



Assemblée générale

Cinquantième session

Distr. : générale

2 octobre 1995

Français

Original : anglais

Point 149 de l'ordre du jour

Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des services de contrôle interne

Note du Secrétaire général

1. Conformément au paragraphe 5 e) ii) de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale en date du 29 juillet 1994, le Secrétaire général transmet ci-joint à l'Assemblée générale le premier rapport annuel du Bureau des services de contrôle interne, qui porte sur la période allant du 15 novembre 1994 au 30 juin 1995 (voir annexe).
2. Le contrôle interne efficace est un élément clef de l'efficience de la gestion. En conséquence, le Secrétaire général a accueilli favorablement la mesure que l'Assemblée générale a prise dans sa résolution 48/218 B pour renforcer les attributions exécutives du Secrétaire général en créant le Bureau des services de contrôle interne. Faisant fond sur les initiatives précédentes prises par le Secrétaire général pour renforcer et consolider les services d'audit, d'inspection et d'investigation dont dispose l'Organisation, le Bureau des services de contrôle interne a reçu pour mission d'aider le Secrétaire général à s'acquitter de ses responsabilités en matière de contrôle interne sur les ressources et le personnel de l'Organisation et a été habilité à prendre toute mesure nécessaire à l'exercice de ses fonctions de contrôle, d'audit interne, d'inspection, d'évaluation et d'investigation, agissant de manière autonome sous l'autorité du Secrétaire général.
3. En analysant et en résumant les activités entreprises par le Bureau au cours des sept mois et demi qui se sont écoulés depuis sa création, le rapport ci-joint met en lumière la contribution et l'aide apportées par le Bureau au processus de réforme administrative qui se poursuit actuellement au sein de l'Organisation.
4. Parallèlement aux efforts visant à renforcer la capacité de l'Organisation dans le domaine de la paix et de la sécurité et à adopter un cadre conceptuel amélioré pour poursuivre sa mission de développement, la réforme de la gestion a constitué une priorité absolue pour le Secrétaire général au cours des quatre dernières années. Cet effort a été facilité par les structures de secrétariat plus simples, plus focalisées et plus intégrées mises en place en 1993 et par la réorganisation du Département de l'administration et de la gestion introduite au début de 1994. Il se poursuit dans le cadre du plan global de gestion mis au point par ce département, plan dont les principaux éléments ont été portés à la connaissance de l'Assemblée générale lors de sa quarante-neuvième session, notamment par les rapports du Secrétaire général sur la responsabilité, la restructuration et la gestion des ressources humaines.



5. Ce plan de gestion, tel qu'il est brièvement exposé dans le dernier rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, vise essentiellement à créer un Secrétariat qui soit animé par le sens de sa mission et orienté vers des résultats concrets et dont les objectifs spécifiques soient l'amélioration de la performance, de la productivité et de la viabilité financière. Le plan repose sur le nouveau système visant à renforcer la responsabilité des administrateurs. Ses principaux objectifs consistent à améliorer :

- a) La gestion des ressources humaines, ainsi que les capacités des fonctionnaires et les résultats qu'ils obtiennent;
- b) La gestion du programme de l'Organisation — détermination des priorités stratégiques, budgétisation des ressources, application d'un système d'évaluation des normes d'efficacité rendant les administrateurs de programme responsables des résultats obtenus dans le cadre des priorités ainsi définies;
- c) L'information nécessaire à la gestion et la possibilité d'en disposer au moment voulu;
- d) La gestion de la technologie et son application à l'ensemble de l'Organisation;
- e) L'administration de la structure des coûts de l'Organisation, par la mise en oeuvre d'un programme visant à renforcer l'efficacité et la viabilité financière des activités.

6. Dans le cadre du même effort, le Secrétaire général continuera d'appuyer le Bureau des services de contrôle interne dans l'exercice effectif de ses fonctions, en pleine conformité avec les modes d'opération fixés par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/218 B. Dans ce contexte, il continuera d'encourager, entre le Bureau des services de contrôle interne et le Département de l'administration et de la gestion, des relations et réactions appropriées propres à les renforcer mutuellement.

7. Le Secrétaire général compte que, dans les mois qui viennent, le Bureau des services de contrôle interne continuera, à titre hautement prioritaire, d'accroître son effort de contrôle à l'égard des opérations de maintien de la paix, des activités humanitaires et des opérations connexes, là où l'Organisation doit faire face à des exigences sans précédent, toujours croissantes, et où est dépensée la plus grande partie des ressources. Pour les opérations de maintien de la paix seulement, le budget annuel global s'élevait, à la fin de juillet 1995, à 3,6 milliards de dollars des États-Unis environ, soit près de trois fois les dépenses annuelles totales au titre du budget ordinaire.

Annexe

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

pour la période allant
du 15 novembre 1994 au 30 juin 1995

Table des matières

	Paragraphes	Page
Préface du Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne		7
I. Gestion générale du Bureau des services de contrôle interne	1 - 17	11
A. Rappel	1 - 9	11
B. Application des recommandations et procédures d'établissement des rapports	10 - 13	13
C. Établissement des priorités	14 - 17	14
Tableau : Économies réalisées et sommes recouvrées grâce au Bureau des services de contrôle interne, 15 novembre 1994-30 juin 1995		15
II. Domaines à contrôler en priorité	18 - 52	17
A. Maintien de la paix	18 - 43	17
1. Capacité de tirer des leçons de l'expérience	18	17
2. Disponibilité opérationnelle	19	17
3. Répartition des responsabilités entre le Département de l'administration et de la gestion et le Département des opérations de maintien de la paix	20 - 21	17
4. Division de l'administration et de la logistique des missions	22 - 24	18
5. Personnel contractuel international	25 - 29	19
6. Base logistique des Nations Unies à Brindisi	30	20
7. Résultats généraux des audits de mission	31 - 33	20
8. Problèmes particuliers à certaines missions	34 - 43	21
B. Activités humanitaires et activités connexes	44 - 50	23
1. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	44 - 46	23
2. Aspects humanitaires du maintien de la paix	47	24
3. Centre pour les droits de l'homme	48 - 50	24
C. Achats	51 - 52	24
III. Bref exposé des contrôles qui s'exercent sur les principales activités	53 - 99	27
A. Audit et conseils de gestion	53 - 82	27
1. Généralités	53 - 62	27
2. Constatations et recommandations importantes	63 - 82	29
B. Investigations	83 - 92	32
C. Inspection	93	34

