par ailleurs, 11 bureaux rendaient très peu compte dans leurs rapports annuels au siège des progrès accomplis dans la réalisation des résultats annuels escomptés.

Contrôles financiers

31. Les dispositifs de contrôle financier ont été examinés dans 25 bureaux audités. Les vérifications ont porté sur la façon dont les bureaux extérieurs garantissaient : la séparation des fonctions et la bonne application des contrôles financiers; le traitement correct et exhaustif des opérations financières; et la supervision des contrôles financiers. En 2008, 84 % des bureaux de pays audités ont obtenu dans ce domaine la mention « satisfaisant » ou « partiellement satisfaisant » (tableau 3). Les autres ont reçu la mention « insuffisant » en raison principalement de l'augmentation du nombre des observations concernant des risques élevés, passé de 4 en 2007 à 11 en 2008 (tableau 5). Les carences constatées tenaient essentiellement au manque de suivi de l'application des contrôles financiers, à des erreurs humaines et à des instructions lacunaires (voir la section III C du présent rapport pour des explications).

Tableau 5

Contrôles financiers : nombre d'observations formulées

(Le nombre d'observations concernant les risques élevés est donné entre parenthèses.)*

<i>Fonction</i>	2007		2008	
Attribution des responsabilités afférentes aux contrôles financiers	22	(1)	15	(0)
Traitement des opérations	32	(2)	38	(5)
Supervision des contrôles financiers	19	(1)	31	(6)
Total	73	(4)	84	(11)
Nombre de bureaux extérieurs audités	23		25	

* Compte tenu de l'ensemble des observations relatives à des risques formulées à l'issue des audits de bureau extérieur.

32. La répartition des responsabilités relatives aux contrôles financiers s'est améliorée en 2008, le nombre des observations ayant été ramené de 22 à 15. S'agissant du traitement des opérations financières, l'application des contrôles s'est légèrement dégradée, comme l'indique le nombre des observations concernant des risques élevés, passé de deux en 2007 à cinq en 2008. Il en va de même pour la supervision des contrôles financiers, avec 31 observations relatives à des risques contre 19 l'année précédente. Au moins une défaillance a été constatée sur les plans du respect des délais et de l'exactitude dans la clôture des comptes et l'établissement de rapports sur les opérations financières à l'intention du siège dans 17 des 24 bureaux audités.

Gestion des remises d'espèces, assistance sous forme de fournitures et autres contributions aux programmes

33. Après examen préliminaire des données relatives aux résultats, les audits peuvent porter sur la façon dont un bureau extérieur planifie les apports aux programmes et dont il engage les dépenses et passe les marchés correspondants. Depuis 2007, les vérifications dans ce domaine sont axées sur la gestion des risques associés aux procédures qui sont décrites dans les directives harmonisées adoptées par les organismes des Nations Unies membres du Comité exécutif. La gestion des remises d'espèces aux partenaires d'exécution a été examinée dans 18 bureaux de pays où elle constitue un volet important du programme de coopération.

34. Le tableau 6 donne la répartition des observations formulées. La mise en œuvre de l'approche harmonisée de la remise d'espèces n'était pas suffisamment planifiée et préparée avec les équipes de pays des Nations Unies dans 14 bureaux. Par exemple, neuf de ces bureaux n'avaient pas évalué les capacités des partenaires de l'UNICEF de gérer et rendre compte de ces remises ou ne l'avaient pas fait de façon satisfaisante. Dix bureaux n'avaient pas commencé à informer les partenaires des nouvelles modalités ou l'avaient fait de façon incomplète, tandis que 9 bureaux n'avaient arrêté ni stratégie ni plan d'action concernant leurs activités de contrôle de la bonne utilisation des espèces remises. Deux bureaux n'avaient pas encore défini de procédures pour le traitement des remises d'espèces. Au moins une défaillance dans le suivi et l'examen des informations communiquées par les partenaires sur l'utilisation des fonds a été relevée dans neuf bureaux, et l'examen de l'efficacité des activités financées avec ces fonds n'était pas assuré dans sept bureaux.

Tableau 6
Remise d'espèces aux partenaires d'exécution :
nombre d'observations formulées

(Le nombre d'observations concernant les risques élevés est donné entre parenthèses.)*

<i>Fonction</i>	<i>2007</i>		<i>2008</i>	
Planification des remises d'espèces	18	(4)	34	(4)
Allocation et décaissement des espèces	24	(3)	10	(1)
Contrôle de l'utilisation des fonds et établissement de rapports	11	(1)	10	(0)
Vérification de la bonne utilisation des fonds	5	(0)	8	(2)
Total	58	(8)	62	(7)
Nombre de bureaux extérieurs audités	22		18	

* Compte tenu de l'ensemble des observations relatives à des risques formulées à l'issue des audits de bureau extérieur.

