



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des Nations Unies
pour la population**

Distr. générale
1er avril 2003
Français
Original: anglais

Session annuelle de 2003
6-20 juin 2003, New York
Point 10 de l'ordre du jour provisoire
FNUAP

Fonds des Nations Unies pour la population

Activités d'audit et de contrôle internes en 2002

Rapport de la Directrice exécutive

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Organisation et ressources	2
II. Activités d'audit et d'examen internes	3
III. Principales conclusions des audits et mesures de suivi adoptées	4
IV. Examen des audits des projets exécutés par des gouvernements et des organisations non gouvernementales	11
V. Analyse des examens à mi-parcours	13
VI. Examen de l'application des politiques	20
VII. Recommandation	23



1. Le présent rapport est soumis en réponse à une demande faite par le Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire de 1996. Il présente les principaux points qui ressortent des conclusions des audits internes ainsi que des activités de contrôle du Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation du FNUAP¹

I. Organisation et ressources

2. Conformément aux dispositions de la règle de gestion financière 114.18 du FNUAP, la Directrice exécutive s'est entendue avec l'Administrateur du PNUD pour que le Bureau de l'audit et des études de performance du PNUD procède, contre remboursement, à l'audit interne du Fonds. Ce remboursement est effectué dans le cadre de la subvention annuelle que le FNUAP verse au PNUD.

3. Établie en mai 1993, la Section de l'audit du FNUAP a fonctionné sous la supervision du Directeur du Bureau de l'audit et des études de performance jusqu'en décembre 2002. Le tableau d'effectifs approuvé pour cette Section comporte un poste pour le chef de la Section, trois postes de spécialiste des audits et deux postes d'agent des services généraux. Des services d'audit interne sont également fournis par les prestataires engagés pour effectuer des audits annuels dans les régions de l'Asie et du Pacifique et des États arabes, sous la supervision du Centre régional de services d'audit de Malaisie, lequel dépend du Bureau de l'audit et des études de performance et reçoit du FNUAP des fonds servant à financer la rémunération d'une personne chargée de l'aider à examiner les rapports établis par ces prestataires. En outre, le FNUAP alloue des fonds au recrutement, sous contrats de durée limitée gérés par les centres régionaux de services d'audit du Zimbabwe et du Panama, d'auditeurs chargés de mener à bien les audits de ses bureaux de pays dans les régions concernées. Le Centre régional de Harare a fermé ses portes le 30 novembre 2002. Il rouvrira à Pretoria (Afrique du Sud) au début de 2003. Outre les concours qu'elle s'assure dans le cadre de contrats de louage de services ou de contrats de durée limitée, la Section fait appel à des consultants pour étendre la portée de ses audits.

4. En 2002, le budget alloué aux fonctions d'audit du FNUAP s'est élevé à 1 500 000 dollars qui ont servi à financer, à hauteur de 498 500 dollars, les services d'audit fournis par les trois centres régionaux de services d'audit et les prestataires extérieurs et, à hauteur de 1 001 500 dollars, la rémunération du personnel et les activités d'audit de la Section de l'audit du Fonds.

5. Dans son rapport sur le projet de budget d'appui du FNUAP pour l'exercice biennal 2002-2003, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires avait recommandé que des propositions soient faites pour réorganiser les fonctions d'audit et de contrôle du Fonds. En décembre 2001, le Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies avait recommandé que le Fonds étudie la possibilité de se doter de son propre service d'audit interne et évalue les besoins connexes. En mars 2002, le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation avait chargé un consultant d'examiner les questions soulevées par la mise en place de services d'audit au FNUAP. Compte tenu des

¹ La Division des services de contrôle interne a été créée en janvier 2003. Elle succède au Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation et se compose de deux services : le Service du contrôle interne et de l'évaluation et le Service de l'audit.

observations et recommandations auxquelles avait abouti l'étude de faisabilité, la création d'un groupe d'audit interne a été proposée dans le projet de budget d'appui révisé pour l'exercice biennal 2002-2003 présenté au Conseil d'administration en septembre 2002. Le Conseil ayant donné son accord, une section d'audit a été incorporée sous le nom de Service de l'audit à la nouvelle Division des services de contrôle interne du Fonds, avec effet le 1er janvier 2003².

II. Activités d'audit et d'examen internes

6. Les activités d'audit et d'examen internes suivantes ont été menées en 2002 :

a) Des audits de gestion portant sur huit bureaux de pays, le bureau d'une équipe de services techniques de pays, une division et un domaine d'activité au siège, effectués par la Section de l'audit du FNUAP;

b) L'examen par la Section de l'audit du FNUAP, avec l'aide de consultants, de 542 rapports de vérification portant sur des projets exécutés en 2001 par des gouvernements ou des organisations non gouvernementales (ONG); les rapports de vérification relatifs aux projets pour une année donnée doivent être présentés le 31 mars de l'année suivante au plus tard;

c) Des audits de gestion dans 12 bureaux de pays de la région Afrique, effectués par le Centre régional de services d'audit du Zimbabwe;

d) Des audits effectués sous contrat dans sept bureaux de pays de la région de l'Asie et du Pacifique et dans six bureaux de pays de la région des États arabes et de l'Europe;

e) Des audits de gestion dans huit bureaux de pays de la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, effectués par le Centre régional de services d'audit du Panama.

7. Le programme d'audit annuel a été mis au point en collaboration étroite avec le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation. Pour tirer le meilleur parti d'effectifs restreints, les plans de travail de la Section de l'audit interne et du Bureau ont été coordonnés autant qu'il était possible. Ces plans de travail ont été révisés en cours d'année, en fonction des demandes spéciales de la direction ou lorsque l'évolution de la situation – sur le terrain en particulier – l'exigeait. En 2002, le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation a procédé à une inspection sur le terrain de la suite donnée aux recommandations des auditeurs.

8. Il est important d'assurer une formation continue pour que le personnel puisse mettre ses compétences à niveau. Des fonctionnaires de la Section de l'audit interne ont pu suivre des formations dans les domaines suivants : direction de missions d'audit, rédaction de rapports, évaluation des risques aux fins de la mise au point de programmes d'audit individuels et prévention et détection des fraudes et investigations connexes. Menant une politique active de prévention, la Section de l'audit interne a offert des services consultatifs aux unités administratives du FNUAP. Certains de ces services ont été demandés par les unités concernées, tandis

² Service de l'audit : le rapport portant sur les activités de 2002, c'est l'ancienne désignation (Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation) qui a été retenue dans le présent document.

que d'autres ont été proposés par la Section à la suite d'audits de gestion. Par exemple, la Section a donné des conseils sur les règles à respecter dans le cas des projets exécutés par des entités nationales, en s'appuyant sur l'expérience acquise par le PNUD dans ce domaine.

III. Principales conclusions des audits et mesures de suivi adoptées

9. Sur les 41 rapports publiés en 2002 (y compris neuf rapports sur des audits effectués en 2001), 14 contenaient des conclusions indiquant que les contrôles internes et le respect des règles financières et administratives étaient satisfaisants dans les bureaux concernés. La performance de 22 bureaux n'était pas totalement satisfaisante et celle de 5 bureaux ou divisions a été jugée insuffisante. Par rapport à 2001, le nombre de bureaux dont la performance a été jugée satisfaisante ou partiellement satisfaisante, a légèrement augmenté tandis que celui des bureaux dont la performance a été jugée insuffisante a diminué de 4,5 %. Les 1 194 recommandations formulées au cours de l'année 2002 se répartissent comme suit :

<i>Domaine</i>	<i>Nombre de recommandations</i>
Organisation et recrutement	27
Questions relatives au programme	386
Gestion financière.	120
Administration du personnel	242
Administration générale.	297
Bureautique	122
Total	1 194

Résumé des principaux problèmes

10. On trouvera ci-après un résumé des principaux problèmes, classés par sujet, qui ont été recensés par les auditeurs et les consultants. On notera que les observations ne s'appliquent pas à toutes les unités contrôlées. Les conclusions des audits sont examinées de près par la direction du FNUAP, au plus haut niveau. Les parties concernées prennent les mesures requises, dont le suivi est assuré par les divisions compétentes et par le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation. Un certain nombre de problèmes sont régulièrement mentionnés dans les rapports annuels de la Directrice exécutive sur les activités d'audit interne mais, les audits étant effectués dans des pays différents, cela ne signifie pas nécessairement que les mesures correctives nécessaires n'ont pas été prises. Des audits de suivi sont effectués dans le cadre du programme d'audit pour vérifier la suite donnée aux recommandations antérieures.

