



Conseil économique et social

Distr. limitée
10 juillet 2000
Français
Original: anglais

Pour information

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Deuxième session ordinaire de 2000

18-20 septembre 2000

Point 9 de l'ordre du jour provisoire*

Activités de vérification interne des comptes en 1999

Résumé

Le présent rapport du Bureau de la vérification interne des comptes est le troisième rapport annuel soumis au Conseil d'administration. Il présente de façon synthétique et analytique les conclusions tirées par le Bureau des activités de vérification menées en 1999, conformément à une proposition faite par le Directeur général au Conseil d'administration à sa troisième session ordinaire de 1997.

* E/ICEF/2000/14.

I. Résumé

1. Le présent rapport, qui est le troisième rapport annuel du Bureau de la vérification interne des comptes au Conseil d'administration, récapitule les constatations issues des activités de vérification menées en 1999. Fort de l'expérience des deux années précédentes, le Bureau y a poursuivi la synthèse et l'analyse des principaux problèmes relevés et des mesures prises par l'administration à la suite des vérifications antérieures.

2. Priorité continue d'être donnée à la vérification des comptes des bureaux extérieurs. Le Bureau a cette année encore été au-delà du pourcentage de bureaux extérieurs qu'il devait vérifier (30 %). Il ressort du rapport que les mesures de contrôle interne restent globalement satisfaisantes dans la quasi-totalité des bureaux, encore qu'il y soit noté que certains d'entre eux ont connu des difficultés passagères à l'occasion de l'introduction du système de contrôle des programmes.

3. Le Bureau a pu améliorer sensiblement en 1999 son efficacité et sa rentabilité. Le temps nécessaire pour mettre la dernière main aux rapports d'audit et les publier en fin de mission a été réduit de 29 % en moyenne par rapport à 1998, et, en partie grâce à ce gain d'efficacité, les recommandations émanant du Bureau ont été acceptées quasi universellement par les bureaux extérieurs et ceux du siège. Cette évolution montre bien l'intérêt et l'actualité accrues du concours que le Bureau est à même d'offrir à l'administration.

II. Responsabilité, stratégie et ressources du Bureau de la vérification interne des comptes

A. Obligations redditionnelles et rôle de surveillance

4. Le Bureau s'est acquitté en 1999 de ses obligations redditionnelles [telles qu'elles ont été définies dans le document E/ICEF/1997/AB/L.12 et la décision 1997/28 (E/ICEF/1997/12/Rev.1)], en se guidant sur un plan de gestion qui définissait clairement des initiatives prioritaires visant à améliorer encore ses résultats, et sur le plan d'audit, où étaient définis les bureaux et les sujets auxquels il consacrerait ses activités au cours de l'année. À la fin de l'année, une équipe interdivision-

nelle, ayant étudié les résultats par rapport aux objectifs définis dans le plan de gestion, en a constaté le dynamisme. Le Comité de vérification interne des comptes a examiné le plan d'audit au début de l'année et à l'occasion de chacune de ses réunions au cours de l'année.

5. Le Comité des Commissaires aux comptes de l'ONU, qui contrôle les activités du Bureau de la vérification interne des comptes, a inclus la vérification interne des comptes dans son examen des fonctions du siège de l'UNICEF en 1999. Pour améliorer encore les résultats du Bureau, la division a fait appel à un service d'étalonnage offert par l'Institute of Internal Auditors, qui a réalisé un profil des fonctions de vérification interne des comptes à l'UNICEF par rapport à celles d'organisations ayant des dimensions et des attributions analogues. Les résultats servent à renforcer l'efficacité du Bureau et constituent un élément important de l'examen d'assurance de qualité commandé par le Bureau à l'Institute of Internal Auditors, qui le réalisera en 2001.

B. Stratégie et méthodes de vérification des comptes en 1999

6. La structure de l'UNICEF privilégiant les activités de terrain, le Bureau de la vérification interne des comptes a consacré en 1999 la majeure partie de son travail à l'évaluation des risques et des mesures de contrôle dans les bureaux extérieurs. C'est toujours l'application d'un modèle de risque qui guide le choix des bureaux précis à contrôler. Les variables sur lesquelles le modèle est bâti sont notamment le volume des dépenses financières, le nombre de fonctionnaires et la valeur des transactions locales, mais en l'occurrence, on a affecté en 1999 d'un coefficient de pondération plus important le laps de temps écoulé depuis la dernière vérification, du fait qu'on avait constaté des risques accrus dans plusieurs bureaux extérieurs qui n'avaient pas été contrôlés depuis plus de quatre ans.

7. Comme les années passées, le Bureau a suivi sa stratégie qui consiste à vérifier chaque année les 10 bureaux de pays les plus importants, mais il a réussi à contrôler aussi 77 % des 26 bureaux qui n'avaient pas été vérifiés dans les quatre années précédentes (les autres bureaux de cette catégorie seront vérifiés en 2000, en même temps que ceux qui n'auront pas été vus depuis quatre ans à ce moment-là).

8. Le Bureau a continué à développer, grâce à un logiciel d'audit en vente dans le commerce, les moyens dont il dispose pour examiner les données que l'UNICEF conserve sous forme électronique. Il a mis au point en 1999 des applications permettant de vérifier les données procédant du système de contrôle des programmes. Cette méthode d'examen a été évaluée par un consultant spécialisé, qui a confirmé que la stratégie était justifiée. On a commencé aussi d'harmoniser ces applications avec les directives d'audit suivies par le Bureau, axées sur la notion de risque et de contrôle, mais il faudra continuer à y travailler en 2000.

9. La division a publié en 1999 deux rapports succincts d'audit, y présentant une analyse des politiques et des procédures, ainsi que des recommandations visant les marchés passés pour des services de consultants et la gestion des programmes. Le Bureau continuera, conformément à sa stratégie d'audit, à présenter des analyses succinctes des renseignements recueillis à l'occasion des vérifications sur le terrain et de l'examen des politiques et des procédures. Il sera nettement mieux à même de réaliser ces analyses grâce à la constitution d'une base d'informations sous forme électronique, qui lui permet d'accéder aisément aux rapports d'audit précédents, et grâce à l'Intranet de l'UNICEF, qui lui facilite l'examen des documents directs et administratifs.