35. L'assistance sous forme de fournitures a été examinée dans les 15 bureaux où elle représentait un volet important du programme de coopération. Comme l'indique le tableau 7, les résultats se sont améliorés dans ce domaine par rapport aux années précédentes avec la réduction du nombre de risques élevés (8 signalés en 2008 contre 11 en 2007). La proportion de bureaux ayant obtenu la mention « insuffisant » a ainsi été ramenée de 33 % en 2007 à 14 % en 2008 (voir tableau 4).

Tableau 7
Assistance sous forme de fournitures : nombre d'observations formulées

(Le nombre d'observations concernant les risques élevés est donné entre parenthèses.)*

<i>Fonction</i>	<i>2007</i>		<i>2008</i>	
Planification des besoins en fournitures et du soutien logistique	17	(3)	12	(1)
Sélection des fournisseurs et passation des marchés	17	(4)	11	(4)
Contrôle de la qualité avant livraison et soutien logistique dans les pays	10	(4)	13	(2)
Évaluation de l'efficacité de l'utilisation des fournitures	4	(0)	3	(1)
Total	44	(11)	39	(8)
Nombre de bureaux extérieurs audités	18		15	

* Compte tenu de l'ensemble des observations relatives à des risques formulées à l'issue des audits de bureau extérieur.

36. Comme l'an passé, les bureaux audités présentaient au moins une carence en ce qui concerne la planification des besoins en fournitures et le soutien logistique

apporté aux partenaires. Ils n'avaient pas arrêté de plans d'achat et de distribution, ne fixaient pas des dates d'arrivée réalistes ou ne passaient pas les marchés dans les délais voulus. Six bureaux n'avaient pas respecté les procédures recommandées pour la sélection des fournisseurs et la passation des marchés. Des insuffisances ont été constatées pour tous les bureaux dans le suivi des inspections avant la livraison, ainsi que la réception, la distribution et l'acheminement des marchandises achetées par l'UNICEF. Cependant, quatre bureaux évaluaient correctement l'utilisation effective de ces fournitures par les partenaires d'exécution.

37. Contrairement à l'an passé, les pratiques concernant le recrutement des consultants, les appels de fonds et les rapports aux donateurs ainsi que la préparation aux situations d'urgence n'ont pas été vérifiées en tant que fonctions distinctes mais dans le cadre de l'audit de la gestion des programmes.

Gestion administrative

38. Plusieurs aspects de l'administration des bureaux ont été examinés dans 12 bureaux de pays. La gestion du recrutement et des voyages du personnel s'est améliorée, comme en témoigne la diminution du nombre des observations concernant le recrutement, qui a été ramené de 12 en 2007 à 8 en 2008 et de celles relatives aux voyages, qui est tombé de 5 à 1. Le contrôle des biens matériels laissait à désirer dans quatre bureaux, et la gestion des voyages dans un seul bureau.

Application des recommandations formulées lors d'audits antérieurs

39. Le Bureau de l'audit interne a examiné la poursuite de l'application, par 9 des 12 bureaux de pays vérifiés en 2008 qui avaient fait l'objet d'audits entre 2002 et 2007, des recommandations formulées précédemment. Il a constaté que 33 % des 210 recommandations qui avaient été classées à sa demande – après un examen hors site des pièces justificatives soumises par les bureaux – n'étaient plus mises en œuvre; c'est-à-dire que les mesures prises par les bureaux pour corriger ou maîtriser des défaillances avaient cessé d'être appliquées. Parmi les recommandations dont l'application était redevenue d'actualité, 71 % portaient sur la gestion des programmes, les remises d'espèces et l'assistance sous forme de fournitures.

C. Analyse des causes des constatations formulées à l'issue des audits de bureaux extérieurs

40. Pour mieux comprendre les causes premières des défaillances constatées lors des audits, le Bureau classe toutes les observations formulées conformément au cadre de contrôle interne défini par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. En 2007, il 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. La nouvelle classification a été utilisée pour la deuxième fois en 2008.

41. On trouvera dans le tableau 8 un récapitulatif des principales causes des observations signalant des risques établi conformément à la nouvelle classification.

On notera que la proportion des risques qui découlent de la surveillance inadéquate des contrôles financiers par les responsables des bureaux extérieurs est passée de 36 % en 2007 à 53 % en 2008. Cependant, la proportion des risques découlant d'une erreur humaine et de l'insuffisance des ressources a considérablement diminué.

Tableau 8

Causes des lacunes relevées dans les observations relatives à des risques moyens et élevés

	2007	2008
Directives insuffisantes pour cerner et gérer les risques	8 %	7 %
Planification ou analyse insuffisante	22 %	24 %
Surveillance inadéquate du fonctionnement des contrôles financiers	36 %	53 %
Erreurs humaines	14 %	6 %
Ressources ou capacités insuffisantes pour cerner et gérer les risques	20 %	10 %
Total	100 %	100 %

42. La surveillance inadéquate du fonctionnement des contrôles internes et une planification déficiente expliquaient pour une large part les lacunes observées dans la gestion des programmes et l'assistance sous forme de fournitures en 2008, tandis que les défaillances des contrôles financiers avaient principalement pour cause la supervision insuffisante du fonctionnement desdits contrôles, les erreurs humaines et l'absence de directives.

