



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

Distr. générale
31 mars 2004
Français
Original: anglais

Session annuelle de 2004

14-23 juin 2004, Genève

Point 10 de l'ordre du jour provisoire

FNUAP

Fonds des Nations Unies pour la population

Activités d'audit et de contrôle internes en 2003

Rapport de la Directrice exécutive

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Organisation et ressources	2
II. Activités d'audit et d'examen internes	2
III. Principales conclusions des audits et mesures de suivi adoptées.....	3
IV. Examen des audits des projets exécutés par des gouvernements et des organisations non gouvernementales	11
V. Examen des programmes régionaux du FNUAP (2000-2003).....	13
VI. Mécanismes de contrôle	14
VII. Recommandation	17



1. En réponse à une demande faite par le Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire de 1996, la Directrice exécutive a le plaisir de soumettre au Conseil un rapport récapitulatif des activités d'audit et de contrôle internes en 2003. Elle y présente les principaux points qui ressortent des conclusions des audits internes ainsi que des activités de contrôle de la Division des services de contrôle interne du FNUAP, qui a été créé en janvier 2003, de même que les mesures prises pour donner suite aux recommandations d'audits antérieurs.

I. Organisation et ressources

2. Dans le contexte de l'approbation du budget d'appui biennal révisé pour l'exercice biennal 2002-2003, une nouvelle Division des services de contrôle interne a été créée, avec effet à compter de janvier 2003. La Division se compose de deux services : le Service du contrôle interne et de l'évaluation et le Service de l'audit (ancienne Section de l'audit du FNUAP au sein du Bureau de l'audit et des études de performance du PNUD). Le tableau d'effectifs approuvé comporte, pour le Service du contrôle interne et de l'évaluation, un poste pour le chef du Service, deux postes de conseiller de l'évaluation et deux postes d'agent des services généraux et, pour le Service de l'audit, un poste pour le chef du Service, quatre postes de spécialiste de l'audit et deux postes d'agent des services généraux. Des services d'audit interne sont également fournis par les prestataires engagés pour effectuer des audits dans la région Asie et Pacifique et la région États arabes. Le contrat passé avec ces prestataires, à hauteur de quelque 176 000 dollars, était géré directement par le Service de l'audit. En outre, le FNUAP a versé au PNUD, dans le cadre de sa contribution annuelle, 304 500 dollars pour couvrir les services fournis par les centres d'audit régionaux en 2003. Ces ressources ont permis de financer les contrats au titre d'engagements pour une durée déterminée qui sont administrés par les centres d'audit régionaux du PNUD en Afrique du Sud, au Panama et en Malaisie. Par ailleurs, le Service de l'audit a eu recours à des consultants pour compléter ses capacités et élargir le champ de ses activités. Malgré ces diverses mesures, les activités d'audit interne ont été limitées par les contraintes d'effectifs au Service de l'audit en raison des retards de recrutement et par le repositionnement intervenu au Bureau de l'audit et des études de performance du PNUD qui a influé sur les services extérieurs fournis par les centres d'audit régionaux.

II. Activités d'audit et d'examen internes

3. Les activités d'audit et d'examen internes ci-après ont été menées en 2003 :

a) Des audits de gestion portant sur quatre bureaux de pays (dans la région Afrique et dans la région États arabes et Europe) et dans un domaine d'activité au siège, effectués par le Service de l'audit, avec l'aide du Centre d'audit régional en Malaisie et d'un consultant;

b) Suivi de la mise en oeuvre des recommandations d'audits antérieurs concernant deux divisions au siège;

c) L'examen par le Service de l'audit, avec l'aide de consultants, de 473 rapports d'audit portant sur des projets exécutés en 2002 par des gouvernements ou des organisations non gouvernementales (ONG);

- d) Des audits de gestion dans sept bureaux de pays de la région Afrique, effectués par le Centre d'audit régional en Afrique du Sud;
- e) Un audit de gestion dans un bureau de pays de la région Asie et Pacifique, effectué par le Centre d'audit régional en Malaisie;
- f) Des audits de gestion dans quatre bureaux de pays de la région Amérique latine et Caraïbes, effectués par le Centre d'audit régional au Panama;
- g) Des audits effectués sous contrat dans six bureaux de pays de la région Asie et Pacifique et dans trois bureaux de pays de la région États arabes et Europe.

4. Le programme d'audit annuel a été établi sur la base d'une formule d'analyse des risques, compte étant tenu des apports des divisions géographiques. 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. Cette formule plus orientée permet au FNUAP d'exploiter au mieux ses ressources limitées en matière d'audit. Les plans d'audit ont été révisés périodiquement pour donner suite à des demandes spéciales de l'Administration et pour tenir compte de l'évolution de la situation, en particulier sur le terrain.

5. Il est important d'assurer une formation continue pour que le personnel puisse mettre ses compétences à niveau. Des fonctionnaires du Service de l'audit ont bénéficié d'une formation dans les domaines de la sécurité et de l'utilisation d'un nouveau logiciel et ont suivi des exposés sur des questions spécifiques revêtant de l'importance pour la profession d'auditeur. Menant une politique active de prévention, le Service a également offert des services consultatifs aux bureaux de pays et aux unités administratives du FNUAP sur les mesures à prendre pour donner suite aux activités d'audit. En outre, il a donné des conseils sur les règles d'audit à respecter dans le cas des projets exécutés par des entités nationales, et a régulièrement été consulté chaque fois que des changements dans les procédures sont envisagés.