Avances

11. Les audits ont permis d'établir que dans 8 des 41 bureaux concernés, les avances ne faisaient pas l'objet d'un suivi adéquat. Dans cinq bureaux, des avances d'un montant total de 276 000 dollars faites à du personnel du bureau, des agents

engagés au titre de projets ou des particuliers n'avaient pas été comptabilisées. Dans un bureau, une avance faite à un fonctionnaire avait servi à des fins autres que celles prévues et l'intéressé n'avait pas rendu compte de l'utilisation des fonds. Une avance consentie à une organisation non gouvernementale pour financer un séminaire n'avait pas été comptabilisée. La plupart des bureaux concernés n'ayant pas tenu la comptabilité des avances, il était difficile de déterminer ce qu'elles étaient devenues. À l'issue des audits, les bureaux de pays ont ouvert un registre des avances qui leur permet d'en assurer le contrôle et le suivi. On a rappelé aux représentants qu'il importait de respecter les règles de gestion financière du FNUAP relatives à l'octroi d'avances et qu'ils étaient personnellement responsables de la garde des liquidités du Fonds. Au siège, les divisions géographiques ont été priées de suivre de près la situation dans les bureaux de pays concernés.

Organisation et recrutement

12. Dans 7 des 41 rapports publiés en 2002, il est indiqué que l'organigramme du bureau concerné n'était pas complet et/ou que la structure hiérarchique n'était pas clairement définie. Dans 11 bureaux, les effectifs ont été jugés insuffisants, la situation étant imputable à des retards dans les recrutements. Dans trois autres bureaux, des postes essentiels tels que celui de représentant ou de représentant adjoint du FNUAP n'avaient pas été pourvus en temps utile. Enfin, dans six bureaux de pays, des activités de base avaient été confiées à des administrateurs de projet.

13. Dans le cadre du processus de transition, le Fonds a adopté en juillet 2002 une nouvelle typologie des effectifs des bureaux de pays. Ces bureaux ont été encouragés à l'appliquer pour revoir leur organigramme et leur dotation en effectifs, compte tenu du ratio fixé pour l'imputation de coûts de structure sur le budget d'appui biennal. En ce qui concerne les postes financés à l'aide des fonds affectés aux programmes, il leur a été demandé d'élaborer des propositions tenant compte des caractéristiques des activités menées et des compétences exigées. La nouvelle typologie sera appliquée à partir de 2003. Les nouveaux tableaux d'effectifs approuvés par le Conseil d'administration prévoient la création, pour renforcer la gestion des bureaux, d'un poste de directeur des opérations dans 44 bureaux de pays remplissant certaines conditions.

Questions relatives au programme

14. Dans quatre bureaux, l'accord de base type devant régir les activités d'assistance menées par le FNUAP dans le pays n'avait pas été signé par les parties. Dans 11 bureaux, des projets avaient été entrepris et des dépenses engagées avant la signature du descriptif du projet ou de la lettre d'accord. On a également signalé que dans quatre bureaux, les contributions à la réalisation de projets annoncées par des gouvernements n'avaient pas été versées. Les documents requis ont ultérieurement été signés et des contacts ont été pris avec les gouvernements concernés pour obtenir le paiement des contributions annoncées.

15. Dans trois bureaux, les dépenses afférentes aux programmes engagées au cours de l'année ont été supérieures au plafond autorisé. En 2002, le Comité de contrôle financier du FNUAP a redoublé d'efforts pour suivre de manière systématique les dépenses effectives par rapport aux dépenses prévues, afin d'éviter des dépassements de crédit et d'assurer une utilisation optimale des ressources financières. Il est indiqué dans 11 rapports que des fonds alloués à des projets

avaient été utilisés par les bureaux pour financer des frais de voyage, l'achat de matériel de bureau ou de véhicules, la création d'une bibliothèque ou des stages de formation du personnel. Dans six bureaux, des fonds affectés à des projets composites n'avaient pas été employés conformément aux politiques et procédures énoncés dans le Manuel de programmation. Les auditeurs ont recommandé de contrecarrer les écritures erronées et d'imputer les dépenses en question au budget approprié. Les bureaux de pays s'efforceront d'appliquer cette recommandation et veilleront dorénavant à utiliser les fonds affectés aux projets composites conformément aux directives figurant dans le Manuel.

16. Dans cinq bureaux, des contrats de sous-traitance et des subventions avaient été accordés à des ONG qui n'étaient pas enregistrées auprès du FNUAP, et dans sept autres des activités avaient été entreprises selon ces modalités sans qu'ait été signé l'accord prévu par les directives. Les bureaux de pays ont ultérieurement indiqué qu'ils s'engageaient à appliquer dorénavant les directives. On a pu dans certains cas conclure des accords de sous-traitance à titre rétroactif.

17. Le contrôle de l'exécution des programmes a parfois été jugé insuffisant. Par exemple, cinq bureaux n'avaient pas procédé à l'examen annuel des sous-programmes et cinq autres n'avaient pas tenu les réunions annuelles d'évaluation par pays. En outre, neuf bureaux n'avaient pas effectué les visites de contrôle annuelles sur le terrain et cinq autres n'avaient pas consigné dans un rapport les conclusions de ces visites. Afin de renforcer les contrôles, le FNUAP a modifié la présentation des documents relatifs à la planification et à l'exécution des programmes, en mettant l'accent sur le suivi des résultats. L'une des innovations consiste à établir un plan de gestion des programmes, dont l'objet est d'améliorer la planification, le contrôle de l'exécution et l'évaluation et de faciliter ainsi l'adoption d'une méthode de gestion des programmes axée sur les résultats. Il sera demandé aux divisions géographiques de suivre l'élaboration et l'exécution des plans de gestion des programmes.

18. Dans neuf rapports d'audit, il est indiqué que les comptes des projets n'avaient pas été clôturés dans les 12 mois suivant l'achèvement des activités opérationnelles, principalement en raison de retards dans le déroulement de la procédure de clôture. Dans quatre bureaux, la cession du matériel consécutive à l'achèvement des activités n'avait pas été effectuée de manière systématique et les pièces justificatives requises ne figuraient pas dans les dossiers. On notera que les bureaux de pays ne sont pas seuls responsables des retards apportés à la clôture des projets dans la mesure où une partie des documents exigés émanent des agents d'exécution. En 2002, la Division des services de gestion du Fonds a passé en revue 832 projets pour lesquels aucune opération financière n'avait été comptabilisée depuis janvier 2001. Les bureaux de pays concernés ont été contactés pour s'assurer qu'ils passeraient les écritures comptables nécessaires pour clôturer les comptes relatifs à ces projets qui faisaient encore apparaître un solde dans le système de gestion financière. À l'issue de cet examen, la Division a réduit de 5,7 millions de dollars le solde des comptes d'exploitation, en enregistrant les opérations relatives à des documents manquants ou, selon le cas, en passant certaines sommes par pertes et profits. Pendant toute l'année 2003, la Division continuera de suivre la situation des comptes relatifs aux projets dans le système de comptabilité de gestion.

Opérations financières

19. Dans deux bureaux, les dépenses imputées sur le budget d'appui biennal ont dépassé les crédits alloués et cinq autres bureaux n'avaient pu produire de justificatif montrant que le représentant les avait autorisés à virer des crédits d'une catégorie budgétaire à l'autre. Dans deux bureaux, le représentant n'avait pas certifié les bordereaux de décaissement. Dans quatre bureaux, les rapports sur l'état des crédits alloués n'étaient pas à jour et dans cinq autres, ils n'avaient pas été certifiés par le représentant. Dans six bureaux, les opérations enregistrées dans les rapports sur l'état des crédits alloués n'avaient pas été mises en concordance avec les comptes présentés par le PNUD. Les bureaux concernés ont indiqué ultérieurement qu'ils procédaient désormais à la vérification des rapports sur l'état des crédits alloués pour s'assurer qu'ils étaient complets.

20. L'utilisation des fonds de caisse n'était pas toujours suffisamment contrôlée. Dans 10 bureaux, les personnes qui détenaient ces fonds n'avaient pas été désignées par écrit et dans 7 autres, il n'était pas tenu de livre de caisse. Cinq bureaux avaient omis de procéder à des contrôles inopinés du contenu de la caisse et huit autres ne disposaient pas de coffre-fort où ils auraient pu ranger le fond de caisse, les copies de sauvegarde des données informatiques et les bons d'essence. Ils ont pas la suite fait l'acquisition de coffres-forts et désigné les responsables des fonds de caisse. Les bureaux de pays veilleront également à tenir une comptabilité en règle.