D. Constatations des évaluations de l'exécution des programmes

43. L'objet des évaluations de l'exécution des programmes est d'apprécier la valeur ajoutée donnée par la contribution globale de l'UNICEF au développement national du pays hôte, y compris sous la forme des activités de plaidoyer, de la constitution d'alliances et du partage des connaissances visant à améliorer le bien-être des enfants. La méthode utilisée a été élaborée conjointement par le Bureau de l'audit interne et le Bureau de l'évaluation après avoir examiné les techniques d'évaluation de l'exécution des programmes employées par plusieurs organismes des Nations Unies. Elle sera révisée en 2009, sur la base des enseignements tirés en 2008.

44. Le Bureau de l'audit interne et le Bureau de l'évaluation ont réalisé quatre évaluations de l'exécution des programmes dans quatre bureaux de pays et les bureaux régionaux correspondants en 2008. Un rapport de synthèse a été établi en avril 2009, avec pour principale constatation que l'UNICEF n'a pas arrêté de stratégie pour aider les bureaux de pays à mettre en œuvre l'engagement pris dans le plan stratégique à moyen terme en ce qui concerne la réalisation d'activités de plaidoyer fondées sur des faits et le renforcement des capacités nationales. Les évaluations ont permis de constater l'existence de bonnes méthodes de gestion

stratégique des programmes (en particulier pour l'action humanitaire) dans les quatre bureaux audités, mais elles ont aussi mis en évidence la nécessité d'améliorer les directives adressées à ces bureaux pour la gestion des activités de plaidoyer, le renforcement des capacités et la gestion des connaissances. Les quatre évaluations ont également fait ressortir le besoin d'améliorer les plans relatifs à l'administration des bureaux régionaux en y indiquant la nature et le type de soutien à apporter aux bureaux de pays pour les aider à consolider leur influence en amont.

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

Audit de la gestion de trésorerie

45. L'audit a porté sur la supervision exercée par l'UNICEF dans la gestion du portefeuille d'investissements; l'aide fournie au personnel chargé de la trésorerie sous forme de principes et de directives, d'activités de formation et d'assistance informatique; les dispositifs établis pour prévoir les besoins de trésorerie et les décaissements; la contribution de la gestion des soldes des fonds à la préservation du capital et à l'obtention d'un taux de rendement concurrentiel; et la mesure et le suivi des résultats obtenus par rapport aux critères établis et la communication de données fiables et exhaustives dans ce domaine.

46. L'audit a permis de constater que les soldes des fonds avaient été bien préservés, qu'il n'y avait pas eu d'opérations irrégulières et que la composition du portefeuille s'était diversifiée depuis 2006. Des bonnes pratiques ont été observées mais des améliorations restaient à apporter en ce qui concerne le rôle, les attributions et la composition du comité de surveillance; les prévisions de trésorerie; l'exhaustivité des directives pour la gestion de la trésorerie et les accords avec les établissements bancaires partenaires; et la sélection des critères permettant d'apprécier le résultat des placements. Les auditeurs ont recommandé d'analyser et de présenter de façon plus exhaustive les causes premières de l'évolution du taux de rendement réel du portefeuille par rapport aux années antérieures et aux critères établis.

Audit de la gestion des évaluations dans les bureaux de pays

47. Les auditeurs ont examiné la mesure dans laquelle les bureaux de pays s'employaient à bien faire comprendre l'efficacité et l'importance des interventions, stratégies et politiques liées aux programmes, et utilisaient les évaluations pour étayer la prise de décisions et renforcer l'élaboration des futurs programmes. De façon générale, l'audit a porté sur l'utilisation des enseignements tirés des évaluations des bureaux extérieurs aux fins de promouvoir les savoirs institutionnels et la production de connaissances.

48. Il est ressorti de l'audit que la nouvelle politique d'évaluation établissait de façon exhaustive les responsabilités relatives à l'évaluation à tous les niveaux, et que plusieurs des bureaux de pays audités faisaient véritablement participer les partenaires d'exécution à la conception et à la conduite des évaluations et aux activités d'assurance qualité y relatives. Des défaillances ont cependant été observées, dont : la faible proportion d'évaluations de bonne qualité au niveau national; des lacunes dans les directives pour la sélection stratégique des évaluations; et l'absence de distinction nette entre l'évaluation des programmes et

l'évaluation des institutions. Les autres fonctions à améliorer étaient notamment la répartition des tâches et la délégation des pouvoirs pour la conduite des activités d'évaluation au sein des bureaux de pays; la diffusion des enseignements tirés des évaluations de bureaux de pays; le suivi de l'application des recommandations formulées à l'issue d'évaluations; et les activités de surveillance, d'appui et d'encadrement des bureaux de pays menées par le siège et les bureaux régionaux.