10. Le Bureau a continué à oeuvrer pour donner aux bureaux extérieurs de meilleurs moyens d'auto-évaluation. La plupart des vérifications sur le terrain ont comporté une réunion d'auto-évaluation de bureau, à laquelle ont participé les cadres supérieurs; les bureaux extérieurs ont ainsi eu la possibilité d'examiner leur style général de gestion et de réfléchir à l'attention qu'ils portaient aux principes de déontologie. Dans nombre de cas, un exemplaire des directives d'audit a été remis en fin de mission aux bureaux extérieurs, pour les aider à les appliquer eux-mêmes à l'avenir. En Inde, où l'auto-évaluation est déjà largement pratiquée, un audit de la gestion des projets a servi de stage de formation pour cinq fonctionnaires du bureau de pays, à qui il a permis de se familiariser avec la méthode appliquée.

11. Le Bureau a publié en 1999 son deuxième rapport succinct sur les principaux aspects positifs et mises en garde en matière de risques et de contrôles, qui procédait des vérifications de terrain réalisées l'année précédente. Ce rapport a été publié en anglais, en espagnol et en français. Une enquête auprès des lecteurs a permis

de constater que le rapport avait été apprécié et avait donné lieu à des mesures utiles dans près de la totalité des bureaux qui y avaient répondu.

C. Ressources

12. Le Bureau de la vérification interne des comptes a terminé l'année avec, pour la première fois, l'ensemble de ses 17 postes de vérificateurs pourvus. Les efforts de recrutement, couronnés de succès, ont substantiellement élargi les domaines de compétence et l'expérience de la division. Quatre des cinq vérificateurs recrutés en 1999 étaient nouveaux à l'UNICEF, mais un stage d'orientation rondement mené et des directives d'audit détaillées sur les principaux aspects des activités du Fonds ont permis d'orienter plus rapidement les nouveaux fonctionnaires et leur ont donné les moyens de réaliser convenablement des vérifications sur le terrain.

13. Pour que la vérification des grands bureaux de pays porte sur des échantillons de transactions plus étoffés, le Bureau a continué à s'assurer le concours de consultants chargés de l'assistance technique aux vérificateurs lors des grandes missions. Cette méthode où des consultants qualifiés travaillent sous la direction d'un vérificateur du Bureau a donné toute satisfaction, permettant d'accroître la portée des vérifications de manière rentable et efficace.

III. Résultats des activités menées en 1999

A. Portée des vérifications

14. Le Bureau a réussi en 1999 à dépasser à nouveau le pourcentage (30 %) des bureaux extérieurs à vérifier, puisqu'il a réalisé des missions auprès de 38 % d'entre eux. S'étant attaché à vérifier ceux des bureaux qui n'avaient pas été contrôlés depuis longtemps, il a été amené à réaliser plus de missions dans des bureaux de zone et des petits bureaux de pays; il a néanmoins, fidèle à son souci des grands bureaux de pays, contrôlé des bureaux et bureaux auxiliaires desservant des pays entiers. Le tableau ci-après permet de mesurer quantitativement les activités menées par le Bureau pendant l'année, les chiffres de 1998 étant indiqués en regard aux fins de comparaison.

Tableau
**Indicateurs concernant l'ensemble des activités
 menées par le Bureau en 1998 et 1999**

| | 1998 | 1999 |
|---|-------|-------|
| Nombre total d'opérations de vérification des comptes | 42 | 44 |
| Bureaux extérieurs | 36 | 38 |
| Recommandations formulées | 1 689 | 1 942 |

15. Grâce aux nouveaux modes de conduite des audits, consistant à présenter un projet de rapport complet et à en discuter avant que les vérificateurs quittent le bureau vérifié, les recommandations du Bureau ont été acceptées quasi universellement en 1999. Le projet de rapport publié en fin de vérification représente une accélération spectaculaire par rapport au laps de temps qui s'écoulait auparavant entre la fin de l'audit et la publication du rapport final. En moyenne, il a fallu 29 % de jours de moins en 1999 que l'année précédente pour achever et publier un rapport.

16. L'UNICEF est déterminé à veiller à ce que les recommandations acceptées débouchent sur des mesures concrètes. Le Bureau suit ce que lui communiquent les bureaux vérifiés dans leurs rapports sur l'application des recommandations issues de l'audit, et dans la quasi-totalité des cas, les premiers rapports manifestent qu'elles sont appliquées convenablement, et dans le détail comme il convient. Quand les réactions tardent, le bureau vérifié reçoit un rappel, et la recommandation est considérée comme non appliquée tant qu'il n'a pas été prouvé que les mesures voulues ont été prises. Les vérifications des bureaux extérieurs comportent une évaluation de l'application des recommandations issues de la vérification précédente. Le Bureau de la vérification interne des comptes se rendra sur place dans certains bureaux extérieurs pour des visites de suivi, en 2000, six mois après l'achèvement de vérifications importantes. On trouvera dans la section suivante un exposé succinct des mesures prises à la suite des audits de programmes réalisés par le Bureau.

B. Bureaux extérieurs

Gestion des programmes

17. Le Bureau a réalisé des audits de programmes dans six pays en 1997 et 1998. À la fin de 1999, ils

avaient tous les six achevé leur examen à mi-parcours et en avaient communiqué les résultats au Conseil d'administration. Les réactions aux audits, les rapports sur l'examen à mi-parcours et les rapports annuels des bureaux vérifiés ont permis d'établir que les audits de programmes étaient un outil précieux d'encadrement et d'appui, qui a des effets durables sur la gestion des programmes. Les éléments essentiels de cette méthode peuvent désormais être mis en place dans tous les bureaux de l'UNICEF, qui utiliseront donc la technique d'auto-évaluation exposée dans le manuel des programmes (politiques et procédures) publié par la Division des programmes.

18. Les bureaux vérifiés ont fait savoir que la mise en évidence des principaux risques auxquels était exposée la réalisation des objectifs du programme de pays avait été une première étape importante de l'examen à mi-parcours, et avait donné un motif sans ambiguïté de cibler plus précisément les interventions et d'affiner les objectifs du programme.