Administration du personnel

21. En ce qui concerne l'administration des contrats de louage des services et des accords de services spéciaux, des problèmes ont été recensés dans 57 cas : le prestataire des services avait été sélectionné sans appel à la concurrence (14 cas); des personnes avaient été engagées sans avoir remis de certificat médical (13 cas); les services fournis n'avaient pas été évalués (13 cas); des contrats de louage de services avaient été signés pour des prestations d'une durée inférieure à 11 mois (6 cas); les prestations avaient débuté avant la signature du contrat de louage de services ou de l'accord de services spéciaux (11 cas).

22. Vingt bureaux avaient pris du retard dans l'application du système d'évaluation et de notation du personnel et dans huit bureaux les dossiers administratifs du personnel étaient incomplets. Les retards observés étaient parfois dus à la réaffectation des intéressés. Dans 17 bureaux, le contrôle des présences et des absences n'était pas effectué dans les règles. Dans certains bureaux, la répartition entre le PNUD et le FNUAP des tâches liées au contrôle des présences et à la tenue des dossiers administratifs exigeait d'être clarifiée. Quinze bureaux n'avaient pas établi de plan de formation et trois autres n'avaient pas dispensé à leur personnel la formation nécessaire dans les domaines de la gestion des programmes, des finances et de l'administration générale. Compte tenu de l'importance de ces questions pour une saine gestion, les représentants du FNUAP s'intéresseront désormais de plus près à la gestion et à l'administration des ressources humaines.

Administration générale

23. Quatre bureaux n'avaient pas demandé de prix pour des achats de biens d'une valeur se situant entre 2 500 dollars et 30 000 dollars. Trois bureaux avaient omis d'exiger la présentation de soumissions sous pli scellé pour des achats supérieurs à 30 000 dollars. Il a été signalé dans six rapports que les différentes fonctions relatives aux achats n'étaient pas suffisamment séparées. Six bureaux avaient négligé d'établir des bons de réception et des rapports d'inspection et 10 autres n'avaient pas utilisé des bons d'achat prénumérotés et préimprimés.

24. Treize bureaux n'avaient pas mis au point d'accord définissant les modalités de la fourniture par le PNUD de services communs. Le FNUAP a poursuivi ses consultations avec le Programme au sujet de la mise en place d'un mécanisme officiel de recouvrement des coûts à l'échelon des pays. Il s'agit d'un processus complexe car ce mécanisme devant s'appliquer à tous les bénéficiaires des services fournis par le PNUD dans les pays, il faut procéder dans ceux-ci à des enquêtes pour évaluer et valider la méthode arrêtée. Le processus est déjà engagé et en février 2003 le FNUAP a communiqué au PNUD ses positions sur la proposition relative au coût des services. En attendant qu'une formule acceptée par tous les organismes du système entre en vigueur, le FNUAP a proposé d'utiliser un mécanisme provisoire pour rembourser au PNUD les services fournis antérieurement par celui-ci à ses bureaux de pays.

25. En règle générale, le contrôle des stocks a été jugé insuffisant. Dans 11 bureaux, les différentes fonctions de gestion des stocks n'étaient pas suffisamment séparées. Les rapports d'inventaire étaient incomplets dans 10 bureaux et dans 4 autres ils contenaient des inexactitudes. Dans 10 autres bureaux l'inventaire physique n'avait pas été effectué. Six autres avaient omis de rétablir la concordance entre les résultats de l'inventaire physique et ceux de l'inventaire comptable. Dans 3 bureaux, la cession de matériel n'avait pas été constatée dans les comptes d'inventaire et dans 11 autres, le matériel obsolète n'avait pas été cédé en temps utile.

26. Les auditeurs ont également signalé que la gestion des véhicules des bureaux et de ceux affectés aux projets laissait généralement à désirer. La comptabilité des utilisations de véhicules n'était pas tenue (neuf bureaux) ou n'était pas vérifiée régulièrement par le personnel responsable des transports (huit bureaux). Les auditeurs ont également constaté que la consommation de carburant n'était pas correctement contrôlée (sept bureaux) et que certains véhicules n'étaient pas assurés (trois bureaux). Dans quatre bureaux, les véhicules avaient été utilisés à titre personnel sans que le bureau ait été remboursé. Les bureaux de pays ont pris des dispositions pour recouvrer les coûts connexes. Le FNUAP publiera des directives insistant sur la nécessité de rationaliser l'usage des véhicules, compte tenu des conditions qui prévalent dans les différents pays et des besoins en matière de sécurité.

27. Quatre bureaux n'avaient pas passé de contrat avec une agence de voyages et six autres n'utilisaient pas les services des agences ou des compagnies aériennes sélectionnées par les autres organismes des Nations Unies, manquant ainsi l'occasion de bénéficier de tarifs préférentiels. Dans trois bureaux, les demandes de remboursement accompagnées des justificatifs requis n'avaient pas été présentées pour certains des voyages effectués. Dans cinq bureaux, l'utilisation du téléphone

était mal contrôlée et les appels personnels n'avaient pas été remboursés. Les bureaux ont ultérieurement pris des mesures pour obtenir le remboursement des frais encourus. En ce qui concerne les voyages, les bureaux de pays ont reconnu qu'ils devaient s'efforcer d'obtenir les tarifs les plus avantageux, en s'associant aux autres organismes des Nations Unies présents sur place.

Bureautique

28. Les audits ont fait apparaître que 24 bureaux n'avaient pas établi de plan antisinistre officiel. Il n'avait pas été installé de logiciel antivirus dans deux bureaux et ce logiciel devait être mis à jour dans quatre autres. Les procédures de sauvegarde se sont révélées insuffisantes dans neuf bureaux. Dans six bureaux où des procédures de sauvegarde étaient suivies, les bandes n'étaient pas conservées dans un coffre-fort. Dans 12 autres bureaux, les bandes de sauvegarde n'étaient pas conservées hors site. La sécurité de l'information était insuffisante dans 11 bureaux, où les mots de passe n'étaient pas changés régulièrement. Du logiciel non autorisé avait été utilisé dans huit bureaux. Les bureaux de pays ont pris dûment note des observations et ont commencé à prendre des mesures correctives.

Audit de gestion de la Division de l'information, du Conseil d'administration et de la mobilisation des ressources

29. Il s'agissait du premier audit interne de la Division de l'information, du Conseil d'administration et de la mobilisation des ressources. La gestion du programme pendant les années 2000 et 2001 avait laissé à désirer. Il convient d'améliorer la situation en prenant les mesures suivantes :

- a) Renforcer le contrôle du sous-programme et des projets, notamment en veillant à ce que les plafonds de dépenses ne soient pas dépassés et que tous les rapports annuels de projet soient établis;
- b) Veiller à ce que tous les projets fassent l'objet d'un dossier suffisant et s'assurer que l'agent d'exécution signe les descriptifs de projet;
- c) Veiller à ce que des protocoles d'accord soient signés par les parties intéressées dans le cas des projets exécutés par des organisations non gouvernementales et à ce qu'il soit établi des accords de coopération définissant la base du partenariat, les responsabilités respectives, les conditions d'utilisation du logo du FNUAP ainsi qu'un budget détaillé par activité;
- d) Veiller à ce que les organisations non gouvernementales bénéficiant de subventions du FNUAP soient enregistrées auprès du Fonds et signent les accords pertinents;
- e) Veiller à ce que tous les contrats de sous-traitance fassent l'objet des signatures requises et à ce que les rapports financiers requis soient présentés;
- f) Veiller à ce que les versements aux fonds d'affectation spéciale fassent l'objet d'accords de financement.

30. À l'issue de l'audit, l'équipe a eu des entretiens détaillés avec les responsables de la Division au sujet des mesures à prendre pour donner suite à ses conclusions. Des mesures de suivi ont été prises et l'exécution est suivie de près.