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
D. Contrôle	94	35
E. Évaluation	95 - 99	35

Appendice :

Activités de contrôle pour la période allant du 1er août au 14 novembre 1994 .	37
--	----

Préface

du Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne

Ceci est le premier rapport succinct sur les activités du Bureau des services de contrôle interne que j'ai l'honneur de présenter à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Secrétaire général. Il porte sur la période allant du 15 novembre 1994, date à laquelle j'ai pris mes fonctions, au 30 juin 1995. J'ai choisi cette dernière date pour qu'à l'avenir, les rapports annuels du Bureau des services de contrôle interne à l'Assemblée générale couvrent la période de 12 mois allant du 1er juillet au 30 juin et soient ainsi présentés à l'Assemblée au début de sa session. Le rapport du Bureau des inspections et investigations, prédécesseur du Bureau des services de contrôle interne, portait sur la période allant jusqu'au 31 juillet 1994; pour qu'il y ait continuité dans les rapports présentés à l'Assemblée, l'appendice rend compte des activités de contrôle pour la période allant du 1er août au 14 novembre 1994.

Le Bureau des services de contrôle interne est un bureau nouveau et je tiens par conséquent à faire quelques observations personnelles en matière d'introduction alors que mes impressions sont relativement fraîches. Pendant près de 50 ans, le contrôle interne a été, au mieux, sous-développé à l'Organisation des Nations Unies et incontestablement doté d'un personnel insuffisant. L'audit interne, l'évaluation des programmes et le contrôle jouaient un rôle marginal dans le cadre de l'administration de la gestion, et il leur manquait l'indépendance et l'autorité. La fonction d'inspection n'existait pas au Secrétariat. Il n'y avait pas de groupe d'investigation. Je crois que certaines des déficiences et des faiblesses qu'un public de plus en plus critique semble actuellement détecter dans l'Organisation des Nations Unies sont liées à la faiblesse traditionnelle de la fonction de contrôle : pendant de nombreuses années, la bureaucratie s'est développée sans être élonguée; les procédures et les structures sont devenues trop rigides, étouffant la créativité et l'initiative personnelle; les chevauchements et les postes superflus n'ont pas été examinés convenablement ni moins encore éliminés.

D'autres raisons expliquent pourquoi, à l'Organisation des Nations Unies, la gestion réelle n'est pas parfaite :

- a) Les textes statutaires et réglementaires sont trop compliqués et trop nombreux pour pouvoir vraiment servir de guide au personnel. Un effort concerté doit être fait pour éliminer ou reformuler ce qui est devenu périmé ou a été remplacé. Le Bureau des services de contrôle interne participera à cet effort avec le Bureau des affaires juridiques et le Département de l'administration et de la gestion;
- b) La gestion du personnel est lourde; il est aussi difficile de recruter des nouveaux talents que de licencier les non-performants. Le «programme d'incitation au départ» entrepris par le Département de l'administration et de la gestion permettrait, avec d'autres mesures de ce genre, d'accroître le renouvellement et la mobilité du personnel;
- c) Les compétences administratives et gestionnaires ne sont pas bien réparties au sein de l'Organisation. Alors qu'il existe une réserve impressionnante de compétences dans la plupart des domaines d'activité de fond, l'Organisation ne dispose pas d'un nombre suffisant d'administrateurs formés et expérimentés pour pourvoir, par exemple, les postes de chef de l'administration des missions de maintien de la paix. Le Bureau de la gestion des ressources humaines lance actuellement un grand programme de formation destiné à accroître l'intérêt pour la gestion. Le Bureau des services de contrôle interne appuie fermement cet effort et recommande de l'étendre à tous les niveaux de la gestion, du sommet à la base;
- d) Il y a, à l'Organisation des Nations Unies, un manque de communication horizontale. Les différents départements ne sont pas suffisamment au courant de ce que font les autres, ce qui crée un risque de chevauchement involontaire et une préoccupation de «domaine réservé». Le Bureau des services de contrôle interne continuera de souligner la nécessité d'une transparence et d'une coordination accrues;

- e) La communication verticale doit aussi être améliorée. Si l'on attend des fonctionnaires de tous niveaux qu'ils participent à la gestion de l'Organisation, il faut intensifier le dialogue. Le Bureau des services de contrôle interne s'associe à ceux qui tentent d'instaurer cette importante réforme institutionnelle;
- f) De même, il faut combattre la tendance de beaucoup de fonctionnaires, même occupant des postes clefs, à se dérober à leurs responsabilités. Le Bureau des services de contrôle interne appuie les mesures prises par le Département de l'administration et de la gestion pour atteindre cet objectif et c'est dans le même esprit qu'il présentera ses propres recommandations à l'Administration;
- g) La mémoire institutionnelle de l'Organisation des Nations Unies doit être améliorée et, dans certains domaines clefs, créée de toutes pièces. Pour pouvoir tirer les leçons du passé, il faut avant tout disposer d'une bonne documentation. Contrairement à certains gouvernements nationaux bien gérés, l'Organisation des Nations Unies n'a pas de méthode centralisée pour consigner les décisions prises et pour tenir et indexer les dossiers. Souvent, quand des fonctionnaires s'en vont, leur expérience et leur connaissance des faits s'en vont aussi. Le Bureau des services de contrôle interne s'occupera aussi de cette question;
- h) L'expansion géographique — New York, Genève, Nairobi, Vienne, plus les commissions régionales — reflète l'universalité du mandat de l'Organisation mais cause aussi des problèmes de fragmentation et de communication. Les lieux d'affectation hors Siège ont évidemment une existence qui leur est propre. Le Bureau des services de contrôle interne recommande de combiner judicieusement la délégation de pouvoirs et l'orientation nécessaire.