Audit de la passation et de la gestion des marchés conclus avec des institutions dans les divisions du siège

49. L'audit a porté sur les contrats de services consultatifs passés avec des institutions pour un montant supérieur à 70 000 dollars dans six divisions du siège et l'efficacité des directives visant à atténuer les risques liés à la passation et à la gestion des marchés; la transparence et la régularité des opérations d'achat; l'établissement de rapports; et l'efficacité de l'évaluation des résultats des fournisseurs de services. La séparation des fonctions et la corrélation entre les conditions de paiement et les prestations contractuelles étaient satisfaisantes, et tous les contrats qui devaient l'être ont été soumis au Comité de contrôle des marchés pour examen. Cependant, des lacunes ont été constatées dans les directives concernant la passation et la gestion des marchés. Il y avait également des déficiences dans l'élaboration des cahiers des charges, ce qui nuisait à l'utilisation efficace et rationnelle des ressources, et dans l'examen et la supervision par le comité de contrôle des marchés passés sans appel d'offres et des modifications et annulations de contrat.

Audit de la gestion des technologies de l'information et des communications à la Division des approvisionnements

50. L'audit a porté sur l'efficacité et le fonctionnement du cadre de gestion des technologies de l'information et des communications (TIC) du point de vue des structures de gouvernance, de la planification et de la gestion des ressources, de l'acquisition et de l'implémentation des systèmes, de la sécurité et de l'assistance. Il a permis de constater que la fonction TIC était convenablement gérée et que les utilisateurs étaient satisfaits des services d'appui fournis. Des améliorations devaient cependant être apportées dans les domaines de la planification stratégique d'ensemble, ainsi qu'à la méthode employée pour sélectionner et mettre en œuvre les activités non financées au moyen du budget biennal du siège pour l'investissement dans les TIC. Les structures de gouvernance de l'ensemble de la fonction TIC, y compris la prise de décisions, l'étude de viabilité des investissements et les politiques, n'étaient pas bien définies. Il existait aussi des lacunes dans les procédures de gestion du matériel TIC et dans la documentation concernant la sécurité et les opérations.

Audit de la gestion des services d'achat

51. Des services d'achat sont assurés aux gouvernements et à d'autres organisations pour les fournitures et le matériel nécessaires à des fins ayant trait aux activités et conformes aux buts et principes de l'UNICEF. L'audit a porté sur la mesure dans laquelle la gestion de ces services contribuait à l'achat de biens et services d'un bon rapport qualité-prix pour les partenaires d'exécution, et la conformité des services aux politiques et objectifs stratégiques de l'UNICEF. Il a permis de constater que les contrôles et méthodes de gestion du risque étaient

efficaces et fonctionnaient convenablement pour la plupart des aspects des services d'achat, mais que la gestion stratégique laissait à désirer.

52. L'audit a révélé l'absence de directives claires, ainsi qu'une connaissance et une compréhension inégales, concernant le rôle, la stratégie et l'objet des services d'achat. La politique correspondante n'avait pas été mise à jour et n'était pas appliquée uniformément. Le comité chargé de gérer les activités relatives aux services d'achat ne se réunissait pas régulièrement comme prévu et tant sa mission que sa composition n'étaient pas adaptées. Des améliorations devaient en outre être apportées dans des domaines comme la définition des objectifs, le choix et le suivi des indicateurs de résultat, la gestion de la passation des marchés, l'acheminement des fournitures dans les délais fixés et le retour d'information des clients.

Audit de la gestion du matériel TIC dans les bureaux de pays

53. L'audit a porté sur l'efficacité avec laquelle les bureaux de pays géraient le matériel TIC en vue d'appuyer les opérations de l'UNICEF. Il a permis de constater que les bureaux de l'échantillon examiné pouvaient se procurer le matériel nécessaire avec toutes les spécifications voulues, et que ce matériel était correctement entretenu. On ne pouvait toutefois donner pleinement l'assurance que tout le matériel acheté était nécessaire à la conduite des opérations du bureau. Des défaillances ont également été observées dans l'utilisation et la cession du matériel TIC et la gestion des stocks (enregistrement et suivi du matériel notamment).

Rapport de synthèse sur la gestion administrative des bureaux extérieurs de l'UNICEF

54. L'audit a porté sur la gestion administrative dans les 51 bureaux extérieurs audités par le Bureau de 2005 à 2007. Il a permis de constater que les contrôles, les méthodes de gestion du risque et la gouvernance s'étaient améliorés, comme en témoignait le fait qu'un grand nombre de bureaux (41 sur 51) avaient obtenu la mention « satisfaisant » pendant la période à l'examen. Des améliorations devaient cependant être apportées en ce qui concerne le recrutement et la notation du personnel, notamment grâce à l'implémentation – qui se poursuit actuellement – de systèmes informatiques dans ces deux domaines; s'agissant du recrutement, toutefois, il conviendrait d'accélérer cette transition. En particulier, les auditeurs recommandent de fixer des échéances successives, assorties d'une analyse de la cause des retards; et de prendre certaines dispositions pour promouvoir l'utilisation du système d'évaluation et de notation des fonctionnaires. Des défaillances ont aussi été constatées dans la supervision des travaux de construction et d'entretien, et dans la planification et le suivi des activités relatives aux voyages.