Mission de suivi

31. En 2002, le FNUAP a procédé à une inspection sur le terrain afin de s'assurer que les mesures prises par un bureau extérieur pour appliquer les recommandations des auditeurs étaient bien celles qui étaient indiquées. Le bureau extérieur dont la gestion avait été sévèrement critiquée en 2001 avait fait un effort réel pour appliquer les règles et règlements. Les faiblesses constatées dans le domaine de la gestion des programmes subsistaient toutefois. Depuis, la division géographique concernée contrôle de près le suivi des conclusions de la mission. En outre, un nouveau représentant a été affecté au bureau et le personnel a reçu une formation supplémentaire à la gestion financière. La Division du contrôle interne et des services ainsi que la division géographique intéressée continueront à suivre les activités de ce bureau.

Études documentaires et études spéciales

32. Donnant suite aux questions soulevées par le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU au sujet des opérations du FNUAP ainsi qu'aux questions qui se sont dégagées des rapports d'audit interne, le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation a procédé en 2002 à une analyse statistique de l'évolution des audits ainsi qu'à une étude longitudinale. Le Bureau a également fait effectuer une étude indépendante de la fonction d'audit, qui a donné lieu à des recommandations utiles pour ce qui est de la planification des audits.

33. Cette étude a permis de définir des questions prioritaires en matière d'audit à examiner et suivre par l'administration en 2003. Les domaines prioritaires appelant des mesures de la part de la direction du FNUAP sont les suivants : a) amélioration du suivi de l'application des recommandations des vérificateurs; b) amélioration du respect des procédures d'achat; c) prise en compte, dans la notation du personnel, du versement d'avances et de la communication du budget de subventions et de contrats de sous-traitance en l'absence de pièces dûment signées; d) rationalisation de l'utilisation des véhicules officiels; e) amélioration du suivi et de l'information concernant les programmes et projets; f) conduite des négociations avec le PNUD au sujet des accords concernant les services fournis au FNUAP; g) application dans la transparence de la typologie des bureaux de pays; et h) renforcement de la discipline financière afin d'éliminer les dépassements de dépenses non autorisés.

34. Jusqu'à présent, le choix des services aux fins d'audit est opéré essentiellement sur la base de la fréquence des audits et d'une évaluation empirique des risques. Il est arrivé dans quelques cas particuliers que la direction du FNUAP demande un audit de gestion ponctuel. Vers la fin de 2002, le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation a introduit une formule fondée sur les risques plus structurée en matière de planification des audits afin que le FNUAP oriente mieux ses efforts et exploite au mieux ses ressources limitées en matière d'audit. Les facteurs de risque ci-après ont été appliqués à l'établissement du plan d'audit pour 2003 : solde du compte d'exploitation, état de la présentation des formulaires financiers, appui aux travaux de construction dans le programme, importance de l'exécution par l'État, importance de l'exécution par le FNUAP, appui des contrats de sous-traitance, conclusions d'audits de projets et notation lors d'audits antérieurs. Ce système sera encore affiné et entièrement informatisé en 2003. Afin de favoriser la responsabilité et le respect des règles, l'application des recommandations des

audits est désormais prise en compte dans l'évaluation du comportement professionnel du personnel d'encadrement.

Le système complet de base de données sur les audits et les recommandations

35. Après la publication des rapports d'audit, les bureaux de pays sont tenus d'introduire, en les tenant à jour, les mesures de suivi proposées dans le système complet de base de données sur les audits et les recommandations (CARDS), qui est un système de gestion des recommandations d'audit sur le Web. Ce système permet également de suivre l'état de l'application des recommandations d'audit. En 2002, quelques bureaux ont éprouvé des difficultés à consulter ce système, à cause de problèmes de connectabilité à l'Internet. Certains bureaux ont introduit des plans de suivi très détaillés et d'autres, tout en étant attachés au suivi, se sont montrés moins précis. Conscient de la nécessité de contrôler de près les mesures de suivi, le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation a rappelé aux bureaux de pays et aux divisions du siège qu'il fallait établir à temps des plans de suivi précis. Un système de contrôle plus rigoureux sera mis en place en 2003.

IV. Examen des audits des projets exécutés par des gouvernements et des organisations non gouvernementales

36. Le 1er mars 2001, la Section de l'audit interne du FNUAP a été chargée du suivi et de l'examen des audits des projets exécutés par les gouvernements et les ONG. En 2001, ces projets étaient au nombre de 1 142. Sur l'ensemble des rapports d'audit, 82 % ont été reçus en retard et 19 % des rapports soumis au siège étaient assortis de réserves. Il s'agit d'une amélioration par rapport à l'année antérieure, au cours de laquelle 94 % des rapports avaient été reçus en retard et 26 % faisaient l'objet d'opinions assorties de réserves. Les réserves tenaient essentiellement à l'insuffisance des contrôles internes. Il convient de noter que, dans ce contexte, les rapports portant sur une année donnée sont reçus au siège l'année suivante. La procédure suppose la tenue de bases de données sur les plans d'audit, des rapports et évaluations d'audit, l'examen des rapports d'audit par des consultants et des fonctionnaires, et le suivi de l'établissement et de la publication des évaluations. Par ailleurs, un suivi a été assuré régulièrement avec les bureaux de pays et les divisions.

37. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être noter que, grâce aux efforts considérables déployés pour développer les audits des projets, l'audit des états financiers du Fonds pour l'exercice biennal 2000-2001 n'était pas assorti de réserves.

38. L'examen de 542 rapports d'audit portant sur des projets exécutés par des gouvernements et des ONG dans 61 pays a abouti aux constatations suivantes :

Qualité des plans d'audit présentés par les bureaux de pays

39. Les plans d'audit étaient satisfaisants pour 34 bureaux, en partie satisfaisants pour 22 autres et insuffisants pour 5 bureaux. Les bureaux sont tenus d'indiquer en détail dans leur plan d'audit les projets à contrôler, les agents d'exécution, le montant estimatif des dépenses à contrôler, le mandat des vérificateurs, le coût

estimatif des audits. Les plans d'audit jugés en partie satisfaisants ne comportaient pas une partie de ces renseignements, tandis que les plans jugés insuffisants ne contenaient pas la majorité de ces renseignements ou n'avaient pas été présentés.

Portée des vérifications

40. La portée des vérifications était satisfaisante dans 43 bureaux, en partie satisfaisante dans 12 et insuffisante dans 6. Les bureaux sont tenus de communiquer aux vérificateurs les prescriptions en matière de portée des audits énoncées dans le Manuel financier. Les audits devraient porter sur les domaines suivants : contrôle interne des projets, dossiers et pièces comptables, déclarations de validation et rapports financiers périodiques. Les rapports d'audit jugés en partie satisfaisants n'abordaient pas certains de ces domaines tandis que ceux qui ont été jugés insuffisants n'en abordaient aucun ou seulement un petit nombre.

Exhaustivité des rapports d'audit

41. Les rapports présentés étaient complets dans cinq bureaux. Ils laissent parfois à désirer dans 46 bureaux et étaient insuffisants dans 10 autres. Les rapports d'audit devraient contenir les conclusions, les recommandations et l'opinion générale des vérificateurs ainsi que les observations de la direction des agents d'exécution. Les rapports d'audit devraient également être assortis de copies certifiées conformes de tous les documents financiers, et lorsqu'un agent d'exécution gère également des fonds fournis par d'autres donateurs, les fonds fournis par le FNUAP doivent faire l'objet d'un rapport d'audit distinct.

Validation des rapports financiers

42. Les rapports financiers devraient contenir des déclarations de validation signées par les fonctionnaires habilités des agents d'exécution. L'objet de ces déclarations est de certifier la qualité des renseignements figurant dans les rapports financiers. Les rapports financiers étaient dûment validés dans 41 bureaux. Certains rapports n'étaient pas validés dans 13 bureaux et aucun ne l'était dans 7 bureaux.

Qualité de l'évaluation par les bureaux de pays des rapports d'audit et plans d'action

43. D'après le Manuel financier, les bureaux sont tenus d'examiner les rapports d'audit et d'établir s'ils sont conformes aux règles d'audit. En cas de constatations négatives, les bureaux doivent examiner des solutions avec les agents d'exécution et arrêter des plans d'action en vue d'un suivi. L'évaluation des rapports d'audit et l'établissement de plans d'action étaient satisfaisants dans 3 bureaux; l'évaluation ou le plan d'action manquait dans 15 bureaux et, dans 43 bureaux, il n'y avait ni évaluation ni plan d'action.