Il est aisé d'énumérer ces déficiences — depuis des années, les médias internationaux ne cessent de revenir sur certaines d'entre elles au point d'en avoir fait des clichés — mais il ne sera guère possible de les surmonter par des remèdes faciles, pour plusieurs raisons. Premièrement, aucune organisation de cette taille ne répond volontiers et rapidement à des efforts de réforme. Même dans le monde privé des affaires, il serait long et difficile de changer fondamentalement une société dont la croissance s'étend sur près de 50 ans. Les difficultés sont bien plus grandes s'agissant d'une organisation internationale dont les fonctionnaires, venus de quelque 160 pays différents, apportent avec eux des conceptions très diverses de la fonction publique. Deuxièmement, l'Organisation des Nations Unies se trouve actuellement dans une situation difficile parce qu'elle doit simultanément faire face à de nouvelles tâches, écri-

santes, et à une pénurie aiguë de ressources. L'Organisation doit s'adapter à un environnement entièrement nouveau tout en étant censée se changer elle-même. Si la nécessité de cette réforme structurale interne est largement reconnue, l'énergie nécessaire pour la mener à bien n'abonde pas. Comment s'en étonner alors que l'Organisation se trouve constamment menacée de faillite à cause d'arriérés de contributions toujours croissants et de déficits de trésorerie aigus. Troisièmement, les discussions concernant les réformes tendent à prendre un tour politique dans les organes délibérants. C'est un fait que parmi les 185 États Membres, il y a beaucoup de conceptions différentes sur ce que l'Organisation est et sur ce qu'elle devrait être. Il en résulte que le Secrétariat de l'Organisation reçoit fréquemment des directives, des mandats et des demandes qui, du point de vue administratif, sont parfois vagues et ambigus.

Compte tenu de cet environnement et du fait que les changements institutionnels et culturels ne peuvent être réalisés du jour au lendemain, je crois que, pour être utile à l'Organisation des Nations Unies, l'activité du Bureau des services de contrôle interne doit être systématique et complète plutôt que de viser à des actions spectaculaires de courte durée. Le Bureau doit fournir à l'Organisation des services de contrôle constants, continus, propres à promouvoir une gestion effective et efficace des programmes et à prévenir de futurs problèmes; nous devons aussi déceler et signaler les problèmes actuels concernant le gaspillage, la fraude, les abus et la mauvaise gestion. Comme nos ressources sont limitées, je m'assurerai que nous les utilisons intelligemment, en accordant la priorité aux domaines d'activité qui, à l'ONU, présentent des risques particuliers.

Le Bureau des services de contrôle interne a commencé à réussir dans l'accomplissement de ses nouvelles tâches. Presque chaque jour, des indices confirment que notre action est suivie d'effet, que notre rôle tant dissuasif que correctif est désormais reconnu. Certains de ces indices sont particulièrement encourageants parce qu'ils permettent d'espérer que le Bureau peut agir davantage dans le domaine de la prévention que dans celui de la détection; d'autres donnent à penser que ce nouveau bureau suscite beaucoup de crainte et d'appréhension, de réticences et de malentendus. De nombreux gestionnaires de l'ONU ne sont pas habitués à la critique et semblent très peu disposés à l'accepter, en particulier lorsqu'il s'agit d'appliquer des critères de responsabilité plutôt que de se contenter de la promesse que tel ou tel problème ne se répétera pas. Ce trait de caractère doit changer si nous entendons développer chez les fonctionnaires le sens et l'acceptation des responsabilités. Les gestionnaires de l'ONU doivent cesser d'être sur la défensive et engager un dialogue critique avec le Bureau des services de contrôle interne. Pour que le con-

trôle soit efficace, nous nous présentons en partenaires, non en adversaires.

Les gestionnaires de l'ONU devraient aussi adopter une attitude positive à l'égard de la vérification interne. Ils devraient comprendre que la création et le maintien d'un système efficace de vérification interne sont une responsabilité de gestion pour laquelle on ne peut s'en remettre uniquement aux services de contrôle de l'Organisation. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, l'adoption par l'ONU d'un ensemble de normes de vérification interne inciterait les gestionnaires à appuyer davantage l'institution de vérifications internes appropriées et offrirait un repère pour l'évaluation des systèmes en place. Le Bureau des services de contrôle interne jouera le rôle qui lui revient dans la définition d'objectifs spécifiques de vérification pour différentes catégories d'opérations.

Il arrive que les constatations et recommandations du Bureau des services de contrôle interne soient contestées au motif que le Bureau n'a peut-être pas les compétences techniques nécessaires pour saisir toute la complexité d'un problème. Selon moi, cette réaction est compréhensible mais, dans la plupart des cas, injustifiée. En gros, les compétences techniques requises dans nos travaux sont celles qui correspondent à des activités de contrôle telles que l'audit. Le travail du Bureau des services de contrôle interne n'est certainement pas irréprochable mais, pendant la courte période qui s'est écoulée depuis que j'ai pris mes fonctions, j'ai été impressionné par la valeur professionnelle et la fiabilité du personnel que j'ai sous ma direction. Lorsque des compétences techniques spécialisées dont le Bureau ne disposait pas ont été nécessaires, on a pu les obtenir par des arrangements à court terme.

Pour ce qui est de mon propre rôle, je me considère avant tout, bien entendu, comme responsable de la gestion des opérations quotidiennes et chargé d'assurer l'interaction entre les quatre unités de contrôle de manière qu'elles travaillent de façon complémentaire et que leur intégration sous les auspices du Bureau des services de contrôle interne n'aboutisse pas à des doubles emplois mais au renforcement de l'efficacité du contrôle. Mais je me considère aussi comme chargé d'assurer un changement positif; après tout, les recommandations qui figurent dans les rapports du Bureau des services de contrôle interne ne sont que des véhicules pour la promotion du changement; elles ont besoin de l'appui des hauts gestionnaires pour être mises en application. Cela dit, je suis pleinement conscient de la difficulté que j'éprouve à cultiver avec mes collègues des relations de travail amicales, pleines de confiance, tout en préservant mon objectivité et mon indépendance opérationnelle. Comme mon mandat m'oblige à la critique plutôt

qu'aux louanges, mes partenaires risquent d'être parfois déçus de ce que mes observations ne traduisent pas comme il faudrait les efforts qu'ils font en fait pour améliorer les choses. Il se peut donc que le présent rapport soit une bonne occasion de dire que ceux qui sont actuellement chargés de la gestion au Secrétariat font un vaillant effort pour améliorer la performance administrative de l'Organisation et méritent tout l'appui qu'ils peuvent avoir. Il en va de même du Département des opérations de maintien de la paix et du Département des affaires humanitaires, départements qui tous deux luttent pour faire face à des tâches écrasantes avec des ressources humaines insuffisantes.

Pour en revenir à mes propres tâches, j'ai jugé nécessaire de m'occuper activement et personnellement de certaines des principales enquêtes et études produites par le Bureau des services de contrôle interne, et de certains des problèmes que le Bureau rencontre en contrôlant l'exécution des décisions et en donnant des conseils de gestion. J'ai déjà fait des visites d'inspection à d'autres grands lieux d'affectation (Genève, Vienne), à une mission de maintien de la paix (FORPRONU) et à une commission régionale (CEA). J'ai présenté mes observations sur ces visites au Secrétaire général et aux chefs de département compétents et je les ai trouvés très réceptifs.