III. Principales conclusions des audits et mesures de suivi adoptées

6. Il ressort des 23 rapports publiés en 2003 que le niveau des contrôles internes et le respect des règles financières et administratives étaient satisfaisants dans sept bureaux concernés. La performance de 11 bureaux n'était pas totalement satisfaisante et celle de 4 bureaux et divisions était jugée insuffisante. Un rapport d'examen de l'audit de gestion et d'application des politiques ne comprenait pas d'appréciation. Les 899 recommandations formulées au cours de l'année se répartissent comme suit :

<i>Domaine</i>	<i>Nombre de recommandations</i>
Organisation et recrutement	18
Questions relatives au programme	256
Gestion financière.	134
Administration du personnel	132
Administration générale	247
Bureautique	112
Total	899

Résumé des principaux problèmes

7. On trouvera ci-après un résumé des problèmes, classés par sujet, qui ont été recensés dans les rapports d'audit. Il convient de souligner que les observations ne s'appliquent qu'à certaines unités administratives contrôlées et non à toutes. Les conclusions des audits sont examinées de près par le FNUAP au plus haut niveau. Les parties concernées prennent les mesures requises, dont le suivi est assuré par les divisions compétentes et par la Division des services de contrôle interne. Il convient de noter que les audits couvrent différents pays chaque année. Pour cette raison, le fait que des problèmes soient mentionnés année après année ne signifie pas nécessairement que les mesures correctives n'ont pas été prises. Toutefois, il est reconnu que l'application des recommandations d'audit nécessite un respect continu et un suivi de longue durée. Le FNUAP prend plusieurs mesures visant à renforcer ses systèmes de contrôle interne. Une de ces mesures est la création de postes de directeur des opérations dans plus de 40 bureaux de pays. Ce renforcement de la capacité de la direction contribuera à améliorer la cohérence des exercices de contrôle en dehors du siège. La création du Service de l'audit au FNUAP facilite aussi la consultation entre le personnel d'encadrement et les auditeurs internes concernant les problèmes de contrôle.

Organisation et recrutement

8. Les audits ont révélé que dans certains bureaux de pays les organigrammes n'étaient pas complets et qu'il était nécessaire d'améliorer la distribution de la charge de travail pour optimiser l'efficacité. Dans deux ou trois cas, les audits ont noté que les descriptions de poste n'avaient pas été actualisées et que certains bureaux pâtissaient d'effectifs insuffisants du fait des retards intervenus dans les recrutements.

9. L'application de la nouvelle typologie des effectifs des bureaux de pays, qui a commencé en juillet 2003, devrait permettre de résoudre ces problèmes. Dans le cadre du processus de transition du Fonds, une typologie de différentes structures de pays a été élaborée en vue de renforcer la capacité institutionnelle du Fonds, en particulier au niveau des bureaux extérieurs. Les besoins fonctionnels des bureaux de pays ont été identifiés et des définitions d'emploi génériques, ainsi que des définitions de compétence établies pour refléter la nouvelle orientation stratégique du Fonds, les résultats du processus de transition et les valeurs et priorités de

l'Organisation. Les représentants du FNUAP ont été encouragés à refondre la structure de leur bureau sur la base de cette nouvelle typologie en vue de mieux relever les défis au niveau de la programmation et des opérations tout en prenant en considération le fait que la structure financée par le budget d'appui biennal du FNUAP est restée fixe. Dans certains cas, les bureaux de pays ont employé les services d'entreprises locales de ressources humaines pour aider à identifier les candidats qualifiés et accélérer le recrutement. Pour renforcer encore les bureaux de pays, la typologie a introduit aussi la création de postes rattachés à des programmes, basés sur les besoins des programmes et financés à l'aide des ressources des programmes afin d'appuyer l'exécution de ceux-ci.

Questions relatives au programme

10. Dans certains cas, l'accord de base type devant régir les activités d'assistance menées par le FNUAP dans le pays n'avait pas été signé. Les bureaux concernés ont depuis pris des mesures en vue de conclure un accord de base type. Les activités de projet ont parfois démarré avant l'obtention des signatures requises. Le lancement du système Atlas de planification des ressources à compter de janvier 2004 permet de mieux surveiller les procédures d'approbation des programmes. Les audits des bureaux de pays ont noté l'absence de directives expresses concernant l'utilisation des projets d'assistance préparatoire et l'absence de mécanisme chargé de surveiller la réception des contributions en nature des gouvernements. Ensuite, les bureaux de pays se sont engagés à suivre dans quelle mesure les gouvernements s'étaient acquittés de leurs obligations. En outre, des audits ont révélé que, dans certains cas, les fonds des projets servaient à financer des opérations essentielles des bureaux pour compléter les capacités des bureaux trop sollicités. L'utilisation de ressources des projets pour mener les activités du bureau étant clairement définie dans le cadre de la nouvelle typologie, le nombre de ces cas devrait diminuer à l'avenir.