44. Les questions soulevées dans les rapports d'audit des projets examinés sont les suivantes :

a) Les rapprochements bancaires n'étaient pas exécutés chaque mois pour certains projets dans 22 pays et des cas de justifications insuffisantes de paiements ont été relevés dans 26 pays;

b) Dans 11 pays, les formulaires financiers de certains projets n'avaient pas été soumis à temps aux bureaux du FNUAP. Dans 46 pays, les formulaires

financiers de certains projets étaient incomplets ou entachés d'erreurs. Dans cinq pays, des personnes dont le nom ne figurait pas sur les protocoles d'accord avaient validé certains formulaires financiers;

c) Les comptes d'exploitation n'avaient pas été ajustés avec le siège dans 12 bureaux;

d) Dans neuf pays, les procédures d'appel d'offres n'avaient pas été correctement suivies pour l'achat de certains biens et services dans le cadre de projets; la réception et l'inspection des biens n'avaient pas été correctement documentées pour certains projets dans trois pays;

e) Les inventaires de certains projets étaient incomplets dans 16 pays et, dans 4 autres, les vérificateurs n'ont pu localiser du matériel durable;

f) Dans cinq pays, le personnel affecté aux projets n'avait pas été suffisamment formé aux procédures du FNUAP.

45. Il convient de souligner que, d'une manière générale, les bureaux apprécient les observations de la Section de l'audit, qui les aident à remédier aux lacunes recensées, avec les autorités responsables des projets. Ce retour d'information a également fait prendre conscience aux bureaux de l'importance de la planification des audits de projets réguliers.

V. Analyse des examens à mi-parcours

46. Le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation a analysé 20 examens à mi-parcours de programmes de pays bénéficiant de l'assistance du FNUAP réalisés durant la période 2001-2002. Onze de ces examens avaient été entrepris en 2001 (4 en Afrique, 5 dans la région de l'Asie et du Pacifique et 2 dans la région des pays arabes) et neuf en 2002 (1 en Afrique, 1 en Amérique latine et 7 en Asie). Le Bureau a abouti à la conclusion que, pour la plupart des programmes examinés, les résultats obtenus étaient similaires, quels que soient l'effectif de la population, le niveau des ressources du programme ou les problèmes constatés dans le pays. Les résultats du programme correspondaient au schéma établi pour le cadre de financement pluriannuel bien que les indicateurs, les objectifs et les priorités du programme diffèrent d'un pays à l'autre. Le processus d'examen à mi-parcours était dans tous les pays un exercice auquel participaient les ONG et les représentants des donateurs. Dans un cas particulier, des gestionnaires locaux et des gouverneurs de zones de projet ont exposé les pratiques optimales illustrées par plusieurs projets ayant obtenu des résultats particulièrement satisfaisants, ce qui a suscité un vif intérêt chez les partenaires du programme et les participants d'autres organisations. L'examen à mi-parcours est devenu l'occasion d'un échange d'informations et a servi à favoriser la prise en main du programme par les pays, l'engagement et l'appui politique au programme. Dans un autre cas, l'examen à mi-parcours du FNUAP a servi à mener un examen à mi-parcours commun du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), présidé par le FNUAP.

47. La plupart des analyses des examens à mi-parcours ont montré qu'on s'efforçait d'axer l'exercice sur les résultats. Les examens se concentraient sur les produits du programme plutôt que sur les projets eux-mêmes, ce qui constituait une nouveauté. Quelques pays, en général ceux qui avaient procédé à des études et des évaluations rapides, qui avaient mis en place des mécanismes de suivi et tenaient

des registres des services de santé, disposaient de bons documents analytiques axés sur les résultats. Une claire définition de l'objectif du programme, ajoutée à une capacité nationale relativement développée, semblait avoir facilité le suivi et l'analyse des résultats. Tous les examens à mi-parcours essayaient certes d'utiliser des indicateurs, mais certains s'attardaient à discuter chacun de ces indicateurs en détail au lieu de les relier à l'analyse de l'efficacité. La disponibilité, l'accessibilité et la fiabilité des données, en particulier au niveau décentralisé, posaient à des degrés divers des problèmes dans tous les pays, ce qui limitait la portée et la qualité de l'analyse et empêchait que l'approche axée sur les résultats ne devienne pleinement opérationnelle. Dans quelques pays toutefois, on est parvenu à bien analyser la performance sans utiliser les indicateurs de la matrice de planification et en se servant plutôt des données fournies par les évaluations rapides qui avaient été entreprises. En utilisant ces données comme indicateurs de résultats, les examens à mi-parcours ont pu mettre en évidence quelques changements notables survenus depuis le début du programme. Ces examens ont poussé le FNUAP à aider à renforcer les capacités des institutions nationales compétentes pour permettre à ces dernières d'établir des bases nationales et locales de données.

48. Les examens à mi-parcours ont établi que les programmes d'assistance du FNUAP restaient utiles malgré des changements sensibles dans le contexte national de certains pays, dus à l'instabilité provoquée par les troubles sociaux, les remous politiques internes, les catastrophes naturelles, les difficultés économiques, l'émigration ainsi que par le retrait de quelques grands donateurs et la diminution de l'appui fourni par les autres. Toutefois, certains ajustements ont été recommandés du fait des nouveaux besoins, de la baisse des fonds dont disposait le FNUAP et des produits ambitieux envisagés à l'origine. Les examens à mi-parcours ont aussi montré qu'il fallait renforcer l'efficacité du suivi en sélectionnant les indicateurs et en utilisant des instruments simples de suivi ainsi que des cadres uniformisés de présentation des rapports pour permettre la collecte efficace des données. Malgré l'introduction d'approches de programme et de matrices de planification, certains programmes comportaient de trop nombreux projets hors programme qui faisaient perdre de vue l'orientation essentielle du programme et dispersaient trop les ressources pour permettre un impact quantifiable.

49. Les examens ont montré que les difficultés financières du Fonds avaient eu des répercussions sur de nombreux programmes de pays au moment où l'exécution avait pris un certain élan. La réduction du programme non seulement perturbait les activités prévues mais se répercutait sur toute la conception et la cohérence du programme. Le budget de certains programmes s'est trouvé réduit presque de moitié. On passait plus de temps à compresser les budgets et à reprogrammer les activités qu'à exécuter le programme lui-même. Un examen à mi-parcours a souligné l'importance d'un climat stable et porteur, car cela influait sur les produits et l'impact. On réalisait, certes, les produits prévus, mais les troubles politiques et les difficultés économiques avaient empêché toute amélioration des résultats. Dans d'autres environnements plus stables, les programmes examinés ont toutefois révélé des progrès malgré les difficultés financières, les capacités institutionnelles et les ressources humaines limitées.

Accès à des services de qualité axés sur le client en matière d'hygiène de la procréation

50. Si tous les programmes examinés visaient à accroître l'accès à des services de qualité en matière d'hygiène de la procréation, quelques pays mettaient spécialement l'accent sur certains aspects : par exemple, axer ces services sur le client, privilégier l'approche volontaire, le choix en connaissance de cause et l'approche intégrée de ces services et offrir une grande variété de méthodes contraceptives. Les indicateurs les plus couramment utilisés étaient la disponibilité des services aux points de prestation et la qualité des soins fournis par rapport à des normes précises, lesquelles comportaient généralement divers éléments : compétence technique, relations interpersonnelles, choix en connaissance de cause, mécanismes d'aiguillage et capacité des installations de répondre aux besoins. L'examen a montré que certains programmes progressaient plus vite que prévu et que les objectifs étaient déjà atteints. De plus, l'orientation « régulation du mouvement de la population » ou « objectifs en matière de contraception » cédait la place à une approche fondée sur les droits et sur la prestation de services de qualité. On procédait à la révision des directives nationales touchant l'utilisation de diverses méthodes de contraception. La difficulté était de parvenir à donner à ces directives un caractère opérationnel.