Permettez-moi de conclure en relatant un petit succès personnel que j'ai rencontré. Avant même de venir à New York prendre mes nouvelles fonctions, j'ai appris qu'une pratique courante de l'ONU consistait à envoyer par télex les décisions importantes du Conseil de sécurité à tous les gouvernements des États Membres, à un coût approximatif de 100 000 dollars par an. Bien entendu, la plupart des gouvernements recevraient aussi ces textes par l'intermédiaire de leurs missions de New York. J'ai donc chargé les vérificateurs du Bureau des services de contrôle interne d'examiner cette question et, grâce à l'intervention du Bureau, les trois départements compétents ont travaillé ensemble à mettre au point une manière beaucoup plus économique de diffuser les décisions du Conseil.

L'Organisation des Nations Unies a beaucoup à offrir à la communauté mondiale, mais beaucoup reste à faire pour que l'Organisation soit à même de faire face à ses tâches présentes et futures. Le Bureau des services de contrôle interne fera ce qui lui incombe pour réaliser cet objectif.

(Signé)

Karl Th. PASCHKE
Secrétaire général adjoint aux
services de contrôle interne

New York, le 31 juillet 1995

I

Gestion générale du Bureau des services de contrôle interne

A. Rappel

1. L'Assemblée générale, dans sa résolution 48/218 B du 29 juillet 1994 portant création du Bureau des services de contrôle interne, a exprimé clairement son intention de renforcer les fonctions de contrôle au sein de l'Organisation des Nations Unies, compte tenu de l'importance, du coût et de la complexité accrus des activités de l'Organisation, par le biais d'une intensification de l'évaluation, de l'audit, des investigations et du suivi de l'application des recommandations. L'Assemblée mettait également l'accent sur le rôle d'initiative et de conseil du nouveau bureau, dont elle attendait qu'il fournisse une assistance et un appui méthodologique aux administrateurs de programme pour leur permettre d'exercer leurs fonctions avec efficacité. En outre, le Bureau des services de contrôle interne devait surveiller de près la façon dont les administrateurs de programme se conformaient à ses recommandations et transmettre à l'Assemblée générale, par l'entremise du Secrétaire général, des rapports d'activité permettant d'apprécier l'efficacité de l'utilisation et de la gestion des ressources. Le 24 août 1994, l'Assemblée, dans sa décision 48/323, a approuvé la nomination de M. Karl Th. Paschke comme Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne. M. Paschke a pris ses fonctions le 15 novembre 1994.

2. Dès le départ, le Bureau des services de contrôle interne a été placé devant un défi : il lui fallait satisfaire des demandes accrues et fournir des services nouveaux, de meilleure qualité et plus efficaces, tout en ne pouvant compter que sur les ressources existantes. En réalité, les

On attendait du Bureau des services de contrôle interne qu'il réponde à des attentes accrues et qu'il apporte quelque chose de neuf, dans la limite des ressources existantes.

seuls fonds supplémentaires mis à la disposition du nouveau bureau étaient les fonds nécessaires pour reclasser un poste

de sous-secrétaire général et en faire un poste de secrétaire général adjoint. Au début de décembre 1994, le nouveau Secrétaire général adjoint s'est présenté devant la Cinquième Commission et devant le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, a exposé ses conceptions, ses projets et les espoirs qu'il plaçait dans le Bureau des services de contrôle interne et déclaré qu'il ne lui était pas possible de renforcer de manière significative les mécanismes de contrôle interne de l'Organisation sans disposer de ressources plus importantes. En particulier, il a souligné la nécessité d'accroître le champ couvert par l'audit et de raccourcir le cycle de l'audit dans l'Organisation, ainsi que de renforcer la nouvelle fonction d'investigation, laquelle n'était pas en mesure de constituer, compte tenu du niveau actuel de ses effectifs et de son expérience professionnelle, cette nouvelle dimension importante du contrôle.

3. Les organes délibérants ont réagi favorablement à cet exposé et le Bureau des services de contrôle interne, qui disposait au total de 102 postes, s'est vu accorder cinq postes supplémentaires d'administrateur et trois postes supplémentaires d'agent des services généraux dans le cadre des prévisions budgétaires révisées pour 1995, ce qui porte le nombre total de postes à 110, y compris les postes extrabudgétaires. Par-delà l'amélioration relative que cette décision a apportée sur le plan de ses effectifs, le bureau des services de contrôle interne a interprété lesdites décisions comme une approbation significative et encourageante des efforts qu'il déploie pour faire du contrôle interne un élément efficace, crédible et indépendant de la structure de gestion de l'ONU.

4. Dans l'intervalle, le Bureau des services de contrôle interne a fait le point sur les effectifs dont il aura besoin pour l'exercice 1996-1997, constaté que son analyse était appuyée pour l'essentiel par le Département de l'administration et de la gestion et défendu ses propositions budgétaires devant le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Dans ces propositions, le Bureau tenait compte de la situation financière d'ensemble de

l'ONU, qui est difficile, et de l'intention du Secrétaire général de présenter un budget maigre ne comportant aucune augmentation importante, ainsi que du fait qu'un nouveau bureau a besoin d'un certain temps pour atteindre sa vitesse de croisière et qu'on ne peut raisonnablement attendre tout de lui dès le moment où il commence à fonctionner. Ainsi, les demandes de crédits présentées par le Bureau des services de contrôle interne pour le prochain exercice biennal doivent être considérées comme extrêmement modérées et entièrement justifiées. Il faut cependant souligner que le contrôle interne ne pourra devenir un élément important de la culture de gestion de l'ONU que si l'augmentation des effectifs du Bureau des services de contrôle interne se poursuit au cours des prochaines années. Toutefois, pendant la période considérée, le rang de priorité le plus élevé en matière de personnel a été assigné à l'amélioration continue de la qualité du comportement professionnel du personnel du Bureau. Il est évident que les activités de l'Organisation qui comportent des risques et des coûts élevés devraient se développer plutôt que diminuer dans les prochaines années. Il faudra élargir le champ couvert par l'audit dans des domaines tels que le maintien de la paix, la passation des marchés, les programmes/les projets et le traitement électronique de l'information. Il faudra également veiller à continuer de renforcer les activités dans le domaine du contrôle de gestion et des services de consultants.