11. Les audits ont révélé que dans leur majeure partie, les dépenses annuelles des programmes ne dépassaient pas les plafonds autorisés. Cela est en partie attribuable au fait que le Comité de gestion du Fonds créé en 2003 suit de près les dépenses par rapport à ces plafonds. À l'avenir, des contrôles internes du système Atlas de planification des ressources empêchera aussi les bureaux de dépasser les plafonds fixés. Les audits ont indiqué que certains bureaux ne fournissaient pas à temps au siège les rapports financiers demandés et que l'utilisation de fonds de projet-cadre n'était pas parfois en conformité avec les politiques et procédures définies dans le Manuel de programmation du Fonds. En juin 2003, le FNUAP a publié de nouvelles directives applicables à l'utilisation de la composante coordination et assistance du Programme (auparavant dénommée projet-cadre) des programmes de pays, qui précisent son but et sa portée. Le lancement du système Atlas de planification des ressources a permis aussi aux bureaux extérieurs et au siège d'avoir accès aux données financières en temps réel.

12. Concernant le suivi des programmes et projets, dans certains cas, les conditions pour que les comités d'évaluation examinent les sous-programmes n'avaient pas été remplies, même lorsque les parties prenantes avaient participé à leur élaboration. Dans un petit nombre d'autres cas, les bureaux de pays n'avaient pas périodiquement documenté les visites sur le terrain et établi des rapports intérimaires annuels sur les projets. Les bureaux de pays se sont depuis engagés à effectuer des visites plus fréquentes et à veiller à ce que le suivi soit une

caractéristique essentielle du plan de gestion de leur bureau. La Division des services de contrôle interne a été également plus dynamique aux fins de la fourniture d'un appui technique aux bureaux de pays en matière de suivi du programme. En outre, les divisions géographiques au siège se sont engagées à superviser de façon plus systématique les activités de suivi des bureaux de pays.

13. Certains retards sont intervenus dans l'application des procédures de clôture des projets et dans la documentation systématique du transfert d'équipement une fois les projets opérationnellement achevés. Les bureaux de pays ne sont pas entièrement responsables des retards intervenus dans la clôture des projets car une partie de la documentation est établie par les agents d'exécution. Le fait que certains projets étaient exécutés dans des lieux éloignés ou peu sûrs a été aussi une cause de retard.

Opérations financières

14. Des audits ont révélé que dans certains cas les avances en espèces devaient être surveillées de plus près. On a reconnu que les représentants du FNUAP doivent faire preuve d'une plus grande prudence dans l'utilisation des avances en espèces et d'une plus grande diligence dans le suivi de leur utilisation. Les états d'allocation de crédits pour l'établissement du rapport sur le budget d'appui biennal n'étaient pas toujours reçus par le siège en temps voulu et, dans trois cas, les comptes bancaires avaient été ouverts sans l'autorisation du siège. Par la suite, les bureaux concernés ont accepté de fermer les comptes en banque dès que les rapprochements bancaires auraient été effectués. Des audits ont noté que certains bureaux n'avaient pas obtenu d'autorisation écrite pour la réaffectation de fonds au sein de groupes budgétaires et que, dans un petit nombre d'autres cas, des transactions enregistrées dans les états d'allocation de crédits n'avaient pas été rapprochées des comptes présentés par le PNUD. Avec le système Atlas de planification des ressources, le processus d'approbation pour la réaffectation de fonds et pour les paiements sera documenté et il ne sera plus nécessaire de réconcilier les états d'allocation de crédits et les états du PNUD.

15. Les contrôles des faux frais (dépenses totales inférieures à 600 dollars, aucune transaction ne dépassant 100 dollars) n'étaient pas toujours suffisants. Les bureaux de pays ont été avertis qu'ils devaient nommer un dépositaire de la petite caisse par écrit, cesser la pratique consistant à inclure des fonds personnels dans les fonds du bureau, et fournir un coffre-fort en vue d'y entreposer les objets de valeur du bureau. Des assurances ont été formulées par la suite selon lesquelles des mesures correctives avaient été prises. Certains audits ont révélé qu'aucun document officiel ne concerne l'obligation de compter les espèces. Cette obligation sera incluse dans la prochaine révision des directives applicables à la gestion de la petite caisse.

Administration du personnel

16. Dans un certain nombre de cas, des procédures régissant la sélection, l'administration et l'évaluation du personnel engagé au titre de contrats de louage de services et d'accords de services spéciaux n'étaient pas suivies de façon systématique. Les bureaux concernés ont accepté de renforcer les contrôles portant sur les contrats de louage des services et les accords de services spéciaux et

d'assumer leurs obligations. C'est un domaine qui nécessitera une supervision continue par la direction du bureau de pays.

17. Dans plusieurs cas, les bureaux de pays n'ont pas respecté le délai fixé pour achever le processus d'évaluation et de notation du personnel. Les audits ont noté aussi que, dans un petit nombre de cas, les bureaux devaient nommer un membre du personnel pour contrôler l'utilisation du registre des congés et veiller à ce que les demandes de congé soient autorisées avant que les congés ne soient pris. Des mesures correctives ont été prises dans les cas en question.