51. Les examens à mi-parcours ont aussi signalé d'autres progrès, notamment la formulation d'une politique en matière d'hygiène de la procréation ou la révision de cette politique, des directives et des protocoles cliniques en matière d'hygiène de la procréation, l'élaboration, la normalisation et l'amélioration des systèmes et des instruments d'enregistrement, l'institutionnalisation des systèmes de supervision et d'assurance de qualité et le développement des capacités institutionnelles par la gestion de l'information et de la formation et par la formation de divers agents de santé. Les réseaux d'ONG et de services du secteur privé ont été également inclus dans plusieurs programmes, bien qu'on ait constaté que de nombreuses ONG n'avaient qu'une capacité de gestion limitée. La formation constituait un élément majeur des efforts de développement des capacités nationales; on faisait davantage état, dans les examens, du nombre de cours et de stagiaires que de l'effet de la formation. Un programme s'est toutefois efforcé de lier les activités de formation à l'amélioration réelle de la qualité des services. Dans ce cas, les progrès réalisés ont été mesurés non seulement du point de vue du pourcentage de prestataires de services formés dans chaque point de prestation de services mais aussi du point de vue du nombre de ces points dont les prestataires avaient été correctement formés et fournissaient des services de qualité en matière d'hygiène de la procréation, y compris des services d'aiguillage dans les cas de violence contre les femmes. Bien que l'outil permettant d'évaluer la qualité des soins puisse être encore amélioré, il était louable qu'on ait mis l'accent sur la pratique pour mesurer le développement des capacités.

52. Dans quelques pays arabes et quelques pays de l'Asie du Sud, le nombre restreint de prestataires de sexe féminin posait un problème du fait que, pour des raisons culturelles, les clientes, en particulier dans les zones rurales, n'acceptaient pas de recevoir de services d'hygiène de la procréation de prestataires masculins. Dans ces cas particuliers, on a signalé une corrélation positive entre le nombre de clientes et la présence de prestataires de sexe féminin. Dans d'autres pays, en particulier en Asie centrale, on a découvert que la pauvreté généralisée empêchait la population de recourir aux services de santé. La pauvreté était plus répandue dans

les zones rurales et c'étaient les femmes rurales ainsi que les jeunes et les adolescents qui étaient les plus touchés. La condition des installations était un autre obstacle à la fourniture de services de qualité. En Asie centrale, la majorité des installations médicales n'avaient ni matériel gynécologique adéquat, ni électricité, ni eau courante et nécessitaient des réparations majeures et une sérieuse remise en état.

53. Quoique l'idée de l'hygiène de la procréation ait été promue et adoptée, les examens à mi-parcours ont souligné l'importance que continuait à revêtir la planification familiale. Dans certains pays, les efforts faits par le FNUAP pour accroître l'accès aux contraceptifs et promouvoir de meilleures pratiques dans le domaine de la planification familiale avaient provoqué une baisse des taux d'avortement et l'utilisation des contraceptifs avait augmenté. Dans certains pays toutefois, on a constaté des pénuries de contraceptifs et des taux élevés d'abandon qui ont eu des répercussions sur les taux de prévalence de la contraception. Un certain nombre de pays ont profité des contraceptifs achetés grâce aux fonds extrabudgétaires fournis par les Gouvernements canadien, néerlandais et britannique pour la fourniture de produits liés à l'hygiène de la procréation. Les examens à mi-parcours ont souligné qu'il fallait trouver des solutions à long terme pour renforcer les capacités institutionnelles nationales de gestion de la logistique des contraceptifs.

54. Ils ont montré qu'il importait d'améliorer la coordination entre les partenaires nationaux et les donateurs dans le domaine de la formation et des activités d'information, d'éducation et de communication de façon à éviter tout chevauchement ou redoublement d'activités. Ils ont constaté en outre que le manque de cohérence dans les programmes et leur contenu et l'absence de stratégie nationale dans le domaine de l'information, de l'éducation et de la communication posaient des problèmes. Des doutes ont été émis sur l'efficacité des matériels de formation et d'information, d'éducation et de communication lorsque les systèmes de suivi faisaient défaut, lorsque la qualité et l'adéquation de ces matériels étaient contestables, ou lorsque leur nombre était insuffisant pour appuyer les services d'hygiène de la procréation. Les facteurs suivants ont été jugés essentiels pour assurer la rentabilité de la formation : l'usage de critères de sélection, la bonne utilisation du personnel ayant reçu une formation, un système de supervision et d'assurance de la qualité, et la disponibilité du matériel et des fournitures pour faciliter une meilleure prestation des services par le personnel nouvellement formé. Il a été également souligné que les adolescents et les jeunes devenaient des groupes cibles de prédilection pour de nombreux donateurs, ce qui nécessitait une plus grande coordination et des consultations plus intensives entre les ministères concernés.

55. Les examens à mi-parcours ont révélé que la prévention et la gestion des maladies sexuellement transmises (MST), en particulier du VIH/sida, étaient, dans de nombreux pays, les moins développés des trois grands volets de l'hygiène de la procréation, bien que les MST soient en augmentation et en passe de devenir l'un des principaux problèmes de santé publique. En ce qui concernait le VIH/sida, la situation ne cessait de s'aggraver en Asie centrale et la sensibilisation insuffisante des jeunes aux MST et au VIH/sida était un sujet de préoccupation dans ces pays. Les examens à mi-parcours ont insisté sur la nécessité de reconsidérer les activités de sensibilisation et les initiatives prises dans le domaine de l'information, de l'éducation et de la communication concernant l'hygiène de la procréation et de

renforcer les activités de vulgarisation et de conseil axées sur les jeunes et d'autres groupes à haut risque. On a reconnu toutefois que l'intégration complète de la gestion et de la prévention des MST et du VIH/sida dans les soins de santé primaires restait une entreprise de taille du fait du manque de compétence et de matériel, de la structure du système de santé et de la coordination au sein du ministère de la santé, où les MST et le VIH/sida relevaient souvent d'un département distinct qui s'occupait de la lutte contre les maladies.

Accroissement des connaissances et changement dans les attitudes et le comportement des jeunes, des femmes et des hommes

56. On a estimé qu'il était difficile d'évaluer comment progressaient les interventions visant à accroître les connaissances et à modifier les attitudes et le comportement à mi-parcours des programmes du fait que de nombreux pays ne disposaient pas de données à ce sujet, bien que, dans un petit nombre de cas, les études aient révélé un accroissement des connaissances dans certains domaines. Des activités d'information, d'éducation et de communication ciblées sur divers groupes ont été entreprises dans des dispensaires, des écoles, des lieux de travail, des programmes sociaux et des collectivités par le biais du téléphone et des médias. Des études socioculturelles portant sur les attitudes et le comportement ont été réalisées et l'éducation scolaire, les activités hors programme et les activités extrascolaires ont ciblé les jeunes. Pour répondre aux besoins des adolescents, les programmes scolaires ont été révisés pour ce qui était des compétences pratiques, du mariage précoce, de l'égalité entre les sexes et de la démarginalisation des femmes. L'impact de l'éducation sur les attitudes et les comportements des étudiants et des enseignants n'a toutefois pas encore été établi. Les clubs de jeunes, les clubs sportifs, les ONG et les éducateurs pairs ont été jugés utiles pour atteindre les jeunes non scolarisés, bien que le renouvellement fréquent de ces éducateurs pose des difficultés. L'éducation de la population a par ailleurs été institutionnalisée dans le domaine de la formation professionnelle, des programmes d'alphabétisation de masse et d'autres programmes sectoriels. Étant donné toutefois que certains formateurs évitaient de parler des questions d'hygiène de la procréation, il a été conseillé de ne pas considérer l'hygiène de la procréation des adolescents comme un secteur distinct, mais comme faisant partie intégrante du développement des adolescents. Le FNUAP a par ailleurs été fermement engagé à développer les partenariats avec les organisations gouvernementales et les ONG pour répondre aux divers aspects des besoins des adolescents.

57. Le recours à des distributeurs dans les collectivités a été une heureuse initiative, les informations et les services en matière d'hygiène de la procréation étant souvent combinés à d'autres activités (fourniture d'une assistance et informations juridiques concernant les droits des femmes, par exemple). Les données dont on disposait sur les projets montraient une hausse constante des taux de prévalence de la contraception, des taux accrus de fréquentation des dispensaires et d'aiguillage vers les services appropriés et une contraception mixte favorisant des méthodes temporaires ainsi que des méthodes et des moyens mécaniques de prévention dans les zones de projet. Les femmes commençaient à avoir davantage conscience du risque élevé des MST et de l'importance de pratiques sûres. La distribution de contraceptifs à l'échelle de la collectivité était considérée comme un bon moyen de mobilisation sociale, qui pouvait être également utilisé dans le cadre d'autres programmes (prévention de la violence fondée sur le sexe, élimination de la

pauvreté et éducation environnementale, notamment). L'examen à mi-parcours a mis en évidence la nécessité de liens intersectoriels plus forts dans le secteur de l'éducation et entre les secteurs de l'éducation et de la santé et les ONG. Il a été recommandé d'élaborer des plans de communication axés sur les besoins et sur un domaine spécifique, d'établir des relations étroites avec les médias, d'améliorer la coordination et de réaliser des évaluations pour mesurer l'efficacité des activités d'information, d'éducation et de communication ainsi que des interventions visant à modifier les comportements. Dans un ou deux pays où l'efficacité de la planification avait permis de réduire la fécondité, le niveau d'utilisation des contraceptifs s'était stabilisé; on a donc estimé qu'il faudrait peut-être trouver des moyens nouveaux et différents de modifier les schémas de comportement. L'attitude évasive des hommes et leur résistance, en particulier à l'utilisation de préservatifs, exigeaient qu'on se penche spécialement sur la question et qu'on mette au point des stratégies spécifiques.