19. C'est en grande partie grâce aux audits de programme que les bureaux se préoccupent désormais plus du contrôle et de l'évaluation. La plupart des bureaux ont indiqué que ces audits les avaient aidés à renforcer leurs modes de contrôle de l'exécution du programme de pays, et à promouvoir l'usage d'indicateurs des résultats du programme et des résultats opérationnels. À la suite de l'audit de son programme, l'un des plus gros bureaux de l'UNICEF a élargi l'usage des indicateurs de résultats et mesure désormais régulièrement l'avancement global du programme, ce qui lui a permis, d'après ce qu'il a fait savoir, d'obtenir des niveaux d'exécution qui sont au nombre des plus élevés depuis plus de dix ans.

20. Le Bureau de la vérification interne des programmes a publié en 1999 un rapport succinct sur les principales questions soulevées à l'occasion des six audits de programme et les constatations qui en étaient issues. Ces dernières ont été présentées à maintes occasions aux responsables des programmes et des opérations, et ont eu un grand retentissement sur la teneur de la nouvelle formation aux programmes.

21. Le Bureau de la vérification interne des programmes a également lancé une nouvelle méthode d'audit des projets, qui vise l'articulation cruciale entre la planification des projets et les résultats à obtenir. La méthode consiste à renforcer les moyens dont disposent les bureaux pour traduire les objectifs de leur pro-

gramme en mesures concrètes. Les premiers résultats ont été très satisfaisants. Dans deux des trois pays où la méthode a été appliquée en 1999, elle a entraîné d'importantes modifications des projets précis sur lesquels avait porté l'audit; ces bureaux extérieurs ont donc adopté la méthode pour examiner leurs autres projets.

Gestion des intrants

22. En 1999, le Bureau a continué à faire porter la plupart de ses efforts sur les pratiques de gestion des bureaux extérieurs dans le domaine de la planification, du choix, des achats et de l'utilisation des intrants financés grâce aux ressources de l'UNICEF. Une analyse propre à chaque bureau permet d'identifier celles qui, parmi les cinq catégories d'intrants suivantes, seront examinées au cours d'un audit : contrats permettant de s'assurer les services de consultants, assistance en espèces aux gouvernements et aux organisations non gouvernementales (ONG), assistance en fournitures, gestion du personnel et voyages. Selon le cas, certaines catégories d'intrants feront l'objet d'un audit approfondi.

23. Les directives en matière d'audit se fondent sur une analyse des méthodes de travail, des pratiques de gestion et des lacunes constatées, d'une façon facilement compréhensible par le personnel de terrain. En 1999, pour améliorer l'efficacité du contrôle, tel qu'il est exercé par le personnel de terrain, des séances d'analyse des méthodes de travail ont été organisées dans plusieurs opérations de vérification des comptes. On a fait appel à des spécialistes du Bureau de la vérification interne des comptes non seulement pour repérer les risques mal connus, mais aussi pour aider les bureaux à mieux comprendre les concepts et à améliorer ainsi leurs propres pratiques de gestion des risques.

24. **Contrats de services.** En 1999, la passation de contrats avec des consultants a fait l'objet d'un audit dans 30 bureaux extérieurs. La majorité de ces bureaux avait bien mis en place des mécanismes adéquats de contrôle, de sorte que le but de ces contrats, qui consistait à apporter à l'exécution d'un programme ou à l'administration d'un bureau des ressources humaines complémentaires, a bien été atteint.

25. Comme l'année précédente, on a constaté que la plupart des bureaux extérieurs fixaient la rémunération des consultants en se conformant aux directives de l'UNICEF et aux conditions régnant sur le marché lo-

cal, et rémunèrent les consultants conformément aux clauses du contrat. Dans les rares cas où l'on a constaté que ces pratiques n'étaient pas suivies, on a recommandé de faire plus largement connaître les règles appliquées par l'UNICEF et d'améliorer la gestion de la passation des contrats.

26. La nature très spécialisée de nombreuses affectations et l'utilité certaine de l'expérience déjà acquise par l'UNICEF confirment souvent qu'il faut que la sélection des consultants soit effectuée dans une source unique. Un examen attentif a amené à constater qu'à de très rares exceptions près, quand ce principe était effectivement appliqué, il était conforme aux intérêts de l'UNICEF et de ses partenaires de programme.

27. Plusieurs audits ont néanmoins amené à constater qu'il était possible de rendre plus transparent ce processus de sélection des consultants pour s'assurer qu'il reposait bien sur des informations exactes et qu'il était équitable et approprié. Dans plusieurs bureaux extérieurs, des recommandations sur ce sujet ont été publiées. Comme on l'a noté dans le rapport annuel de 1998 du Bureau de la vérification interne des comptes, on a publié une recommandation portant sur la révision des circulaires financières et administratives ayant pour but de renforcer les directives sur le respect de la concurrence dans la sélection des consultants. Cette recommandation a été acceptée et est appliquée lors de l'examen et de la révision des circulaires financières et administratives.

28. Les audits réalisés en 1999 ont amené à constater que la plupart des bureaux extérieurs veillaient à ce que le formulaire d'évaluation des consultants soit dûment rempli à la fin de chaque affectation. Cependant, comme on l'a constaté en 1998, on a noté dans plusieurs rapports qu'il était possible d'améliorer le contenu de cette évaluation des consultants de façon qu'elle décrive de façon plus complète leur comportement professionnel, et qu'il était possible de mieux utiliser ces évaluations pour la sélection des consultants en vue de futures affectations.

29. De même, certains audits ont également amené à constater que les pratiques de gestion des bureaux extérieurs pouvaient être améliorées par des contacts avec les anciens employeurs des consultants potentiels, pour s'assurer que les candidats ont non seulement les qualifications techniques demandées mais ont manifesté, dans leurs emplois passés, des qualités de coopération et de productivité.