Administration générale

18. Des audits ont révélé que certains bureaux n'appliquaient pas de façon stricte les procédures relatives à l'obtention de devis pour des biens d'une valeur comprise entre 2 500 dollars et 30 000 dollars, et à la répartition des tâches dans le cadre des activités d'achat. De plus, dans un certain nombre de bureaux, des rapports de réception et d'inspection n'étaient pas établis ou n'étaient pas soumis au siège dans les trois semaines suivant la réception des marchandises, comme cela est prévu. La Section des services d'achat du Fonds relance régulièrement les bureaux de pays pour qu'ils soumettent leurs rapports de réception et d'inspection, grâce à quoi une amélioration a été constatée dans le respect des délais. Avec la mise en application du système Atlas de planification des ressources, les rapports de réception et d'inspection seront automatiquement enregistrés et suivis. Le personnel de direction a déterminé aussi que la communication de ces rapports sera prise en compte pour apprécier le comportement professionnel du personnel d'encadrement.

19. Dans certains cas, aucun accord définissant les modalités de fourniture par le PNUD de services communs n'avait été établi. Le FNUAP et le PNUD ont depuis lors conclu un accord sur le recouvrement des coûts pour les services d'appui fournis aux bureaux de pays du FNUAP. Cet accord mondial relatif au recouvrement des coûts est entré en vigueur rétroactivement à la date du 1er janvier 2003 et il a remplacé tous les accords locaux. Les coûts qui y sont mentionnés devraient être revus en temps voulu à la suite de la mise en oeuvre du système Atlas de planification des ressources. Dans plusieurs bureaux, les comptes d'inventaire étaient incomplets ou n'avaient pas été établis, et l'élimination et l'acquisition du matériel n'étaient pas enregistrées dans la comptabilité matières. Les bureaux se sont engagés à obtenir les renseignements manquants et à inclure le dénombrement d'inventaire dans leurs plans de gestion du bureau.

20. Bien que la situation se soit améliorée depuis l'an passé, les registres relatifs aux véhicules n'étaient souvent pas examinés de façon périodique et, dans certains cas, les contrôles de la consommation de carburant étaient insuffisants. Toutefois, par rapport au passé, il y avait moins de cas d'utilisation privée de véhicules officiels, et les contrôles effectués par des appels téléphoniques s'étaient améliorés. En 2003, le FNUAP a publié une circulaire rappelant et clarifiant les directives existantes applicables à l'utilisation officielle des véhicules officiels et des moyens de communication des bureaux.

21. Les audits ont révélé que, dans certains cas, les services de voyage n'étaient pas couverts par un contrat alors qu'un processus d'appel à la concurrence avait été entamé avec d'autres organismes des Nations Unies en vue d'identifier une agence de voyages appropriée. De plus, certains bordereaux de remboursement de frais de

voyage et les justificatifs à fournir n'avaient pas été communiqués dans les deux semaines suivant l'achèvement du voyage, comme cela est prévu. Par la suite, les bordereaux en question ont été obtenus et le personnel concerné s'est vu rappeler qu'il fallait communiquer les bordereaux de remboursement dans le délai fixé.

Bureautique

22. Pour un certain nombre de bureaux de pays, les problèmes rencontrés concernant la bureautique sont des plans de sauvegarde en cas de catastrophe incomplets, voire inexistant; des copies de secours qui ne sont pas conservées en dehors du bureau; des logiciels antivirus qui ne sont pas installés; une sécurité de l'information qui est insuffisante; l'utilisation de logiciels sans licence. Par la suite, les bureaux sont convenus de publier une circulaire destinée à l'ensemble des fonctionnaires, interdisant l'installation de logiciels sans licence sur les ordinateurs du bureau et demandant instamment à ce que tous les logiciels soient couverts par une licence. Des mesures ont été prises aussi pour assurer la sécurité des données et du matériel.

Systèmes de planification des ressources des entreprises

23. La phase I du système Atlas de planification des ressources a été lancée en janvier 2004; elle comprend plusieurs modules : grand livre, comptes créditeurs/débiteurs; trésorerie; achats; dons; projets; contrats; gestion du matériel; contrôle des engagements. Ainsi, un certain nombre de questions qui se sont posées en 2003, telles que l'exécution des transferts électroniques des données entre le PNUD et le FNUAP, les problèmes rencontrés avec l'application de la version 2 du Système intégré de gestion sur le terrain des Nations Unies utilisée par le FNUAP, le délai de soumission des états d'allocation de crédits, et l'obligation de disposer d'ordres d'achat prénumérotés ne se posent plus.

Audit de gestion des voyages entrepris par le personnel du siège

24. Il s'agissait du premier audit interne des voyages officiels entrepris par le personnel du siège. La gestion des voyages entrepris par le personnel du siège au titre de missions pendant 2001 et 2002 a été jugée insuffisante. Les problèmes identifiés sont les suivants :

a) Une discipline accrue est nécessaire concernant la planification et la gestion des voyages du personnel. Les domaines de préoccupation sont la certification, l'approbation et l'autorisation des demandes de voyage; la gestion et le contrôle des bordereaux de remboursement de frais de voyage; le contrôle des voyages financés au titre d'un programme;

b) Les responsables de la gestion devaient être plus rigoureux en jugeant des priorités relatives au niveau de l'utilisation du temps du personnel en planifiant les voyages du personnel et en demandant qu'ils soient effectués;

c) L'établissement de rapports relatifs aux voyages et les résultats des voyages du personnel n'étaient pas suivis ni analysés de façon satisfaisante pour établir les priorités concernant les voyages futurs;

d) Les incidences des voyages du personnel, en particulier des cadres, sur la gestion et la productivité des unités organisationnelles n'étaient pas évaluées dans le cadre des demandes de voyage ou de l'autorisation des voyages.