5. Un certain nombre de mesures de procédure ont été prises pour mettre le Bureau des services de contrôle interne en évidence. Les différentes fonctions des quatre groupes ont été clairement énoncées et l'on a veillé à ce

***Le Bureau des services de contrôle interne
a été mis en vedette.***

qu'il y ait entre eux une interaction et une coopération. Conformément à la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, des procédures ont été élaborées et communiquées à l'Organisation en ce qui concerne les rapports que le Bureau des services de contrôle interne doit présenter au Secrétaire général pour que celui-ci les transmette à l'Assemblée générale. Dans le même contexte, un système a été conçu pour permettre au Bureau de s'assurer effectivement que les administrateurs compétents appliquent ses recommandations. La pénurie de personnel à laquelle le Bureau a dû faire face pendant sa phase de démarrage a amené le Secrétaire général adjoint à solliciter une assistance temporaire des États Membres. Cette demande a été reçue favorablement par certains d'entre eux. Ainsi la Corée, les Pays-

Bas et l'Allemagne ont accepté de détacher des administrateurs, l'Allemagne s'engageant, pour sa part, à fournir les moyens financiers requis pour recruter, à titre temporaire, un administrateur d'un pays du tiers monde.

6. Pour garantir son indépendance opérationnelle en matière de personnel, le Bureau a créé son propre organe des nominations et des promotions, qui est chargé de conseiller le Secrétaire général adjoint sur les questions et décisions touchant la sélection et l'organisation des carrières du personnel du Bureau.

7. Conformément au paragraphe 5 c) ii) de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, le champ d'application de l'audit a été élargi de manière à inclure des audits, études et enquêtes de gestion réalisés en vue de rationaliser la structure de l'Organisation; on a également renforcé la capacité de l'Organisation de superviser l'impact croissant du traitement électronique de l'information sur la gestion de l'ONU.

8. Le nouveau Groupe des investigations doit encore être doté d'un corps de règles de fonctionnement, d'un manuel, etc., afin de fournir à son personnel et au personnel de l'ONU en général un cadre de référence fiable, ce qui garantira le respect de la légalité, assurera la confidentialité des sources et contribuera à faire comprendre de tous les intéressés la façon dont est menée l'activité d'investigation.

9. Le paragraphe 11 de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale énonce un nouveau défi pour le Bureau des services de contrôle interne, qui est prié de se concerter avec les «fonds et programmes opérationnels relevant de l'Organisation des Nations Unies» (comme le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Fonds des Nations Unies pour la population et le Programme alimentaire mondial) au sujet des relations qu'il établira avec eux. Le libellé de la résolution donne à penser que ce texte concerne également le contrôle interne de ces fonds et programmes et vise à mettre au point des règles communes pour le contrôle interne dans tous les organismes et organisations des Nations Unies. Comme première mesure en ce sens, le Bureau a entrepris une étude des organisations en question pour faire le point sur les mécanismes de contrôle existants. À partir de cette vue générale, il sera possible d'identifier les questions concrètes qui se posent en matière d'harmonisation, de coordination, de coopération, d'échange d'expériences et de résultats et de les examiner avec les conseils d'administration compétents. Un rapport sera présenté à l'Assemblée générale à sa cinquantième session.

B. Application des recommandations et procédures d'établissement des rapports

10. En application du paragraphe 5 c) v) a) de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a établi des procédures régissant le suivi des audits internes, inspections et enquêtes auxquels le Bureau procède. Ces procédures ont été élaborées par le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne et communiquées à tous les chefs de départements et de bureaux relevant du Secrétaire général pour qu'ils en informent tous les administrateurs de programme. Les procédures précisent les mesures qui doivent être prises respectivement par l'administrateur de programme et le personnel des services de contrôle et le moment où elles doivent être prises, au cours de la période allant de l'achèvement des activités sur le terrain à l'application de recommandations. Elles comportent également des dispositions en vue du règlement des litiges relatifs aux recommandations faites par le Bureau. En outre, les administrateurs de programme sont tenus de rendre compte tous les trois mois au Bureau de la suite donnée à une recommandation jusqu'au moment où celle-ci est considérée comme ayant été appliquée intégralement.

11. Le Bureau des services de contrôle interne a mis au point un mécanisme de surveillance qu'il est en train d'affiner, en utilisant les bases de données électroniques existan-

Le Bureau des services de contrôle interne suit de près l'application des recommandations.

tes, non sans les avoir adaptées aux nouvelles exigences en matière de contrôle énoncées par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/218 B. Ce mécanisme permet au Bureau de contrôler, sur le terrain et dans les différents bureaux, l'état d'avancement de la mise en oeuvre de chacune des recommandations. Parallèlement, le Bureau a l'intention de continuer de faire en sorte que ses recommandations soient plus faciles à appliquer. Il continuera également de fournir une assistance aux départements et bureaux pour leur permettre d'appliquer ses recommandations effectivement et dans les délais fixés.

12. En application du paragraphe 5 c) v) b) de la résolution 48/218B, le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne a présenté au Secrétaire général son premier rapport semestriel sur l'état d'avancement de la mise en oeuvre des recommandations faites par le Bureau pour la période se terminant le 31 mars 1995. Ce rapport définissait une série de recommandations de base dont l'appli-

cation sera suivie d'une manière continue et sera mise à jour conformément aux procédures énoncées dans la circulaire ST/SGB/273 du 7 septembre 1994. Une des principales conclusions du premier rapport semestriel concernait l'écho relativement faible que les communications du Bureau rencontraient chez les administrateurs de programme, ce qui s'explique principalement par le peu d'écho que suscitent les communications en matière d'audit et par le degré encore plus faible d'application par les administrateurs de programme des recommandations relatives à ce domaine. De plus, les administrateurs de programme en général n'avaient pas encore complètement assimilé les implications de l'obligation relative à l'établissement d'un rapport trimestriel énoncée dans la circulaire ST/SGB/273, un seul chef de département/de bureau ayant présenté un rapport trimestriel concernant le premier trimestre de 1995. Tous les chefs de département/de bureau qui ne s'étaient pas acquittés de l'obligation d'établir un rapport trimestriel ont pu prendre connaissance des conclusions négatives qui se dégageaient du premier rapport semestriel et ont été invités à mieux se conformer aux recommandations. En particulier, ils ont été avisés que la non-application des recommandations et procédures du Bureau des services de contrôle interne devrait être signalée explicitement dans les prochains rapports semestriels.