30. **Assistance en espèces à des partenaires.** La gestion de l'assistance en espèces a été examinée dans les audits portant sur 26 bureaux extérieurs en 1999. Dans l'ensemble, l'examen effectué permet de constater, en 1998, une situation assez positive, en nette amélioration par rapport aux années précédentes, en raison surtout de l'attention continue prêté à une bonne gestion de l'assistance en espèces, aussi bien au Siège que dans les bureaux extérieurs. Ceux-ci appliquent le principe consistant à restreindre le versement de nouvelles ressources à des partenaires qui n'ont pas remis les rapports nécessaires. L'application de ce principe a créé certaines difficultés provisoires. Dans quelques audits, on a constaté que l'exécution du programme, avec certains organismes de contrepartie, était ralentie, pendant une partie de l'année, faute du versement de ces fonds supplémentaires. Dans tous les cas, cette limitation était temporaire et s'est généralement traduite par une meilleure gestion de l'assistance en espèces, aussi bien par les partenaires que par le bureau extérieur de l'UNICEF concerné.

31. Il est ressorti de plusieurs audits que pendant que le versement de l'assistance en espèces aux partenaires était retardée, l'objet même de cette assistance risquait de ne pas être atteint, en raison de la lenteur de l'élaboration du plan annuel de travail et des formalités d'approbation aussi bien à l'UNICEF que chez ses partenaires. Dans certains cas, c'est plus de 50 % de l'aide totale en espèces versée chaque année qui est remise aux partenaires durant le troisième trimestre de l'année. Ce versement tardif explique aussi la hâte avec laquelle sont rédigées les demandes de financement.

32. L'introduction pratiquement universelle du Système de contrôle des programmes en 1999 a eu des effets contrastés sur la gestion de l'assistance en espèces dans les bureaux extérieurs. La plupart de ces bureaux ont saisi l'occasion de la mise en place de ce nouveau système pour réviser leurs méthodes de travail s'agissant de l'autorisation de verser cette assistance et des formalités de certification et d'approbation. Cependant, de nombreux bureaux extérieurs étaient aux prises avec des problèmes systémiques de capacité d'établissement de rapports financiers en 1999, ce qui a amené à créer plusieurs systèmes temporaires de suivi afin de maintenir un contrôle adéquat des avances du Fonds au titre de l'assistance aux partenaires. L'administration est consciente de la contrainte que fait peser l'établissement des rapports dans l'application du Système de contrôle des programmes, et le Bureau de

la vérification interne des comptes suit les mesures qui sont actuellement prises pour améliorer cet aspect du système.

33. Comme l'année précédente, le Bureau de la vérification interne des comptes a constaté que les différents bureaux extérieurs ne mettaient pas le même soin à établir des demandes de financement et que l'établissement de rapports par les partenaires était très inégal. Ces différences sont directement liées à ce que font les bureaux extérieurs pour faire connaître à leurs partenaires les procédures appliquées par l'UNICEF. La plupart des bureaux extérieurs ont établi, avec leurs partenaires, de bonnes pratiques en matière de planification, de budgétisation et d'établissement de rapports financiers au sujet de l'assistance en espèces, ce qui est important non seulement pour assurer une bonne et intégrale utilisation des fonds fournis par l'UNICEF mais aussi comme élément décisif de l'appui qu'apporte l'UNICEF à la création, chez les partenaires, de capacités de gérer les programmes. Pour faire connaître l'utilité de cette formation, on l'a analysée à nouveau dans le résumé annuel que fait le Bureau de la vérification interne des comptes des enseignements dégagés, et ce résumé est communiqué à tous les bureaux extérieurs.

34. Certains bureaux extérieurs qui ont assez peu contribué à la formation de leurs partenaires présentent également des lacunes dans leurs procédures internes d'évaluation de la qualité des demandes d'assistance en espèces et d'examen des rapports d'exécution des programmes et des rapports financiers. Quand on a constaté que c'était le cas, on a publié des recommandations, auxquelles il a été donné suite. En mars 2000, la Division de la gestion administrative et financière a publié une circulaire financière révisée sur l'assistance en espèces, où l'on trouve des directives pour la gestion de cette assistance.

35. Il ressort de certains audits que les activités que soutient le programme sont parfois mal suivies sur le terrain, et, une fois de plus, plusieurs rapports d'audit recommandent que le personnel du siège de l'UNICEF se rende plus fréquemment sur le terrain.

36. **Achat de fournitures sur place, entreposage et logistique.** Lors de 14 vérifications, le bureau a examiné la situation en ce qui concerne les achats effectués sur place. Il a constaté que la majorité des bureaux extérieurs contrôlaient de façon adéquate ces achats de fournitures sur place et que cela contribuait à la réali-

sation des objectifs et programmes dans le pays. À cette appréciation satisfaisante en termes généraux, il faut ajouter cependant qu'il y a eu au cours de l'année passée une augmentation, dans les audits, du nombre d'observations qui ont trait à l'organisation des achats de fournitures sur place. Dans des bureaux de taille et d'emplacements divers, on a noté qu'il était possible d'améliorer encore les délais de livraison des fournitures achetées sur place. L'organisation tardive de ces achats, par l'UNICEF et ses partenaires, est l'une des raisons courantes du manque de temps et de la hâte avec laquelle sont établies les demandes de livraison dans plusieurs bureaux extérieurs.

37. Comme l'année précédente, plusieurs audits, en 1999, ont amené à constater qu'il y avait lieu d'améliorer la surveillance de l'utilisation finale des fournitures achetées sur place. La raison de cette constatation est que le personnel de l'UNICEF sur le terrain ne suit pas d'assez près l'arrivée et l'utilisation aux lieux de destination finals prévus des fournitures achetées sur place.

38. Les difficultés qu'il y a à faire connaître ces modalités de suivi des achats de fournitures sur place sont inhérentes à la structure des programmes de coopération de l'UNICEF. Dans la plupart des pays, l'UNICEF livre à ses partenaires, dans des emplacements centralisés, les fournitures qu'il a achetées sur place, et, avant qu'elles n'atteignent leur destination finale, dans les écoles, les centres de soins, et il y a souvent de nombreuses étapes intermédiaires (livraisons aux partenaires, entreposage, etc.). Le Bureau de la vérification interne des comptes connaît ces difficultés, mais continue à recommander d'augmenter la présence de personnel sur le terrain, afin d'évaluer notamment l'efficacité de cette forme d'aide.