Intégration des préoccupations antisexistes dans les programmes et appui à l'égalité et à la démarginalisation des femmes

58. Les questions relatives à l'égalité des sexes faisaient partie intégrante d'un grand nombre de programmes de pays examinés. Les questions des foeticides, des dots, des mariages précoces et de la violence fondée sur le sexe revêtaient une importance primordiale. Il demeurait difficile d'amener les hommes à se mobiliser; il restait donc beaucoup à faire pour les inciter à devenir des partenaires responsables. La question de l'égalité entre les sexes au sein du système de santé posait aussi, dans certains pays, un problème qu'il fallait résoudre. Des ateliers et des activités de recherche ont été organisés pour recenser les problèmes et pour évaluer la condition de la femme dans la société, en particulier la condition de la femme telle qu'elle ressortait des politiques, stratégies et plans. Certains pays ont élaboré une stratégie nationale concernant l'égalité entre les sexes. Des cours de perfectionnement et d'alphabétisation ont été organisés à l'intention des femmes, car ces activités étaient liées à l'information en matière d'hygiène de la procréation. Des matériaux et des affiches éducatives ont été produits pour sensibiliser les femmes à leurs droits et obligations juridiques et sociaux et des services de conseils juridiques et sociaux ont été mis à leur disposition. Dans un petit nombre de pays, des facilités de microcrédit et des possibilités de monter de petites entreprises leur ont été offertes et des services de conseils ont été proposés aux femmes qui souhaitaient lancer de petites entreprises.

Questions relatives au développement et à la population

59. Comme les examens à mi-parcours l'ont montré, des politiques nationales en matière de population ont été mises au point ou adaptées avec l'appui du Fonds. Les consultations avec les ONG, les universités et les collectivités ont facilité la collecte de données au niveau local s'agissant des liens entre population et développement. Le FNUAP s'est également engagé en faveur d'une concertation sur les politiques démographiques au niveau sous-national afin qu'elles tiennent compte des différences entre les sexes, soient axées sur la population et concordent avec la politique démographique nationale et les principes arrêtés par la Conférence internationale sur la population et le développement. Par ailleurs, les examens à mi-parcours ont révélé que le Fonds avait contribué à réorienter les opérations de planification du développement, l'accent n'étant plus mis sur des objectifs sectoriels

mais sur une planification intégrée des activités relatives à la population et au développement. Les décideurs et les parlementaires semblaient mieux saisir les liens existant entre population et questions de développement et adoptaient de ce fait des stratégies de développement à long terme qui faisaient une large place aux aspects relatifs à la population. Nombre des programmes examinés visaient également à améliorer la disponibilité et l'utilisation des données recueillies à l'occasion d'enquêtes, de recensements et d'études en vue d'une meilleure orientation des politiques. Dans certains cas, la formulation des politiques semblait être insuffisamment étayée par des observations factuelles. Il est apparu que l'appui à la recherche devait être plus étroitement corrélé avec les questions relatives aux politiques. En principe, le soutien apporté par le FNUAP aux programmes universitaires et à la formation des enseignants devrait contribuer au renforcement des capacités dans les domaines de la démographie, de la recherche et de la planification du développement.

Engagement politique et action en faveur des questions de population, de santé de la procréation et de l'égalité des sexes

60. Les décideurs, les parlementaires, les représentants des collectivités, les autorités religieuses et d'autres personnalités influentes ont participé à divers titres à plusieurs des programmes examinés. Le FNUAP a également formé des journalistes afin d'étoffer leurs connaissances et d'élargir la couverture médiatique. Il a eu largement recours aux publications et aux programmes télévisés et radiophoniques et organisé des séminaires, des ateliers, des voyages d'études et des campagnes de sensibilisation. En outre, il a participé à la création d'un réseau de parlementaires, de journalistes et d'ONG qui a déjà commencé à porter ses fruits, comme l'attestent l'appui manifesté par un groupe de hauts responsables et de conseillers gouvernementaux en faveur de l'éducation des filles, les partenariats réunissant des ONG, des organisations de femmes et les autorités religieuses et l'adoption d'une politique nationale en faveur des femmes. De façon générale, les responsables locaux ont soutenu l'action menée dans le domaine de la santé de la procréation et de l'égalité des sexes. Dans certains cas, les examens à mi-parcours ont révélé que les activités de plaidoyer avaient été trop diluées; le FNUAP a donc été encouragé à les cibler sur certaines zones sans pour autant perdre de vue l'action au niveau national.

Coordination de l'aide des donateurs

61. S'il ne fait aucun doute que les gouvernements ont un rôle important à jouer aux fins de coordonner l'aide des donateurs, il est apparu que la coordination était encore limitée. Les gouvernements ont du mal à s'acquitter des fonctions de coordination et à se conformer aux conditions posées par les donateurs en matière de rapports financiers et d'information sur les activités de fond. À cet égard, les gouvernements ont été encouragés à demander à leurs agents d'exécution d'utiliser le même mode de présentation de l'information en vue de simplifier et de faciliter l'établissement des rapports sur les activités dans les délais prescrits. Ils ont été invités à fixer des priorités nationales en matière de population et de santé de façon plus volontariste et à coordonner plus dynamiquement l'action des acteurs nationaux et des donateurs au moyen d'une approche sectorielle.

Décentralisation

62. Le fait de travailler de façon décentralisée avec des partenaires locaux a permis aux mécanismes de concertation de gagner en importance. La participation de partenaires locaux clefs à la planification et à la gestion des projets a favorisé le renforcement des capacités des institutions locales et donné aux partenaires locaux le sentiment d'avoir véritablement la maîtrise des projets. Toutefois, il est apparu que lorsque le degré de décentralisation différait d'un ministère à un autre, il devenait difficile d'assurer la coordination des différents acteurs, ce qui nuisait à l'exécution des programmes. Par ailleurs, l'existence de différentes divisions administratives et géographiques (telles que les régions sanitaires, les zones scolaires, les paroisses et les municipalités) et la variété des modes d'organisation et des procédures administratives entravaient la collaboration des différentes administrations.

Orientation géographique

63. Un certain nombre des programmes examinés portaient sur l'élargissement des services de santé en matière de procréation à l'échelon national par l'intermédiaire de divers réseaux, d'autres ciblaient plus précisément certaines zones. En général, il est apparu que le FNUAP tendait à réduire la portée géographique de ses opérations afin d'appuyer des interventions novatrices ou expérimentales ou de petits projets qui n'auraient autrement pas trouvé place dans des programmes plus importants. Même dans le cas d'un programme tendant à élargir les services de santé en matière de procréation, il a été jugé préférable que le Fonds se concentre sur certaines zones ou sur certains types ou niveaux de services intégrés. Ainsi qu'il a été recommandé dans un examen à mi-parcours, les résultats pourraient être améliorés si les zones bénéficiaires étaient choisies en fonction de certains facteurs géographiques ou démographiques stratégiques et si les interventions dans ces zones étaient répercutées au niveau central pour faire connaître certains problèmes ou généraliser certaines pratiques.