25. Les directives du FNUAP applicables aux voyages ont été révisées sur la base des recommandations de l'audit. Une circulaire a été publiée en 2003, qui précise les critères et les nouvelles conditions applicables aux voyages officiels. Un nouveau système utilisant le Web est mis à l'essai pour vérifier sa compatibilité avec le système Atlas de planification des ressources, et il devrait commencer à être utilisé en avril. Il contiendra des informations de base sur les voyages, permettra de consulter les rapports de mission et enverra des rappels automatiques aux membres du personnel qui n'ont pas remis leur rapport de mission dans les délais fixés. Il convient de reconnaître que le FNUAP étant une organisation axée sur le terrain qui dispose de capacités relativement limitées dans la plupart des bureaux de pays, le personnel du siège doit souvent entreprendre des voyages en vue d'appuyer les activités sur le terrain. La direction comprend qu'il est toutefois nécessaire, lors de l'autorisation et de la gestion des voyages du personnel, d'être plus axé sur les résultats en vue d'assurer une bonne gestion et d'éviter des incidences préjudiciables sur les activités basées au siège.

Suivi de l'application des recommandations formulées à l'issue d'audits antérieurs

26. En mai 2003, le Service de l'audit a effectué un examen de l'application des recommandations formulées à l'issue d'audits de la Division de l'appui technique et de la Division de l'information, du Conseil d'administration et de la mobilisation des ressources qui avait été réalisés en 2001 et 2002.

27. La Division de l'appui technique a pris des mesures pour donner suite aux recommandations de l'audit de gestion. Ainsi, la Division indique qu'elle devrait publier des directives relatives à la gestion du programme multinational d'ici la fin du premier trimestre de 2004. Ces directives comprendront des conseils concernant l'élaboration des descriptifs de projet, des lettres d'entente et l'établissement de rapports sur les projets, entre autres choses. La Division clôturera financièrement la plupart des projets du précédent cycle de programmation. Les allocations et les dépenses dépendant de la Division ont été suivies de façon périodique par la Division de façon à ne pas dépasser le plafond fixé. En outre, en utilisant le système Atlas de planification des ressources, il ne sera pas possible de dépasser le plafond fixé. Deux postes auparavant financés au titre de projets que les auditeurs avaient recommandé de financer en tant que postes essentiels ont été récemment absorbés par le budget d'appui biennal. Certains rapports d'audit qui n'avaient pas été établis à l'époque de l'audit ont été reçus par la suite et des lettres d'entente ont été signées pour certains projets. Le Service de l'audit poursuit le dialogue avec les cadres de la Division concernant les mesures devant être prises pour donner suite aux recommandations d'audit.

28. La Division de l'information, du Conseil d'administration et de la mobilisation des ressources a pris des mesures en vue d'intervenir dans le domaine identifié par le rapport d'audit comme nécessitant des améliorations. En conséquence, des efforts ont été faits pour veiller à ce que les projets gérés par la Division disposent de documents justificatifs suffisants, y compris des contrats et des lettres d'entente

signées par les parties concernées. De plus, le cas échéant, des accords de coopération décrivant la base des partenariats ont été établis. Des mesures ont été prises pour que les ONG qui reçoivent des dons du FNUAP soient enregistrées et aient signé des accords avec le Fonds. De plus, on veille à ce que les contributions au Fonds d'affectation spéciale soient couvertes par des accords de financement. Le Service d'audit assurera un suivi systématique auprès de la Division en 2004 pour vérifier que les problèmes de contrôle ont été complètement réglés.

29. En 2003, les divisions géographiques ont pu avoir accès au système complet de base de données sur les audits et les recommandations (CARDS), système de gestion des recommandations d'audit sur le Web qui a pour objet de suivre l'état de l'application des recommandations d'audit dans les différentes régions. Ainsi, c'est aux cadres de la Division qu'il incombe de veiller à assurer le suivi des audits et de détecter l'inaction ou les contraintes en vue de fournir l'appui et les conseils nécessaires pour corriger la situation. Cela permet aussi aux directeurs de prendre cet élément en considération pour apprécier le comportement professionnel du personnel.

30. Une analyse, effectuée par les divisions, de la première série de rapports sur l'état d'application des recommandations d'audit interne par les bureaux de pays dans les régions a révélé que, dans la majorité des cas, les bureaux avaient déjà pris des mesures ou étaient en train de le faire. Parmi les bureaux qui ont présenté un rapport, des mesures avaient été prises dans 60 % des cas pour donner suite aux recommandations. On a dûment pris en compte le fait que les rapports d'audit avaient été publiés tout au long de l'année, d'où des taux d'application des recommandations inférieurs dans le cas des rapports publiés plus tard dans l'année. Il a été noté qu'une attention particulière avait été accordée à l'application des recommandations d'audit considérées comme hautement prioritaires. Toutefois, dans un certain nombre de cas, les bureaux de pays n'avaient pas utilisé le système complet de base de données sur les audits et les recommandations pour enregistrer les mesures de suivi car ils avaient rencontré des difficultés techniques. Le Service d'audit coopère avec ceux qui rencontrent des problèmes de logiciel pour faciliter et améliorer le suivi et l'établissement de rapports à l'avenir. Les contraintes concernant l'application des recommandations d'audit dont ont fait état les bureaux de pays sont les suivantes : des recommandations contestées; des recommandations qui nécessitent des réponses coordonnées de plusieurs parties différentes; des recommandations dans les domaines de la gestion financière et des rapports financiers qui ne seront plus applicables après l'introduction du système Atlas de planification des ressources. Dans leur analyse, les divisions géographiques ont reconnu aussi qu'une grande partie des recommandations d'audit nécessitait de respecter continuellement les obligations, ce qui soulignait l'importance d'un renforcement continu de la gestion et du suivi pour la Division chaque fois que son personnel se rend dans les bureaux de pays. Donner suite aux précédents audits fait aussi partie intégrante du programme des audits suivants.