Audit des activités de contrôle et d'appui aux opérations des bureaux de pays et de la gestion des opérations internes au Bureau régional pour les Amériques et les Caraïbes

55. L'audit a porté sur la gouvernance, les activités de contrôle et l'appui aux opérations (collecte de fonds et partenariats privés y compris) des bureaux de pays de la région. Il a également porté sur la gestion des opérations internes, dont les contrôles financiers, les contrats de services, la gestion des ressources humaines et les voyages. Il a permis de constater que le dispositif de contrôle et d'appui, les

directives et les instruments pour la réalisation d'activités de contrôle et d'appui étaient incomplets. Des défaillances ont été observées dans le fonctionnement de l'équipe de direction du Bureau régional, la sélection des indicateurs de surveillance utilisés pour suivre les résultats des bureaux de pays et l'évaluation de la qualité des rapports aux donateurs soumis par les bureaux de pays. La vérification effectuée dans les bureaux de pays a mis en évidence la nécessité d'améliorer le respect des délais et l'homogénéité des services d'appui. S'agissant de la gestion des opérations internes du Bureau régional, des défaillances ont été relevées en ce qui concerne la justification des contrats d'exclusivité et la présentation des pièces correspondantes, le respect des délais pour l'établissement des contrats et le recrutement du personnel, et la sélection et l'utilisation des indicateurs de résultats pour le suivi des opérations internes.

Audit des activités de contrôle et d'appui aux opérations des bureaux de pays et de la gestion des opérations internes au Bureau régional pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord

56. L'audit a porté sur la gouvernance, le contrôle et l'appui aux opérations des bureaux de pays de la région, et sur la gestion par le Bureau régional de ses opérations internes, y compris les contrôles financiers, les contrats de services, la gestion des ressources humaines et les voyages. En dépit de nombreuses observations encourageantes, il a été constaté que les bureaux de pays audités n'étaient pas complètement satisfaits des services d'appui que leur fournissait sur place le Bureau régional. Des améliorations devaient être apportées à la définition des directives et des normes pour faire en sorte que l'appui approprié soit fourni aux bureaux de pays à l'endroit et au moment voulus. S'agissant de la gestion des opérations internes, des défaillances ont été constatées dans le respect des délais de recrutement du personnel international et dans la justification des contrats exclusifs et des achats de fournitures et la présentation des pièces s'y rapportant.

IV. Récapitulatif des principales constatations et des problèmes récurrents

57. Comme l'indique le tableau 2 du présent rapport, la diminution du nombre d'observations relatives à des risques observée depuis 2005 s'explique notamment par le renforcement de la gestion du risque à l'UNICEF. Les observations revenant fréquemment pour un grand nombre de bureaux de pays ont été décrites dans la section III C, ainsi que dans les précédents rapports annuels au Conseil d'administration. Le tableau 9 donne le récapitulatif des problèmes récurrents observés depuis 2005. Ces constatations cadrent avec celles signalées par le Bureau de l'audit interne au Conseil d'administration en 2007. Les causes des principaux problèmes récurrents constatés en 2007 et 2008 sont présentées dans la section III C.

Tableau 9
Récapitulatif des principaux problèmes récurrents relevés lors des audits de bureaux de pays, 2005-2008

<i>Domaine</i>	<i>Constatations</i>
Contrôles financiers	Application insuffisante des contrôles au traitement des opérations financières Mauvaise répartition des tâches
Gestion des programmes	Mauvaise définition des résultats et activités de programme Évaluation inadéquate des capacités des partenaires d'exécution Suivi insuffisant de l'exécution et des résultats des programmes Hiérarchisation inappropriée des travaux d'évaluation et de recherche
Apports aux programmes	Connaissance limitée de l'utilisation qui est faite et de l'efficacité des apports de l'UNICEF (fournitures, espèces et services)
Gestion administrative	Non-respect des délais de recrutement du personnel Défaillances dans la gestion des biens matériels
Mise en œuvre des recommandations d'audits antérieurs	Défaillance dans l'application des mesures prises pour remédier aux risques

58. Par ailleurs, les principaux problèmes récurrents relevés dans les audits des services du siège, audits de systèmes et audits thématiques (présentés dans le tableau 10) sont dans l'ensemble les mêmes que ceux signalés par le Bureau au Conseil d'administration en 2008. Les problèmes sont analogues à ceux observés les années précédentes, mais le nombre d'observations donnant lieu à ces constatations dans chaque domaine a diminué (voir également tableau 3).