39. Dans plusieurs audits, il est recommandé de mieux dissocier les fonctions de planification et d'achat de fournitures sur place, et d'améliorer l'appel à la concurrence. Le Bureau de la vérification interne des comptes a constaté que l'une des raisons des lacunes observées dans ce domaine tient à la mauvaise compréhension de l'objet et des principes de cette dissociation des attributions et des procédures de passation des contrats. Le personnel des programmes qui connaît mal les principes de la gestion des entreprises peut juger ces procédures encombrantes, sans avantage important pour la réalisation de son programme. Mais l'UNICEF s'attache actuellement à mieux faire connaître l'objet et la fonction de cette dissociation des

attributions. On trouvera, à titre de contribution à son examen, un exposé de la question dans le résumé des enseignements dégagés par le Bureau en 1999.

40. La qualité des services fournis par la Division des achats, à Copenhague, a préoccupé plusieurs vérificateurs. Le Bureau de la vérification interne des comptes note que l'administration est pleinement consciente des difficultés que rencontre cette Division des achats, en raison de la transition entre deux nouveaux systèmes, en 1999 (le Système de la logistique sur le terrain et le Système du contrôle des programmes), et que des décisions, notamment s'agissant de l'analyse des méthodes de travail, par le Bureau de la vérification interne des comptes, sont actuellement prises pour remédier à ces problèmes.

41. **Gestion du personnel.** Lors des 12 vérifications effectuées en 1999, les aspects de la gestion du personnel ont été examinés. On a notamment examiné les conditions de recrutement, la supervision, la formation et l'administration des rémunérations et des prestations. Dans ce cadre assez général, on a pu constater que certains bureaux extérieurs assuraient un contrôle interne adéquat. On a noté dans plusieurs audits les connaissances limitées du personnel, et dans certains cas, du personnel opérationnel, au sujet des problèmes de gestion des prestations. L'administration a pourtant fait mieux connaître les questions de gestion des ressources humaines, mais les constatations faites dans certains des audits réalisés en 1999 donnent à penser que de nouvelles mesures sont à prendre pour faire plus largement connaître au personnel l'existence et la teneur de ces règles d'administration.

42. **Voyages.** En 1999, toutes les activités relatives aux voyages ont été examinées dans 30 bureaux extérieurs et dans quatre divisions du siège. Dans leur grande majorité, les bureaux extérieurs se conforment bien aux règles et aux principes de l'UNICEF concernant l'autorisation des voyages en mission, les dispositions prises pour le transport et les avances versées avant le voyage. Les audits ont également permis de constater que des améliorations devraient être apportées dans la plupart des bureaux, en ce qui concerne l'organisation des voyages et l'évaluation des résultats qui ont été atteints grâce aux voyages en mission réalisés.

43. En 1999, rares étaient les bureaux extérieurs qui géraient efficacement la préparation des voyages, ce qui obligeait souvent à prendre des dispositions de der-

nière minute susceptibles de retentir sur la bonne administration des bureaux, et dans certains cas, alourdir les frais entraînés par les voyages en mission officielle. Cette situation s'explique en partie par le fait que l'UNICEF n'est pas maître des demandes de dernière minute, émanant souvent de personnes étrangères à lui, en vue de leur participation à des activités qui nécessitent des voyages, mais aussi en partie au fait que le personnel de contrepartie n'est pas toujours disponible. Il y a des possibilités d'amélioration, de façon générale, dans l'organisation des voyages en mission officielle dans la plupart des bureaux extérieurs.

44. Presque tous les bureaux extérieurs veillent à faire établir les rapports de mission; cependant, leur qualité est variable, de même que leur utilisation pour informer d'autres personnes des résultats d'un voyage en mission officielle. Les audits ont amené à constater que, de façon générale, il est encore possible d'apporter des améliorations à l'application des mesures de suivi qui sont proposées dans les rapports remis après une mission.

45. En 1999, les audits ont amené à constater que quelques bureaux extérieurs incluaient dans leur système d'information de gestion une appréciation de l'objet et de l'efficacité des voyages officiels une fois ceux-ci accomplis. Ces bureaux seront mieux à même d'établir l'information relative aux voyages en mission une fois qu'aura été mise en place la capacité d'établissement de données et de rapports prévue dans le Système de contrôle des programmes. Mais à présent, rares sont les bureaux extérieurs qui surveillent le nombre total de déplacements officiels et aucun bureau ne s'est employé à déterminer la « valeur ajoutée » obtenue grâce aux voyages en mission.

Gestion des fonds

46. Les pratiques des bureaux extérieurs en matière de collecte de fonds pour le programme ont été examinées, ainsi que le respect des règles concernant l'information ponctuelle et précise des donateurs sur leur utilisation.

47. **Collecte de fonds.** Le Bureau de la vérification interne des comptes a examiné les activités de collecte de fonds dans neuf bureaux extérieurs en 1999. Comme l'année précédente, le Bureau a constaté que certains bureaux extérieurs étaient actifs dans la collecte de fonds, d'autres moins. Ces disparités peuvent résulter tout naturellement de l'intérêt qu'y porte le représen-

tant, étant donné la grande diversité de l'expérience et des qualités que les chefs de bureau extérieur apportent à cette activité. Comme on l'avait déjà noté en 1998, la majorité des bureaux extérieurs examinés, en 1999, n'ont pas expressément de stratégie de collecte de fonds. De l'avis du Bureau, étant donné cette rareté des stratégies et les résultats mitigés de la collecte de fonds en général, la diffusion de directives est essentielle si on veut améliorer la qualité de la collecte de fonds par les bureaux extérieurs. L'administration reconnaît cet état de choses et s'efforce de faire plus largement connaître les directives existantes et d'améliorer l'appui donné à cette activité par une plus grande coopération avec les bureaux régionaux et avec les principaux bureaux extérieurs afin de développer des modèles susceptibles d'être reproduits.