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

31. Les audits des dépenses engagées dans le cadre des projets exécutés par des gouvernements et des organisations non gouvernementales ont porté sur 87 % des projets en question. Sur l'ensemble des rapports d'audit, 83 % ont été reçus en retard et 29 % des rapports soumis au siège étaient assortis de réserves. Les réserves tenaient essentiellement à l'insuffisance des contrôles internes.

32. 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 de la part du Comité des commissaires aux comptes. Du fait de l'élargissement des capacités du Service de l'audit approuvé par le Conseil d'administration dans le budget d'appui biennal pour l'exercice 2004-2005, le Service peut à présent affecter du personnel au contrôle et à l'analyse des rapports d'audit des projets. 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.

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

33. Les bureaux sont tenus de présenter leur plan d'audit le 31 octobre au plus tard et d'y indiquer en détail les projets à contrôler, les agents d'exécution, le montant estimatif des dépenses à contrôler, le mandat des vérificateurs et le coût estimatif des audits. Les plans d'audit étaient satisfaisants pour 20 bureaux, en partie satisfaisants pour 26 et insuffisants pour 29. Les plans d'audit jugés en partie satisfaisants ne comportaient pas une partie des renseignements susmentionnés, tandis que les plans jugés insuffisants ne contenaient pas la majorité de ces renseignements ou n'avaient pas été présentés. Le Service de l'audit a pris contact avec les bureaux de pays et les divisions pour s'assurer que les renseignements en question seront présentés dans les futurs plans d'audit.

34. L'examen de 473 rapports d'audit portant sur des projets exécutés par des gouvernements et des ONG dans 73 pays et deux divisions géographiques a abouti aux constatations suivantes.

35. *Portée des vérifications.* 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. La portée des vérifications était satisfaisante dans 57 bureaux, en partie satisfaisante dans 12 et insuffisante dans 6. Les rapports d'audit jugés en partie satisfaisants n'abordaient pas certains des domaines susmentionnés tandis que ceux qui ont été jugés insuffisants n'en abordaient qu'un petit nombre, voire aucun. Dans les observations spécifiques qu'il a formulées à l'intention des bureaux de pays, le Service de l'audit a porté à leur connaissance les

lacunes constatées dans les efforts visant à faire en sorte que les futurs rapports d'audit aient davantage la portée prescrite dans le *Manuel financier*.

36. *Exhaustivité des rapports d'audit.* 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. Les rapports présentés étaient complets dans 13 bureaux. Ils laissaient parfois à désirer dans 55 bureaux et étaient insuffisants dans 7 autres. Dans ses observations aux bureaux de pays, le Service de l'audit a souligné les éléments qui manquaient dans les rapports d'audit évalués.

37. *Validation des rapports financiers.* 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 54 bureaux. Certains rapports n'étaient pas validés dans 13 bureaux et aucun ne l'était dans 8 bureaux. Les bureaux concernés ont été dûment informés de la nécessité de veiller à la validation des rapports. Le Service de l'audit continuera de suivre la question.

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

38. 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 quatre bureaux; l'évaluation ou le plan d'action manquait dans 19 bureaux et, dans 52 bureaux, il n'y avait ni évaluation ni plan d'action. Il semble que dans de nombreux cas, les représentants du FNUAP se soient contentés de recevoir les rapports d'audit des projets et de les transmettre au siège sans les évaluer ni présenter un plan d'action. La tendance était de se fonder sur les observations du Service de l'audit pour établir ultérieurement le plan d'action. Les efforts menés par les bureaux de pays et les agents d'exécution pour mettre en oeuvre les recommandations des vérificateurs des projets exécutés sur le plan national et renforcer les contrôles internes des projets ont été notés.

39. 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 18 pays et certains paiements n'étaient pas suffisamment justifiés dans 22 pays;

b) Dans quatre pays, les formulaires financiers de certains projets n'avaient pas été soumis à temps aux bureaux du FNUAP. De même, dans 29 pays, les formulaires financiers de certains projets étaient incomplets ou entachés d'erreurs;

c) Dans quatre bureaux, les avances versées aux projets n'étaient pas toujours fondées sur les activités prévues dans le plan de travail et de larges avances n'étaient pas réglées à la fin de l'année;

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

e) Dans 13 pays, les procédures d'appel d'offres n'avaient pas été correctement suivies pour l'achat de 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 sept pays;

f) Les inventaires de certains projets étaient incomplets dans 22 pays et, dans 2 autres, les vérificateurs n'ont pu localiser du matériel durable;

g) Les livres et pièces comptables n'étaient pas convenablement tenus dans neuf pays;

h) Dans 17 pays, des budgets de projets ont été révisés sans l'autorisation préalable du Bureau du FNUAP;

i) Six bureaux n'ont pas convenablement donné suite aux recommandations formulées par les vérificateurs de projets exécutés sur le plan national.