13. Le deuxième rapport semestriel du Bureau des services de contrôle interne concernant l'état d'avancement de la mise en oeuvre des recommandations pour la période se terminant le 30 septembre 1995 sera présenté au Secrétaire général dans les délais fixés. Afin de mieux coordonner les différentes obligations en matière d'établissement des rapports, en particulier le rapport annuel qui doit être présenté à l'Assemblée générale et les rapports semestriels qui doivent être présentés au Secrétaire général, le Bureau envisage de présenter au Secrétaire général un rapport intérimaire concernant le dernier trimestre de 1995. Ainsi à l'avenir, les rapports semestriels concerneront respectivement le premier et le second semestres de chaque année. Au paragraphe 28 de la circulaire ST/SGB/273, huit catégories d'indications qui doivent figurer dans les rapports annuels du Bureau sont énoncées aux alinéas a) à h). Conformément à ces huit alinéas, le présent rapport comprend les éléments suivants :

- a) et b) Conformément aux alinéas a) et b), un exposé des problèmes, irrégularités ou carences notables : voir les paragraphes 18 à 100;
- c) Conformément à l'alinéa c), un exposé de toutes les recommandations que le Secrétaire général n'a pas approuvées : pour le seul cas d'espèce, voir le paragraphe 96;

- d) et e) Conformément aux alinéas d) et e), un relevé de toutes les recommandations formulées dans les rapports précédents quant à des mesures correctives qui n'ont pas été complètement appliquées ou des modifications apportées par les responsables de la gestion à une décision prise au cours d'une période précédente; comme il s'agit ici du premier rapport annuel, aucun cas de ce type ne s'est présenté;
- f) et g) Conformément aux alinéas f) et g), des indications concernant des recommandations sur lesquelles un accord n'a pu se faire avec les responsables de la gestion ou des cas où l'information ou l'aide demandée ont été refusées : de telles situations ne se sont pas présentées, sauf le cas visé plus haut à l'alinéa c).
- h) Conformément à l'alinéa h), le montant des économies recommandées et les sommes recouvrées : voir l'encadré qui fait suite au paragraphe 17.

C. Établissement des priorités

14. Pendant la période considérée, le Bureau a concentré ses efforts de contrôle sur les opérations de maintien de la paix, les activités humanitaires et activités connexes et le

Le Bureau des services de contrôle interne a concentré ses efforts sur les opérations de maintien de la paix, les activités humanitaires et activités connexes, et la passation des marchés.

problème général de la passation des marchés. Il s'agit là de domaines où, compte tenu du montant élevé des dépenses et de la visibilité des activités, l'utilisation peu économique des fonds, des problèmes de gestion et des abus sont susceptibles d'avoir des conséquences d'une extrême gravité.

15. Dans le domaine des opérations de maintien de la paix, l'accent a été mis sur la phase de démarrage des opérations, les procédures relatives à la phase finale d'une

mission, la sauvegarde des avoirs, la fiabilité des renseignements financiers et autres et l'application des règles, règlements et instructions en vigueur. On a porté une attention particulière à la répartition du travail entre le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'administration et de la gestion, ainsi qu'au fonctionnement de la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix.

16. En ce qui concerne les activités humanitaires et activités connexes, il appartient au Bureau d'élaborer des recommandations visant à mieux coordonner les efforts déployés par les différents organes des Nations Unies qui fournissent une assistance humanitaire. Le Comité du programme et de la coordination examinera en 1996 un rapport concernant la mise en oeuvre des recommandations formulées dans l'évaluation approfondie du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Bien que l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) dispose de son propre groupe d'audit, le Bureau a enquêté sur les allégations d'un État Membre ayant trait à l'UNRWA (voir par. 85 plus loin) et continuera de fournir, selon que de besoin, de tels services de contrôle. Le Comité du programme et de la coordination devrait examiner en 1997 un rapport concernant une évaluation approfondie du Département des affaires humanitaires. Dans un rapport (E/AC.51/1995/2 et Corr.1 et 2, par. 43), le Bureau a pris note des observations relatives aux questions de coordination contenues dans le rapport du Département des affaires humanitaires concernant le Rwanda. Le Bureau continuera d'assigner un rang de priorité au contrôle des activités humanitaires et activités connexes en 1995 et en 1996, ce qui devrait lui permettre de présenter au Secrétaire général et aux organes délibérants des recommandations visant à améliorer l'assistance humanitaire.

17. Le Bureau a entrepris d'examiner toutes les phases du processus de passation des marchés, ainsi que l'organisation générale de cette fonction, y compris l'application des recommandations faites par le Groupe d'experts de haut niveau en décembre 1994.

**Économies réalisées et sommes recouvrées
grâce au Bureau des services de contrôle interne
15 novembre 1994-30 juin 1995**
(En milliers de dollars É.-U.)

<i>Nature des incidences financières</i>	<i>Montant identifié et recommandé</i>	<i>Montant recouvré^a</i>
Recouvrement de trop-perçus	8 644	1 118
Mesures tendant à prévenir des trop-perçus	3 516	2 315
Réduction effective des dépenses	1 069	182
Mesures tendant à prévenir des dépenses excessives ou injustifiées	3 280	351
Recettes supplémentaires réalisées	59	—
Recouvrement de sommes perçues frauduleusement	140	15
Total	16 820	3 981

^a À la date du 30 juin 1995.

II

Domaines à contrôler en priorité

A. Maintien de la paix

1. Capacité de tirer des leçons de l'expérience

18. L'Organisation des Nations Unies n'a pas les mécanismes de mémoire institutionnelle ni la politique d'évaluation nécessaires pour tirer systématiquement les enseignements des opérations récentes de maintien de la paix. Le Rapport final sur l'évaluation approfondie de la phase de

L'Organisation des Nations Unies ne dispose pas des mécanismes nécessaires pour tirer les leçons de l'expérience récemment acquise en matière de maintien de la paix.

démarrage des opérations de maintien de la paix (E/AC.51/1995/2 et Corr.1 et 2) contient à ce sujet des recommandations portant sur les évaluations, les entretiens et les rapports de fin de mission et les évaluations à mi-parcours; la création d'un centre de documentation; les archives et les comptes rendus oraux; et la répartition des responsabilités concernant les fonctions d'appui.