Tableau 10
Récapitulatif des principaux problèmes récurrents concernant les services du siège et les bureaux régionaux, 2005-2008

<i>Domaine</i>	<i>Constatations</i>
Gouvernance et responsabilités	Responsabilités mal définies, y compris dans leur répartition entre le siège et les bureaux régionaux Défaillances dans le fonctionnement des comités de gouvernance
Contrôle, orientations et appui technique aux bureaux de pays	Manque de clarté quant à la nature des responsabilités touchant la surveillance, l'orientation et l'appui

<i>Domaine</i>	<i>Constatations</i>
	Lorsque ces responsabilités sont clairement définies : insuffisance des ressources mises à la disposition des bureaux régionaux pour qu'ils s'en acquittent
	Directives incomplètes ou périmées
Gestion des opérations internes	Lacunes dans la définition des responsabilités financières
	Non-respect des délais de recrutement du personnel
	Défaillances dans la gestion des biens matériels
Suivi et évaluation des résultats	Mise en œuvre incomplète du système de suivi institutionnel des résultats
	Suivi insuffisant des résultats des bureaux de pays par les bureaux régionaux
	Dispositif insuffisant de suivi des résultats obtenus au niveau régional

59. Des solutions à bon nombre des grands problèmes récurrents susmentionnés sont actuellement recherchées dans le cadre de l'application des 10 mesures prises au dernier trimestre 2007 par l'UNICEF pour améliorer son fonctionnement. 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 instruments et indicateurs de gestion des résultats améliorerait la mesure et l'évaluation des résultats de programmes à tous les niveaux.

V. Enquêtes

60. Ainsi qu'il est indiqué à la section II, le Bureau de l'audit interne 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 dénonciateurs de manquements. En 2008, 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.

61. Le nombre d'enquêtes menées par le Bureau est passé de 51 en 2006 à 70 en 2007 et 74 en 2008. Le tableau 11 indique les catégories d'enquêtes enregistrées en 2008, qui serviront de base pour les comparaisons dans les années à venir. Analogie à celle d'autres institutions, fonds et programmes des Nations Unies, la liste de ces catégories aidera à préparer une analyse de l'évolution des actes répréhensibles au sein de l'organisation, ainsi qu'à déceler les défaillances du système.

62. Sur les 100 affaires soumises, 26 ont été closes à l'issue d'un examen préliminaire et 74 ont fait l'objet d'enquêtes (voir tableau 11). Le Bureau a continué de fournir aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux des orientations sur la

manière de gérer les enquêtes locales, mais il a aussi procédé lui-même à des enquêtes sur place en coordination avec la Division des ressources humaines et les bureaux régionaux intéressés. 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 11
Nombre d'affaires soumises par le Bureau de l'audit interne à la Division des ressources humaines, par catégorie, et nombre d'affaires ayant donné lieu à des mesures disciplinaires par la Division en 2008

Catégorie	Nombre d'affaires	Nombre d'affaires	
		soumises à la Division des ressources humaines	ayant abouti à la prise de mesures par la Division
Vol (avec ou sans effraction) de fonds ou biens appartenant à l'UNICEF	16	1	1
Fraude sur les prestations (traitement, indemnités, etc.)	12	8	5
Irrégularités dans la passation de marchés (non-respect des modalités établies pour la sélection des fournisseurs, manipulation du processus de passation des marchés)	8	2	1 (en cours)
Corruption ou versement de commissions occultes	6	1	0
Utilisation sans autorisation, usage abusif ou gaspillage de fonds ou biens de l'UNICEF par des fonctionnaires du Fonds	5	2	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	4	3	3
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)	7	5	3
Conflits du travail (népotisme, nomination, licenciement, notation, etc.)	4	3	1 (en cours)
Harcèlement ou abus de pouvoir	6	1	0
Harcèlement et exploitation sexuels	1	1	1
Conflit d'intérêts	1	1	1
Accusations délibérément mensongères visant des fonctionnaires des Nations Unies	0	0	0
Représailles contre les dénonciateurs de manquements	0	0	0
Total	74	29	16

63. Toutes les affaires remontant aux années précédentes étaient closes, sauf, au 15 juin 2009, neuf affaires remontant à 2008. Les 67 enquêtes menées ont donné lieu à 20 rapports confirmant des irrégularités et à 9 rapports infirmant de telles irrégularités mais révélant d'autres problèmes. Les rapports de ces 67 enquêtes ont été soumis au Directeur de la Division des ressources humaines, pour examen et mesures à prendre. Au 15 juin 2009, la Section des politiques et du droit

administratif avait pris des mesures disciplinaires faisant suite à 16 enquêtes. Deux autres affaires sont en cours, tandis que pour les deux dernières affaires l'imposition de mesures disciplinaires n'a pas été jugée utile par la Division : dans un cas, le fonctionnaire a démissionné pendant l'enquête et, dans l'autre, le contrat de l'intéressé (engagement de durée déterminée) n'a pas été renouvelé. Les mentions nécessaires ont été portées au dossier de deux agents concernés. Le nombre et le type des mesures disciplinaires sont divulgués 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.