Toutefois, il convient de souligner que pour 2004 et au-delà, les systèmes de planification des ressources financières et de gestion des programmes Atlas permettront au siège de faire face efficacement à la plupart des problèmes évoqués ci-dessus. Par exemple, les rapprochements bancaires et les avances aux projets peuvent être contrôlés à partir du siège et les inventaires des projets, les révisions budgétaires et les soldes des comptes d'exploitation feront l'objet d'un examen continu de manière à assurer le respect des politiques et procédures du FNUAP.

40. D'une manière générale, les bureaux apprécient les observations du Service 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. Examen des programmes régionaux du FNUAP (2000-2003)

41. En 2003, le FNUAP a adopté une démarche systématique pour examiner les programmes régionaux pour l'Afrique, l'Asie et le Pacifique, les États arabes et l'Europe, et l'Amérique latine et les Caraïbes relatifs à la période 2000-2003, en procédant à la fois, sur le plan interne, à un audit et à une vérification de l'application des politiques prescrites. Une équipe composée de membres du personnel du Service de l'audit et du Service du contrôle interne et de l'évaluation a procédé à l'examen, qui a consisté à vérifier si les procédures en vigueur étaient appliquées, à évaluer la qualité de la gestion des programmes régionaux et à déterminer si celle-ci était axée sur les résultats.

42. Cet examen a permis d'établir que des mesures importantes avaient été prises pour que les programmes régionaux répondent aux besoins en matière d'organisation et aux besoins nationaux en ce qui concerne la santé de la

procréation, la population et le développement, moyennant un processus participatif de formulation des programmes. Il avait été recouru à un certain nombre de pratiques participatives novatrices pour analyser la situation, concevoir les projets et procéder à un suivi et à une évaluation axés sur les résultats, notamment en ce qui concernait les projets relatifs à la santé de la procréation chez les adolescents. De plus, un cadre avait été mis en place, dans l'optique de la méthode axée sur les résultats, pour suivre et évaluer les résultats obtenus. Il ressortait toutefois de l'examen qu'il fallait faire des efforts plus concertés pour veiller à ce que les modalités de gestion des programmes et des projets soient respectées, s'assurer systématiquement que les organisations choisies pour exécuter les projets régionaux en avaient la capacité, renforcer l'efficacité du système de suivi des résultats, accroître le nombre et la qualité des évaluations des projets et programmes régionaux, et tirer les enseignements de l'exécution des programmes et les faire connaître.

43. Les conclusions de l'examen et bon nombre des recommandations auxquelles il a donné lieu ont été utilisées aux fins de l'élaboration des programmes régionaux pour la période 2004-2007 et de la révision des directives applicables aux programmes multinationaux. En outre, la suite donnée aux différentes mesures attendues des divisions concernées fait l'objet d'un suivi attentif de l'administration.

VI. Mécanismes de contrôle

44. Dans le cadre des efforts qu'il continue de déployer pour améliorer son dispositif de contrôle et de responsabilisation, le FNUAP s'est doté, en 2003, de trois nouveaux comités : le Comité de contrôle, le Comité de gestion et le Comité du programme. On trouvera ci-après un résumé des objectifs et des activités de ces mécanismes de contrôle.

Comité de contrôle

45. Le Comité de contrôle a pour mission de garantir l'efficacité des mesures de responsabilisation adoptées par l'Organisation. Présidé par la Directrice exécutive, il se compose du Directeur exécutif adjoint (Programme), de la Directrice exécutive adjointe (Gestion) et du Directeur de la Division des services de gestion, de la Directrice de la Division des services de contrôle interne et d'une personne extérieure à l'Organisation, le Directeur du Bureau de la vérification interne des comptes de l'UNICEF.

46. En 2003, le Comité de contrôle s'est réuni plusieurs fois. Il a examiné les résultats d'ensemble et l'analyse des résultats des audits entrepris au cours des années précédentes et des examens de l'application des politiques menés par la Division des services de contrôle interne au cours de la période 1999-2002, et il a évalué la suite donnée aux mesures de suivi prescrites. Des problèmes récurrents et urgents ont été recensés et les administrateurs concernés ont reçu pour instruction de prendre les mesures correctives nécessaires, de veiller à leur bonne application et de rendre compte des progrès accomplis à cet égard. En particulier, il a été rappelé aux divisions concernées qu'elles devaient rendre compte dans les délais prescrits de l'état d'application des recommandations en matière d'audit et des obstacles susceptibles de s'opposer à l'application de ces recommandations.

47. Les membres du Comité de contrôle ont par ailleurs examiné un projet de déclaration relatif à une politique antifraude, établi par un groupe de travail chargé d'établir une stratégie de prévention de la fraude commune au PNUD, au Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et au FNUAP, et ils ont pris des décisions concernant certains problèmes importants que posait l'adaptation du projet susmentionné au FNUAP. En particulier, il a été convenu que la Division des ressources humaines serait chargée d'administrer la politique antifraude, c'est-à-dire de la mettre à jour s'il y a lieu, d'en faire connaître les dispositions au personnel et aux parties concernées et de dispenser une formation à la prévention de la fraude au personnel. En ce qui concerne cette formation, il a été décidé que le FNUAP joindrait ses efforts à ceux de l'UNOPS, du PNUD et d'autres organismes des Nations Unies pour bénéficier d'économies d'échelle. Il a été également décidé que le FNUAP continuerait à recourir aux services du PNUD et du Bureau des services de contrôle interne pour mener des enquêtes, moyennant remboursement.