2. Disponibilité opérationnelle

19. L'efficacité des opérations de maintien de la paix, en particulier dans la phase de démarrage, exige que l'Organisation des Nations Unies maintienne une disponibilité opérationnelle. Il convient à cet effet, pour chaque composante essentielle des missions complexes et pour toutes les fonctions d'appui, de répartir clairement les responsabilités ainsi que d'élaborer et de maintenir une doctrine, des institutions permanentes et des modalités d'exécution, y compris des arrangements relatifs aux forces en attente. Il n'existe de disponibilité opérationnelle que dans les domaines du rapatriement et de l'assistance électorale. Les recommandations contenues dans le Rapport final sur l'éva-

luation approfondie de la phase de démarrage des opérations de maintien de la paix (E/AC.51/1995/2 et Corr.1 et 2) au sujet de la mise en place d'une disponibilité opérationnelle concernent l'information, les droits de l'homme, la police civile et les aspects militaires des opérations. La disponibilité opérationnelle a également été analysée en ce

Il n'existe pas de disponibilité opérationnelle entre le Département du rapatriement et de l'assistance électorale.

qui concerne les fonctions d'appui et des recommandations ont été faites sur les questions suivantes : directives de planification, plan concernant la création d'une disponibilité opérationnelle au sein du Secrétariat, méthode de planification normalisée pour la phase de démarrage, système analytique pour la budgétisation des opérations de maintien de la paix, sécurité du personnel, instructions permanentes relatives à la logistique et au personnel, rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'application des recommandations en matière de logistique et de passation des marchés, directives relatives à la formation et plan de formation.

3. Répartition des responsabilités entre le Département de l'administration et de la gestion et le Département des opérations de maintien de la paix

20. Le Bureau des services de contrôle interne a procédé à une inspection pour faire mieux comprendre les raisons des dispositions prises au cours du dernier trimestre de 1994 et leurs principales implications. En vertu de ces dispositions, les fonctions touchant l'administration et le recrutement du personnel, qui étaient exercées par le Bureau de la gestion des ressources humaines du Département de l'administration et de la gestion, ont été déléguées à la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix. En même temps, certaines responsabilités dans le domaine de

la budgétisation et des finances ont été transférées du Département des opérations de maintien de la paix au Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité du Département de l'administration et de la gestion.

21. Les inspecteurs ont formulé les conclusions et les recommandations suivantes :

- a) L'équipe d'inspection a estimé que la répartition des responsabilités entre la Division de l'administration et de la logistique des missions et la Division du financement du maintien de la paix se justifiait et elle a apporté des précisions sur la répartition des responsabilités entre le Département des opérations de main-

***La répartition des responsabilités
entre la Division de l'administration
et de la logistique des missions et la
Division du financement du maintien
de la paix se justifie.***

ten de la paix et le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité ainsi que sur la réaffectation correspondante des ressources et du personnel sur laquelle les deux départements ne s'étaient pas entendus de façon suffisamment claire;

- b) L'équipe a recommandé que, pour tirer parti au maximum des ressources disponibles, la Division du financement des opérations de maintien de la paix pourvoie au plus vite ses postes vacants; institue la pratique consistant à envoyer des fonctionnaires du budget étudier sur place les besoins des missions afin de mieux les évaluer; et maintienne le dialogue et la coordination avec la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix;
- c) En ce qui concerne la délégation de pouvoirs du Bureau de la gestion des ressources humaines au Département des opérations de maintien de la paix, l'équipe a estimé que cette mesure était destinée à améliorer la gestion des opérations de maintien de la paix car elle se fondait sur le principe selon lequel ceux qui étaient le plus directement responsables du programme de travail devaient disposer du maximum de pouvoirs opérationnels pour accomplir leur tâche. L'équipe se demandait toutefois si le Département des opérations de maintien de la paix serait capable dans l'immédiat de s'acquitter efficacement des responsabilités supplémentaires qui en résulteraient. Elle a recommandé, en conséquence, que tous les intéressés dans les deux départements, en particulier dans le Bu-

reau de la gestion des ressources humaines, suivent de près la situation au cours des six premiers mois;

- d) L'équipe a également recommandé qu'au cours de cette période, le Bureau de la gestion des ressources humaines aide le Service de la gestion du personnel de la Division de l'administration et de la logistique des missions à renforcer sa capacité, notamment en ce qui concerne la politique de recrutement, la définition des compétences nécessaires, la formation et l'administration des droits des fonctionnaires en matière d'indemnités et autres prestations.

**4. Division de l'administration
et de la logistique des missions**

22. L'inspection de la Division de l'administration et de la logistique des missions par le Bureau des services de contrôle interne a mis en lumière les graves problèmes suivants :

- a) La Division de l'administration et de la logistique des missions ne fonctionne pas dans des conditions de nature à favoriser l'efficacité des activités opérationnelles, des contrôles internes et de la gestion des ressources. Bien que, de toute évidence, ces problèmes soient en partie propres à la Division, ils sont aussi, en partie, dus à des facteurs extérieurs qui ont réduit sa capacité opérationnelle;
 - b) En ce qui concerne le personnel, les conclusions de l'inspection indiquent que le personnel supplémentaire affecté à la Division n'est pas, à certains égards, suffisamment nombreux et que sa composition n'est pas satisfaisante. Elles indiquent également que certaines responsabilités fonctionnelles ne sont pas parfaitement claires et que certains liens organisationnels font que leur partage est assez flou, ce qui nuit à l'efficacité;
 - c) Enfin, du point de vue financier, l'équipe a estimé que l'Organisation i) court un danger du fait de l'existence d'un passif non comptabilisé; ii) risque de gaspiller des sommes considérables, faute notamment d'un contrôle satisfaisant de ses avoirs; et iii) court des risques en matière de responsabilité civile en raison de l'imprécision de la couverture d'assurance dans les cas où des troupes sont déployées ou relevées en vertu de lettres d'attribution.
23. L'équipe d'inspection a conclu que :
- a) La Division de l'administration et de la logistique des missions ne s'acquittait pas de son mandat de façon satisfaisante. La méthode du «coup par coup», qui a

présidé jusqu'à présent à l'administration des opérations sur le terrain, devrait faire place à une méthode

La Division de l'administration et de la logistique des missions doit avoir une conception plus dynamique de la gestion et adopter une politique et des procédures cohérentes et viables.

de gestion plus dynamique s'appuyant sur une politique et des procédures cohérentes et efficaces. La Division serait ainsi en mesure de répondre de manière plus sûre et plus efficace aux besoins des opérations de maintien de la paix;