48. **Opérations menées avec le secteur privé.** Dans l'esprit de la stratégie de mobilisation des ressources de l'UNICEF, le nombre de bureaux extérieurs s'occupant activement de collecte de fonds auprès du secteur privé et de la vente de cartes de vœux et d'autres produits de l'UNICEF a été réduit; on n'a retenu que les bureaux extérieurs où le potentiel en matière de collecte de fonds est le plus intéressant. En 1999, le Bureau a examiné la gestion de l'opération Cartes de vœux et la vente d'autres produits de l'UNICEF dans six de ces bureaux. Les constatations ne s'écartent guère des appréciations antérieures. On trouve bien dans certains bureaux des pratiques de gestion efficaces, mais la gestion financière et physique de ces activités demeure, pour la plupart des bureaux de l'UNICEF, une source de difficultés.

49. On a constaté de façon générale que les initiatives tendant à accroître les ventes par les soins de distributeurs, doivent être renforcées en ce qui concerne la comptabilité et la gestion des consignations. Il est facile de comprendre que le personnel de l'UNICEF, qui ordinairement n'a aucune expérience des opérations commerciales, ait du mal à procéder à des contrôles adéquats dans ce domaine. Des recommandations ont été faites pour améliorer les pratiques de comptabilité et l'établissement de rapports sur les inventaires, les ventes et la cession des invendus, et pour réduire ainsi le plus possible les risques d'erreurs et de détournements.

50. **Rapports aux donateurs.** Cette question a été examinée dans neuf bureaux extérieurs en 1999 et les conclusions étaient très similaires aux résultats de 1998. Les bureaux continuent à établir des rapports qui

sont généralement en conformité avec les normes pour les rapports aux donateurs. En général, les rapports suivent la présentation fixée pour l'établissement des rapports; toutefois, on a constaté que la plupart des bureaux ayant fait l'objet d'une vérification soumettaient de 25 à 40 % de leurs rapports en retard, en général plusieurs mois après la date limite.

51. Les vérifications effectuées en 1999 ont permis de constater que les bureaux qui réussissaient le mieux à établir leurs rapports dans les délais avaient comme pratique courante de gestion des responsabilités clairement définies pour le personnel chargé d'établir les rapports aux donateurs et un suivi étroit de la manière dont ces responsabilités sont assumées. Dans certaines régions, le contrôle de la situation des rapports aux donateurs est un élément de l'outil de contrôle des résultats établi au niveau régional qui est utilisé par tous les bureaux de pays. Le Bureau de la vérification interne des comptes contribue à la promotion de ces pratiques bénéfiques en donnant des exemples positifs dans le répertoire des enseignements tirés.

Finances et comptabilité, et administration des bureaux

52. Dans chaque bureau visité en 1999, les finances et la comptabilité ont été examinées afin de déterminer l'état des principaux systèmes et procédures de contrôle de la comptabilité et de vérifier l'application du Règlement financier de l'UNICEF. On a constaté que la plupart des bureaux avaient des systèmes de contrôle satisfaisants; toutefois, le Bureau a estimé que huit bureaux n'atteignaient pas la qualité attendue, et des recommandations ont été faites afin de renforcer les contrôles et de réduire au minimum le risque d'irrégularités. L'augmentation par rapport à 1998 du nombre de bureaux où les contrôles n'étaient pas satisfaisants peut être attribuée dans une large mesure aux problèmes posés par le maintien d'un contrôle financier adéquat dans les petits bureaux de pays (qui avaient fait l'objet d'une attention particulière de la part du Bureau en 1999), en raison du nombre limité des effectifs pour maintenir une séparation adéquate des tâches. Les problèmes posés par l'introduction du système de responsables de programmes ont affecté, à des degrés divers, le contrôle général dans la plupart des bureaux.

53. Bien que la plupart des bureaux exercent un contrôle adéquat sur les reçus, on a constaté qu'une minorité de bureaux avaient des lacunes dans le contrôle des reçus en ce qui concerne les sommes pro-

venant de la vente des cartes de vœux, les recettes tirées de la vente de matériel désuet, et les soldes des fonds d'assistance non utilisés remboursés par les partenaires. Ces lacunes sont liées au caractère relativement rare de ces transactions, étant donné que la vaste majorité des transactions financières des bureaux extérieurs concernent des décaissements plutôt que des recettes. Le Bureau a fait des recommandations afin de renforcer les contrôles dans les bureaux ayant fait l'objet d'une vérification.

54. En 1999, le Bureau de la vérification interne des comptes a observé, comme il l'avait fait l'année précédente, des pratiques diverses en ce qui concerne la tenue des inventaires du matériel de bureau et le contrôle de l'utilisation des véhicules. Les pratiques différentes entre les bureaux et le nombre peu élevé, mais persistant, de bureaux de pays où ces pratiques peuvent être renforcées indiquent qu'il faut d'une manière générale améliorer le contrôle de ces fonctions.

Services communs avec d'autres organismes des Nations Unies

55. En 1999, le Bureau de la vérification interne des comptes a constaté que, bien que d'une manière générale les bureaux de l'UNICEF appuient les différents efforts visant à renforcer l'engagement envers des services communs avec d'autres organismes des Nations Unies, il y a parfois des problèmes d'administration et de procédure qui entravent une coopération économique et équitable dans ce domaine.

56. Plusieurs vérifications ont mis en évidence des inefficacités dans les arrangements financiers concernant les dispensaires pour le personnel des Nations Unies, qui sont financés au prorata par la plupart ou la totalité des organismes des Nations Unies dans certains lieux d'affectation où les conditions de vie sont difficiles, afin de fournir des services gratuits aux membres du personnel et à leur famille. Dans les lieux d'affectation où ces dispensaires existent – et la question a été examinée – on a constaté qu'en général, le personnel local a tendance à utiliser le Plan d'assurance médicale (PAM) et le personnel international à utiliser l'assurance-maladie commerciale afin d'obtenir les services du secteur privé. Il n'a pas été prévu que les dispensaires des Nations Unies facturent pour leurs services les patients qui pourraient ensuite se faire rembourser par le PAM ou le plan d'assurance-maladie. Par conséquent, on a constaté que les dispensaires étaient à la fois sous-utilisés et représentaient un coût

financier supplémentaire pour le budget administratif des bureaux. Le Bureau de la vérification interne des comptes estime que l'UNICEF et les autres organismes pourraient réaliser des économies importantes grâce à une révision du mécanisme financier pour les dispensaires des Nations Unies.