64. Au 15 juin 2009, la Division des ressources humaines avait décidé le renvoi sans préavis de six fonctionnaires (pour les manquements suivants : faute professionnelle, fraude sur les prestations et vol de fonds), un des fonctionnaires licenciés étant impliqué dans deux affaires différentes. Il y avait eu en outre trois blâmes écrits avec perte d'échelon, deux blâmes écrits; trois avertissements donnés par écrit, deux avertissements donnés oralement et une mise en garde écrite.

65. Les 38 autres affaires (sur un total de 67 enquêtes) ont été closes par le Bureau de l'audit interne pour les motifs suivants :

- a) Les accusations n'étaient pas fondées (sept affaires);
- b) Les accusations n'ont pas pu être étayées (sept affaires);
- c) Les fonctionnaires visés par les plaintes n'étaient plus au service de l'UNICEF (six affaires);
- d) Des mesures correctives avaient déjà été prises par la Division des ressources humaines ou les bureaux de pays (huit affaires);
- e) Les autorités locales s'occupaient de l'enquête (trois cas);
- f) Le Bureau n'avait pas compétence pour conduire les enquêtes correspondantes (deux affaires);
- g) Raisons diverses, dont le retrait de la plainte (cinq affaires).

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

66. Le Bureau de l'audit interne 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, 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 remédier complètement aux risques. 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 connaître les raisons pour lesquelles certaines recommandations n'avaient pas été mises en œuvre dans les 18 mois suivant leur publication. Au 31 mars 2009, sept recommandations datant de plus de 18 mois n'avaient pas été complètement appliquées.

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

67. Toutes les recommandations sont classées en ce qui concerne les observations adressées aux bureaux de pays en 2007 ou avant. Le Bureau a adressé 327 observations de ce type en 2008, dont 150 correspondant à des recommandations qui n'ont pas encore été classées. Ces observations concernent 17 bureaux.

68. Parmi les 25 bureaux audités en 2008, tous ceux (au nombre de 23) qui devaient rendre compte au 15 juin 2009 des mesures correctives prises l'ont fait dans les temps. Le Bureau a constaté que les contrôles voulus étaient en place pour 60 % des risques recensés dans ces 23 bureaux, ce qui représentait une augmentation du taux de classement des recommandations (57 % en 2008). Cette augmentation est en partie attribuable au signalement rapide par les bureaux des mesures prises pour donner suite aux recommandations d'audit, à la publication des rapports d'audit en temps opportun et à la publication d'observations moins nombreuses, quoique portant sur des risques plus élevés.

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

69. Toutes les recommandations des 18 rapports d'audit des services du siège et de bureaux régionaux et rapports de synthèses publiés de 2002 à 2005 ont été intégralement mises en œuvre.

70. Les recommandations émises avaient été définitivement classées en ce qui concerne 7 des 10 rapports d'audit des services du siège et des systèmes réalisés en 2006. En ce qui concerne les trois rapports restants, 57 des 74 recommandations avaient été classées. Ces rapports comprenaient sept recommandations datant de plus 18 mois (voir annexe 2), qui concernaient les accords de coopération entre l'UNICEF et les comités nationaux, la gestion du personnel temporaire et l'administration des avantages et prestations.

71. Sur les 263 recommandations formulées dans les six rapports d'audit des services du siège et audits de systèmes publiés en 2007, 176 avaient été définitivement classées, tandis qu'aucune des recommandations restantes adressées à l'UNICEF ne datait de plus de 18 mois. S'agissant des audits réalisés en 2008, les divisions du siège et les bureaux régionaux avaient communiqué dans les délais leurs réponses officielles aux rapports correspondants. Le taux d'application des recommandations émises à l'issue de l'ensemble des audits des services du siège et audits de systèmes réalisés pendant la période 2006-2008 s'établissait à 52 % au 31 mai 2009.

VII. Cadre de la gestion des risques de l'UNICEF

72. À sa deuxième session ordinaire de 2008, le Conseil d'administration a demandé dans sa décision 2008/23 qu'il lui soit rendu compte, dans le rapport annuel sur les activités d'audit interne, des mesures prises en vue de l'élaboration et de l'application d'un cadre de gestion des risques applicable à l'ensemble de

l'organisation. Dans le document faisant le point de l'examen des activités du Fonds (E/ICEF/2009/CRP.3), présenté au Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 2009, l'UNICEF a décrit les mesures prises et les progrès réalisés pour mettre en place le cadre de gestion des risques en 2008 :

a) L'enquête sur la gestion du risque, à laquelle plus de 300 fonctionnaires ont participé, a produit un certain nombre de données. L'équipe du Bureau en a validé les résultats en menant des consultations avec les bureaux de pays et bureaux régionaux;

b) Des études sur le terrain ont été réalisées par un cabinet de consultants dans trois pays afin de recenser les risques dont les bureaux extérieurs affirment qu'ils entravent la réalisation des objectifs des programmes et opérations. Des entretiens approfondis ont également eu lieu à tous les niveaux;

c) Fin décembre 2008, l'équipe chargée du cadre de gestion des risques avait produit un projet définitif, comprenant un projet de politique énonçant la philosophie de l'UNICEF relative au risque, des définitions et un langage communs, et les responsabilités de la gestion du risque; un guide donnant de larges indications sur la gestion du risque à l'UNICEF; et un manuel décrivant le profil de risque du Fonds et donnant des références sur les risques et les contrôles.