48. De plus, les membres du Comité ont été saisis d'un avant-projet de lettre du Comité des commissaires aux comptes relative à l'audit intermédiaire du FNUAP pour l'exercice biennal terminé le 31 décembre 2003, et il leur a été demandé de tenir compte des préoccupations des commissaires aux comptes lorsqu'ils établiraient les plans de gestion pour 2004. À sa dernière réunion de 2003, le Comité de contrôle a fait siens les plans de vérification interne pour 2004 et approuvé l'examen de l'application des politiques et les autres activités de contrôle menées par la Division des services de contrôle interne.

Comité de gestion

49. Le Comité de gestion a été créé pour faciliter la prise des décisions concernant la gestion des opérations menées par le FNUAP, tant au siège que sur le terrain. Il est présidé par la Directrice exécutive adjointe (Gestion) et se compose de cadres supérieurs représentant les unités administratives du Fonds.

50. En 2003, le Comité de gestion a vérifié périodiquement le degré d'utilisation des ressources financières et les projections de dépenses en fin d'année et a recommandé que des mesures correctives et de suivi soient prises si nécessaire. Comme suite à un certain nombre d'observations formulées à l'issue des audits, il a examiné les directives régissant l'utilisation officielle et personnelle des véhicules de fonction et des moyens de communication de l'organisation, qu'il a clarifiées, ainsi que les questions relatives aux conditions à remplir pour disposer de téléphones portables. Pour accroître l'efficacité du courrier électronique, il a également examiné et approuvé des mesures relatives à son utilisation.

51. De plus, le Comité de gestion a mis à jour les politiques et procédures relatives aux travaux de construction et de rénovation, aux contrats de sous-traitance et aux subventions au titre du renforcement des capacités. Afin de continuer à contrôler les coûts liés aux travaux de construction et de s'assurer que les procédures existantes sont appliquées, le Comité a décidé que les travaux de construction se verraient attribuer un numéro d'identification par projet distinct dans le système Atlas de planification des ressources. Les procédures liées aux contrats de sous-traitance et aux subventions sont en train d'être simplifiées et il sera remédié aux incohérences relevées par le Service de l'audit. Les procédures révisées seront publiées en 2004 et

incorporées dans le Manuel de programmation des politiques et procédures du FNUAP. Le Comité de gestion a examiné les principales procédures commerciales du FNUAP et fait des recommandations quant aux changements auxquels il faudrait procéder aux fins de la première phase d'application du système Atlas susmentionné.

52. Les directives relatives aux voyages ont également été révisées sur la base des recommandations formulées à la suite d'audits. Elles fournissent aux fonctionnaires appelés à voyager et au personnel les informations les plus récentes sur les formalités relatives aux plans et aux autorisations de voyage, ainsi que sur les principales questions et mesures concernant les voyages officiels. Les directives révisées font une plus large place aux problèmes de sécurité liés aux voyages, indiquent clairement les critères applicables aux demandes d'autorisation de voyage et plaident en faveur du recours aux vidéo et téléconférences en tant que meilleur moyen de réduire le nombre des voyages.

Le Comité du programme

53. Le Comité du programme a pour mandat de faciliter la mise en application de l'orientation stratégique adoptée par le Fonds et la promotion d'une gestion des stratégies et opérations des programmes axée sur les résultats. Il est présidé par le Directeur exécutif adjoint (Programme) et se compose de cadres supérieurs des divisions géographiques, de la Division de l'appui technique, de la Division des services de contrôle interne, du Bureau de la planification stratégique et du Groupe de l'intervention humanitaire.

54. Le Comité du programme s'est réuni de nombreuses fois pour examiner toute une série de questions concernant les politiques et procédures. Il a, en particulier, examiné et approuvé les chapitres révisés du Manuel de programmation des politiques et procédures du FNUAP. Une attention particulière a été accordée à l'amélioration de la conception des programmes et des procédures d'approbation et à la question de l'harmonisation avec les initiatives prises par le Groupe des Nations Unies pour le développement. Le Comité a par ailleurs supervisé l'élaboration des directives relatives au Programme consultatif technique du Fonds qui ont été publiées en 2003 et de celles devant permettre d'élaborer et d'administrer plus systématiquement les projets relevant des programmes multinationaux. On mettra la dernière main aux directives concernant ces projets d'ici à la fin du premier trimestre 2004.

55. Le Comité du Programme a examiné et approuvé les conclusions de l'examen du programme multinational (2000-2003) et les recommandations auxquelles il a donné lieu, le cadre proposé pour le nouveau programme multinational (2004-2007); et l'examen des programmes régionaux (2000-2003). Il a par ailleurs débattu des mesures à prendre pour donner suite aux recommandations sur lesquelles ont débouché les évaluations thématiques menées au cours de la période 1997-2000. De plus, il a constitué une instance d'échange d'informations sur les efforts d'harmonisation en cours dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement.

VII. Recommandation

56. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être prendre acte du présent rapport (DP/FPA/2004/6).