VI. Examen de l'application des politiques

64. En 2002, le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation a procédé à un examen de l'application des politiques relatives à un programme de pays dans la région d'Amérique latine et continué à suivre l'application des recommandations issues d'examens analogues effectués les années précédentes. L'objectif est de veiller à ce que le FNUAP rende compte de sa gestion à tous les niveaux alors qu'il opère dans un cadre de plus en plus décentralisé et de garantir l'application d'un modèle axé sur les résultats dans les opérations au siège et sur le terrain. Ce sont des hauts fonctionnaires qui procèdent à ces examens et qui étudient de façon approfondie le processus d'établissement et de gestion des programmes en tenant compte des fonctions dévolues aux bureaux de pays et au personnel du siège ainsi qu'aux équipes d'appui technique aux pays. Ils s'intéressent également aux mesures prises par le FNUAP pour s'acquitter de son mandat, notamment pour faire progresser l'exécution du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement et au rôle que jouent les bureaux de pays dans le réseau de coordonnateurs résidents des Nations Unies. Ces examens sont aussi l'occasion d'évaluer le bien-fondé et la clarté des politiques et procédures du FNUAP et de recenser les domaines dans lesquels les orientations politiques et les conseils techniques devraient être précisés.

65. Les examens de l'application des politiques permettent aux hauts fonctionnaires de suivre les réalisations du Fonds dans les pays visés et de formuler des recommandations en vue d'apporter des améliorations. Ils servent aussi aux fonctionnaires en poste dans les pays à exprimer leur opinion quant à la nature et à la qualité de l'appui qu'ils attendent et reçoivent du siège et des équipes d'appui technique aux pays. Le Directeur exécutif, en consultation avec le Comité exécutif, décide des mesures à prendre pour donner suite à chaque examen. Des responsables sont désignés au siège et dans les pays, selon qu'il convient, et les divisions intéressées sont chargées de l'application des mesures qui ont été retenues et de l'établissement de rapports sur la question. Le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation surveille l'application des mesures et fait rapport sur la question de façon centralisée.

66. L'examen conduit en 2002 portait sur un pays classé dans la catégorie « B » dans lequel le quatrième cycle d'assistance touchait à sa fin et où les activités d'établissement du prochain programme d'assistance avaient commencé. Le bureau de pays, chapeauté par un directeur de pays, a joué un rôle majeur en aidant le gouvernement à appliquer le Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement et à le prolonger par un plan de santé national, auquel se sont associés, outre le gouvernement, la société civile, les ONG et un certain nombre d'organisations bilatérales et multilatérales. Il a également appuyé l'élaboration de normes et de directives en matière de planification familiale, de services axés sur les adolescents, de santé maternelle et de prévention du VIH/sida. En tant que composante des services de santé de base, la santé en matière de procréation a fait l'objet d'un programme à part entière dans le modèle de soins de santé axé sur les différentes périodes de la vie mis au point dans le cadre de la réforme du secteur sanitaire. Le bureau de pays a travaillé en étroite collaboration avec l'OMS sur les questions relatives à la réforme du secteur sanitaire.

67. De surcroît, le bureau de pays a activement encouragé la coopération entre différents organismes gouvernementaux et entre différentes administrations, telles que le ministère de la santé, et les ONG. Il a également joué un rôle notable dans l'équipe de pays des Nations Unies, a participé à la constitution des groupes thématiques et a fait preuve des compétences qui lui étaient propres tant en dispensant des conseils techniques relatifs à la santé en matière de procréation et aux questions concernant les hommes et les femmes que par l'intermédiaire de son réseau de partenaires aux niveaux central et local. Le FNUAP a coopéré avec quatre autres organisations dans le cadre d'un projet conjoint d'autonomisation des adolescentes. Le bureau de pays a contribué quant au fond au bilan commun de pays. Un mécanisme de collaboration systématique a également été mis au point afin d'accélérer l'établissement du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. D'après les conclusions issues de l'examen, le bureau de pays devrait veiller à ce que les tendances en matière de population et leurs incidences sur le développement soient prises en compte dans le plan-cadre; par ailleurs, il conviendrait d'incorporer de nouveaux objectifs et cibles en matière de population et de santé de la procréation dans le plan-cadre, tels que le taux d'accroissement de la population et le taux d'utilisation de la contraception.

68. Étant donné qu'une part notable des dépenses officiellement engagées par le gouvernement au titre du programme a en fait pris la forme d'un paiement direct, le rôle du FNUAP dans l'exécution du programme a été important. D'après le bureau de pays et les responsables gouvernementaux, le système du paiement direct a

grandement facilité l'exécution des projets et permis de couper court aux contraintes bureaucratiques liées aux procédures financières et administratives du gouvernement.

69. L'examen a montré que le programme d'assistance du FNUAP avait véritablement aidé les organismes nationaux à atteindre les objectifs fixés dans le domaine des services de santé et d'information en matière de sexualité et de procréation axés sur les besoins propres aux hommes et aux femmes. L'adéquation du programme d'assistance aux objectifs visés explique les bons résultats obtenus. Il convient aussi de noter que l'appui technique et l'aide en matière de gestion apportés au programme de pays dans le cadre du projet d'appui financé par le FNUAP ont été concluants. Ce projet a été exécuté par une petite équipe technique composée d'agents recrutés sur le plan national, laquelle a joué un rôle crucial en garantissant la qualité du programme et l'exécution des activités. L'équipe a facilité le renforcement des capacités nationales de planification, d'exécution et de suivi des activités et veillé à ce que le programme de pays aille dans le sens du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement.

70. Le personnel national affecté au projet s'est attaché avec l'aide de l'équipe d'appui technique au pays à généraliser de façon progressive la méthode de planification par cadre logique. L'examen a révélé que les partenaires nationaux se servaient de la méthode du cadre logique dans la gestion des projets et avaient peu à peu acquis les compétences voulues pour évaluer les progrès accomplis par rapport aux résultats escomptés, notamment au niveau des projets, mais qu'il y avait encore des lacunes. Il est apparu qu'un mécanisme de suivi des projets et des programmes avait été mis au point au fil du temps et était géré par le personnel national affecté au projet conformément aux méthodes de suivi dans une perspective de résultats récemment révisées par le FNUAP. L'équipe qui a effectué l'examen a évalué une série de documents et s'est entretenue avec les partenaires nationaux, ce qui lui a permis de constater que les méthodes de suivi en question étaient d'emploi aisé et facilitaient le suivi des projets et des programmes dans une perspective de résultats lorsqu'elles étaient combinées avec les cadres logiques. En outre, le bureau de pays a établi un calendrier alliant réunions aux fins de dresser un bilan des programmes et visites périodiques sur le terrain en vue de mettre en commun l'information, de s'entendre sur les objectifs à atteindre et de régler les questions techniques et les problèmes d'exécution.

71. Bien que de qualité inégale, les évaluations de projet ont donné des résultats précieux qui ont été pris en compte lors de l'examen à mi-parcours. L'évaluation du programme de pays a été minutieuse et les conclusions ont servi à la formulation de la nouvelle esquisse de programme de pays. Il est apparu qu'il fallait doter les organismes nationaux chargés de l'exécution des projets de mécanismes de collecte de données plus efficaces et qu'il fallait procéder à des enquêtes initiales dans le cadre du nouveau programme d'assistance. L'équipe qui a procédé à l'examen a engagé le bureau de pays à faire plus systématiquement usage des enseignements tirés des évaluations, à faire fond sur les recommandations et à envisager différentes méthodes en vue de diffuser les conclusions des évaluations aux intéressés. Elle a également souligné l'importance qu'il y avait à mettre en place des mécanismes de collecte des données et suggéré que lorsque les données ne pourraient pas être obtenues auprès de sources existantes, le Fonds devrait prévoir des activités et des ressources dans le cadre du programme de pays aux fins de l'établissement d'un

système de collecte de données de nature à être intégré aux mécanismes de gestion du gouvernement.

72. Fruit d'approximations successives, le nouveau programme d'assistance du FNUAP a été établi en concertation avec les partenaires nationaux actuels et potentiels aux niveaux central et local, au terme d'un processus qui a allié analyse des problèmes et recensement des résultats escomptés à différents stades aux fins d'affiner le cadre logique. Même ainsi, l'examen a fait apparaître qu'il fallait procéder à une analyse plus rigoureuse des causes et des effets afin de définir clairement la chaîne de résultats et appliquer des critères reconnus pour sélectionner les indicateurs lors de la mise au point des composants du programme de pays. Aux fins d'encourager le FNUAP à recourir à de meilleures méthodes de suivi et d'évaluation, l'équipe chargée de l'examen a organisé un atelier d'une demi-journée avec le bureau de pays afin d'expliquer la notion de chaîne de résultats, d'exposer les principes de base qui facilitent le choix d'indicateurs appropriés et de proposer différentes formules de nature à favoriser l'utilisation des résultats issus des évaluations.

VII. Recommandation

73. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être prendre acte du présent rapport.