57. Certaines vérifications ont également permis de constater que l'UNICEF rencontre des problèmes dans la gestion du remboursement au prorata des coûts des services communs, tels que le loyer et l'entretien des locaux à usage de bureaux, utilisés en commun par deux ou plusieurs organismes des Nations Unies. Dans certains des lieux d'affectation où cela a été examiné, le Bureau a constaté que les organismes n'avaient pas établi des procédures claires pour l'examen périodique de la répartition des coûts partagés. Le Bureau estime que l'UNICEF et les autres organismes peuvent renforcer les progrès antérieurs qui ont permis l'établissement des services communs en améliorant la transparence dans la prise de décisions et en définissant des procédures pour l'examen périodique des formules de prorata.

C. Siègne de l'UNICEF

58. Le Bureau de la vérification interne des comptes a continué à appuyer la Division du secteur privé en effectuant en 1999 un examen des opérations à New York. Dans sa vérification, le Bureau a pris note d'une manière positive des mesures que la Division avait prises pour tenir compte des recommandations concernant les opérations à New York qui avaient été faites en 1998 dans la vérification des comptes de la Division à Genève, en particulier les améliorations dans la passation des marchés pour l'expédition des produits qui ont permis d'abaisser les coûts d'une manière significative. En 1999, le Bureau a noté que des améliorations pourraient être apportées à la production des cartes de voeux; et des recommandations ont été faites pour renforcer la capacité de prévoir les besoins matériels, qui devraient permettre une production plus efficace et plus économique des cartes de voeux.

59. Le Bureau de la vérification interne des comptes a examiné la manière dont l'UNICEF gère l'allocation-logement des Nations Unies pour le personnel international. La vérification a permis de constater que des améliorations pourraient être apportées au contrôle général au siège et dans les bureaux extérieurs grâce à un renforcement de la supervision et à une meilleure com-

préhension des dispositions du régime d'allocation-logement.

D. Examen des bureaux régionaux

60. En 1999, le Bureau de la vérification interne des comptes a appuyé le processus de décentralisation de l'UNICEF grâce à plusieurs missions d'évaluation dans les bureaux régionaux afin de déterminer dans quelle mesure ils avaient assumé leurs responsabilités. Ces examens ont montré que les nouvelles structures avaient eu un effet positif sur les programmes de pays et sur les processus de planification et d'approbation du budget. Les examens ont également donné l'occasion d'échanger des données d'expérience entre les bureaux régionaux sur les meilleures pratiques qui leur permettent d'assumer leurs responsabilités en matière d'appui et de supervision.

E. Aide apportée pour les enquêtes

61. Le Bureau de la vérification interne des comptes a continué en 1999 à consacrer des ressources importantes (plus de deux années de travail) à l'aide apportée pour les enquêtes et à l'appui fourni aux chefs des bureaux extérieurs afin d'examiner les irrégularités présumées. Tous les cas connus font l'objet d'une enquête complète afin de déterminer la validité des accusations concernant la violation des règles, règlements, instructions ou directives, les fautes, le gaspillage de ressources, les manoeuvres frauduleuses et l'abus de pouvoir. L'administration établit une documentation complète et des rapports et prend une décision sur tous les cas au moyen des mécanismes et processus existants. Les sanctions imposées à des fonctionnaires en 1999 comprenaient, dans un certain nombre de cas, le renvoi sans préavis. En 1999 également, on a obtenu le remboursement de fonds de certaines banques qui avaient honoré des chèques falsifiés tirés sur des comptes de l'UNICEF.

62. Les lacunes des contrôles internes qui ont rendu possibles ces irrégularités font l'objet d'une documentation et les données d'expérience sont diffusées dans le répertoire annuel des enseignements tirés. Dans les répertoires, on avertit le personnel que les violations commises dans des domaines bien connus qui présentent un risque (comme l'escroquerie en matière d'assurance médicale ou d'allocation-logement) entraîneront le renvoi sans préavis. L'UNICEF maintient une

liste de tous les cas connus d'escroquerie présumée qui est fondée sur les travaux du Bureau de la vérification interne des comptes. Le Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies examine régulièrement cette liste ainsi que les éléments de preuve et les rapports à l'appui, selon les besoins.

63. Les enseignements tirés des activités d'enquête renforcent la capacité du Bureau lors des vérifications régulières de se concentrer sur les lacunes des contrôles qui ont rendu possibles les irrégularités et d'identifier pour une vérification approfondie les activités présentant un risque élevé. Le Bureau a également appliqué ces enseignements pour mettre au point des techniques d'auto-évaluation du contrôle à l'intention des équipes de gestion et une formation éthique, qui est actuellement dispensée à tous les niveaux de l'UNICEF. Outre qu'elle accroît la sensibilisation aux questions d'éthique, cette formation attire l'attention sur les sanctions qui sont imposées lorsque des personnes commettent des irrégularités.

64. Les activités d'enquête menées par le Bureau en 1999 ont été caractérisées par le fait que les fonctionnaires de l'ensemble de l'organisation ont été davantage disposés à communiquer des informations concernant des violations éventuelles. Ces informations sont toujours traitées d'une manière strictement confidentielle afin de protéger l'identité de la personne qui les fournit.

IV. Renforcement des systèmes de contrôle interne à l'UNICEF

A. Aide apportée pour l'auto-évaluation du contrôle

65. En 1999, le Bureau de la vérification interne des comptes a encore amélioré l'appui qu'il fournit aux activités d'auto-évaluation du contrôle dans les bureaux extérieurs. Sur la base de l'expérience acquise au cours de l'année précédente, le Bureau a révisé ses instruments d'application de l'auto-évaluation en mettant en place des responsabilités pour l'établissement des rapports et le suivi dans les bureaux visités ainsi que des stratégies de mise en oeuvre qui ont permis d'améliorer l'efficacité sans compromettre l'application.