73. En mai 2009, le Bureau de la Directrice générale a publié la politique de gestion du risque et le manuel de référence sur les risques. Pendant l'année en cours, l'UNICEF créera un comité de gestion du risque, composé de hauts fonctionnaires, qui exercera des fonctions de gouvernance et de gestion directe du risque. Le comité sera assisté d'un secrétariat, qui assurera la coordination de la mise en place du cadre de gestion du risque de l'organisation. En outre, chaque division du siège et bureau extérieur mettra en place un bureau de liaison pour contribuer à cette mise en place.

74. Du matériel didactique sera mis au point dans le cadre des mesures prises par l'UNICEF pour améliorer son fonctionnement, et les fonctionnaires recevront en 2009 la formation nécessaire pour appliquer dans leurs activités la philosophie et les principes de gestion du risque. Élaboré à partir des enseignements tirés de la mise en place du cadre de gestion, le guide sera publié fin 2009. L'UNICEF se concertera avec d'autres partenaires du système des Nations Unies pour harmoniser les méthodes de gestion du risque.

Annexe 1

**Audits des bureaux extérieurs réalisés en 2008 :
appréciation de la gestion du risque**

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

	« Satisfaisant »		« Partiellement satisfaisant »		« Insuffisant »	
Afghanistan	0	0 %	4	100 %	0	0 %
Argentine	3	100 %	0	0 %	0	0 %
Azerbaïdjan	2	100 %	0	0 %	0	0 %
Bénin	0	0 %	2	50 %	2	50 %
Bhoutan	1	50 %	1	50 %	0	0 %
Brésil	2	50 %	2	50 %	0	0 %
Chili	1	50 %	1	50 %	0	0 %
Costa Rica	0	0 %	2	100 %	0	0 %
Érythrée	1	50 %	1	50 %	0	0 %
Gambie	0	0 %	0	0 %	2	100 %
Ghana	2	40 %	3	60 %	0	0 %
Lesotho	0	0 %	0	0 %	2	100 %
Liban	1	25 %	3	75 %	0	0 %
Malaisie	0	0 %	2	100 %	0	0 %
Maroc	1	33 %	1	33 %	1	33 %
Mexique	3	100 %	0	0 %	0	0 %
Népal	1	33 %	2	67 %	0	0 %
Ouganda	0	0 %	3	60 %	2	40 %
Pakistan	1	20 %	2	40 %	2	40 %
Pérou	2	100 %	0	0 %	0	0 %
République du Congo	0	0 %	2	50 %	2	50 %
Somalie	0	0 %	2	40 %	3	60 %
Thaïlande	3	100 %	0	0 %	0	0 %
Ukraine	1	50 %	1	50 %	0	0 %
Uruguay	2	100 %	0	0 %	0	0 %

Annexe 2

Liste des observations auxquelles il n'a pas été donné suite depuis plus de 18 mois (au 31 mars 2008)

<i>Observations</i>	<i>Recommandation</i>
Administration des avantages et prestations (2007)	
Non-communication de la base de calcul de l'indemnité pour frais d'études et de l'allocation-logement aux bénéficiaires	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.
Mauvaise utilisation et communication des principaux indicateurs de résultat	La Division devrait 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.
Irrégularité du suivi des avantages et prestations et de la communication de l'information correspondante à l'administration	Le Centre de services mondial de la Division des solutions et des services informatiques (anciennement Division de l'informatique) et la Division des ressources humaines devraient suivre périodiquement les avantages et prestations et en rendre compte à l'administration.
Administration des accords de coopération avec les comités nationaux (2006)	
Connaissance limitée des résultats obtenus par les comités nationaux	La Division de la collecte de fonds et des partenariats privés (anciennement Division du secteur privé) devrait examiner périodiquement la mise en œuvre du plan stratégique et des objectifs convenus d'un commun accord.
Carences dans le suivi des mesures préconisées dans les consignes et dans les rapports périodiques sur les résultats obtenus	La Division de la collecte de fonds et des partenariats privés devrait surveiller la mise en œuvre des mesures préconisées et régler directement avec chaque comité national concerné les questions relatives à l'application des recommandations.
Gestion du personnel temporaire (2007)	
Modalités inadaptées de suivi de la qualité des services fournis par la Division des ressources humaines et la Division des approvisionnements	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.
Révision irrégulière des contrats types de l'UNICEF concernant les fournisseurs institutionnels et les consultants	La Division des ressources humaines devrait établir des directives pour la négociation des droits de propriété intellectuelle avec les consultants et fournisseurs institutionnels.