66. Comme il a été noté au paragraphe 11 ci-dessus, les bureaux extérieurs indiquent que le répertoire annuel du Bureau concernant les enseignements tirés a eu des effets positifs. Ce répertoire aide les fonctionnaires à évaluer leur propres pratiques par rapport aux descriptions positives et aux mises en garde figurant dans ce rapport.

B. Aide apportée pour l'utilisation des techniques de l'information et l'ininterruption des activités

67. Le Bureau de la vérification interne des comptes a appuyé les progrès accomplis par l'UNICEF dans l'utilisation des services bancaires électroniques dans trois villes sièges. On a constaté que les systèmes existants à Genève et à New York avaient un contrôle électronique adéquat; et les recommandations qui ont été faites pour renforcer le contrôle administratif interne ont été acceptées et appliquées. Le Bureau a également appuyé la mise en place de nouveaux services bancaires électroniques pour la Division des approvisionnements à Copenhague, et les recommandations faites au sujet des contrôles et de la sécurité ont été examinées par l'administration.

68. La Division a fourni un appui important aux préparatifs pour le passage à l'an 2000 dans les bureaux extérieurs, grâce à des orientations pour l'évaluation des risques et la planification d'urgence afin d'assurer l'ininterruption des activités et le bien-être du personnel en cas de défaillance mondiale ou locale des systèmes à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UNICEF. Les orientations du Bureau ont donné lieu à une directive envoyée à tous les bureaux de l'UNICEF.

69. Étant donné que 1999 était, dans la plupart des pays, l'année où le système de responsables de programmes a été introduit, il n'a pas été considéré approprié d'évaluer l'état de son application lors des vérifications des bureaux extérieurs. Toutefois, le Bureau a évalué l'accès au système et la sécurité des données dans un certain nombre de bureaux et a fait des recommandations pour traiter des déficiences identifiées. Le Bureau a également évalué la structure d'autorité financière des bureaux extérieurs dans le cadre du système de responsables de programmes lors de plusieurs vérifications, et il a fourni un appui technique grâce à plusieurs stages de formation aux niveaux national, régional et mondial afin de renforcer les capacités des fonctionnaires pour définir les contrôles et l'autorité

financière dans le cadre du système de responsables de programmes.

C. Aide apportée pour les matériaux d'orientation et de formation concernant la gestion des programmes

70. Le Bureau a appuyé la Division des programmes et d'autres services afin de mettre au point des matériaux améliorés d'orientation et de formation pour la gestion des programmes. Les contributions du Bureau ont visé essentiellement à assurer qu'on accorde l'attention voulue aux principaux problèmes identifiés dans les vérifications des programmes effectuées en 1997 et 1998. Le Programme Policy and Procedure Manual comprend un chapitre sur l'auto-évaluation des programmes, qui est fondé sur les méthodes de vérification des programmes mises au point par le Bureau, et les matériaux d'auto-évaluation ont déjà été utilisés par un certain nombre de bureaux extérieurs.

71. Le Bureau a également participé à la révision de l'ensemble de matériaux de formation concernant les programmes, qui est l'instrument de formation de base pour présenter aux nouveaux fonctionnaires les procédures de l'UNICEF. Le nouvel instrument met l'accent sur les qualifications de base en matière de programmation pour la définition des objectifs, l'élaboration des stratégies ainsi que la définition et l'application des priorités du programme.

V. Application des recommandations du Bureau de la vérification interne des comptes

72. Grâce aux pratiques révisées de gestion de la vérification des comptes, qui ont pour objet d'assurer qu'un projet de rapport complet soit présenté et examiné avant le départ des vérificateurs d'un bureau extérieur, il y a eu une acceptation pratiquement universelle des recommandations du Bureau en 1999. La plupart des bureaux extérieurs ont accepté l'offre d'élaborer un plan d'action préliminaire sur la manière d'appliquer les recommandations, et ces plans d'action ont été inclus dans 75 % des rapports de vérification publiés.

73. Le Bureau reconnaît que des progrès supplémentaires peuvent être réalisés dans le processus de vérification grâce à des recommandations plus spécifiques, afin de mieux déterminer l'application future. Cette question est examinée en 2000 dans le cadre du programme de formation du personnel du Bureau.

74. La proportion des réponses officielles aux rapports de vérification des comptes reste élevée. Dans le rapport annuel de 1998, on a fait observer que 75 % des bureaux avaient envoyé leur réponse officielle dans les deux mois suivant la publication du rapport, comme cela était requis, et ce niveau a été maintenu en 1999. Toutefois, le Bureau s'est engagé à améliorer les délais dans lesquels il examine les réponses envoyées par les bureaux. Grâce à un renforcement du personnel et à une meilleure efficacité dans l'établissement des rapports, le Bureau consacre actuellement son attention à cette question de gestion et (comme il a été indiqué au paragraphe 16) à la réalisation de visites de suivi dans certains bureaux six mois après la fin d'une vérification des comptes.

VI. Normes de contrôle interne à l'UNICEF

75. L'utilisation d'indices récapitulatifs dans les vérifications des bureaux extérieurs a facilité l'élaboration d'une description récapitulative des normes de contrôle interne à l'UNICEF. En général, le Bureau a conclu que les normes de contrôle interne restaient acceptables en 1999, mais que l'efficacité des contrôles dans certains bureaux avait été affectée par la transition difficile au système de responsables de programmes et à ses normes pour l'établissement des rapports.

76. Comme le Conseil d'administration en a été informé à sa deuxième session ordinaire de 2000, dans le rapport du Directeur général [E/ICEF/2000/4 (Part II)], les normes pour l'établissement des rapports dans le cadre du système de responsables de programmes n'avaient pas été entièrement introduites à la fin de 1999, et cela avait réduit la capacité des bureaux extérieurs de suivre l'état de l'application des programmes et d'évaluer l'efficacité de tous leurs contrôles internes. Dans ce rapport, le Directeur général note que l'administration essaie de résoudre ces problèmes en mettant l'accent sur la pleine utilisation du système de responsables de programmes pour améliorer la planification, l'établissement des rapports et le suivi de l'application des programmes et assurer une utilisation du budget et une gestion des approvisionnements plus efficaces.