- b) Il y a trois domaines dans lesquels l'insuffisance des ressources en personnel constitue un grave danger pour l'Organisation : le Groupe de l'administration des demandes de remboursement du Service de gestion financière; la gestion et le contrôle des avoirs; et le Groupe du recrutement et des affectations du Service de la gestion du personnel;
 - c) Quel que soit le renforcement qui pourrait être opéré à l'aide des ressources du Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix, toute nouvelle demande de ressources supplémentaires devrait satisfaire à deux conditions : i) les responsables de la gestion de la Division de l'administration et de la logistique des missions devraient tenir dûment compte des problèmes d'organisation et de gestion soulevés dans le rapport du Bureau des services de contrôle interne, et ii) la méthode utilisée pour calculer les ressources du Compte d'appui devrait être dûment vérifiée afin que les ressources demandées correspondent exactement aux besoins des opérations d'appui;
 - d) Enfin, les conclusions du rapport indiquent qu'il pourrait être fort utile de revoir les besoins en matière d'appui opérationnel du point de vue des opérations sur le terrain. Les résultats d'une telle étude sur le terrain aideraient sans aucun doute à se faire une idée plus complète des problèmes qui nuisent à l'efficacité des opérations de maintien de la paix.
24. Compte tenu des conclusions de l'étude, des recommandations ont été adressées à la direction de la Division de l'administration et de la logistique des missions, qui les a acceptées. Il convient de noter qu'en général, le Département des opérations de maintien de la paix a été très sensible aux conclusions et recommandations du Bureau des services de contrôle interne mais accuse fréquemment sa situation difficile en matière de personnel d'être le principal obstacle à leur application rapide.

5. Personnel contractuel international

25. Le projet pilote de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) a été lancé en novembre 1992 pour pouvoir recruter d'urgence le personnel dont la Force avait immédiatement besoin. Dans le cadre de ce projet, la FORPRONU a passé des contrats avec plusieurs sociétés qui fournissent des services de personnel contractuel international. À la demande de la FORPRONU, ces organismes de louage de services internationaux recherchent des candidats qualifiés et, au terme de la sélection, engagent eux-mêmes ceux qui fourniront à la FORPRONU les services requis. Ils facturent chaque mois à la FORPRONU le coût direct de ces agents (salaires, assurances, honoraires de recrutement, frais de voyage et primes de mission) et des frais de gestion qui sont proportionnels à ce coût.

26. L'audit concernant le personnel contractuel international a révélé que les contrôles exercés sur le déploiement du personnel contractuel international n'étaient pas aussi stricts que ceux normalement exercés sur le déploiement des

Les contrôles exercés sur le déploiement du personnel contractuel international n'ont pas été aussi stricts que ceux normalement exercés sur le déploiement des membres du personnel de l'ONU.

membres du personnel de l'ONU. Alors que les agents contractuels internationaux étaient en principe recrutés pour exercer des fonctions techniques ou liées à des corps de métiers particuliers, un nombre considérable d'entre eux s'étaient vu confier des fonctions administratives essentielles qui auraient dû être assignées à des fonctionnaires de l'ONU. En outre, une grande partie des services rendus par le personnel contractuel international aurait pu être obtenue par des contrats de louage de services. Qui plus est, l'audit a montré que certains agents contractuels internationaux occupaient des postes qui auraient pu être pourvus, à un coût bien moindre, à l'aide d'agents locaux.

27. Les procédures de passation des marchés établies n'ont pas été suivies pour ce projet, et les contrats passés entre l'ONU et les organismes de louage de services internationaux ne protégeaient pas suffisamment les intérêts de l'Organisation. On a aussi noté des inexactitudes et des lacunes dans les pièces justificatives accompagnant les factures présentées par ces organismes, ainsi que dans les contrôles effectués par la FORPRONU avant d'autoriser le règlement de ces factures. Les sommes payées par la FORPRONU au titre de l'assurance étaient plus élevées qu'elles n'auraient dû l'être. À la suite de l'audit, un mon-

tant de plus de 200 000 dollars a été recouvré, et un autre montant de 300 000 dollars est en passe de l'être. Les capacités financières des organismes de louage de services internationaux n'ont pas été suffisamment vérifiées. Certains d'entre eux n'avaient pas d'expérience préalable et ne disposaient que de modiques fonds propres. Un examen approfondi aurait abouti à un rejet de leur dossier, sauf à fournir une garantie de bonne exécution ou d'autres garanties financières.

28. Le projet pilote représentait un changement radical par rapport aux méthodes traditionnellement utilisées pour affecter du personnel à des missions de maintien de la paix. Le Bureau des services de contrôle interne estime que la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix n'a pas dirigé ni supervisé d'assez près le projet lors de sa conception et de son lancement. En outre, comme pas plus le Département des opérations de maintien de la paix que le Bureau de la gestion des ressources humaines et le Bureau des affaires juridiques n'ont participé assez activement au projet à ce stade, le système de poids et contre-poids qui aurait été nécessaire a fait défaut et l'on s'est aperçu, à mesure que le projet avançait, qu'un certain nombre de problèmes d'ordre juridique ou touchant la politique du personnel appellait une mise au point.

29. On trouvera dans le document A/49/914 un rapport détaillé sur l'audit de ce projet et sur les mesures prises par le Département des opérations de maintien de la paix pour y donner suite. En dépit des constatations susmentionnées, l'audit a conclu (A/49/914, annexe, par. 35) que la solution

La formule du projet pilote de la FORPRONU concernant l'utilisation de personnel contractuel international est une solution de rechange viable qui pourrait être utilisée pour d'autres opérations de maintien de la paix.

illustrée par le projet pilote de la FORPRONU offrait un moyen valable d'assurer le soutien d'autres opérations de maintien de la paix quand il était clair que les circonstances justifiaient cette nouvelle méthode. On pouvait songer, par exemple, au cas où le marché local de l'emploi était limité ou au cas où les conditions politiques obligeaient à recourir à du personnel international. Cela dit, il fallait suivre de près l'extension que prendrait ce système pour veiller à ce que le personnel contractuel ne soit déployé que lorsque la dotation en personnel ne pourrait être assurée par les mécanismes de recrutement actuels ou par la passation de contrats de louage de services.

6. Base logistique des Nations Unies à Brindisi

30. Au début de juin 1995, les vérificateurs ont achevé la première phase de l'examen des opérations de la base logistique des Nations Unies à Brindisi (Italie). L'examen effectué par la Division de l'audit et des conseils de gestion du Bureau a montré que cette base répondait aux besoins de l'Organisation en lui offrant les installations d'entreposage nécessaires pour appuyer ses opérations de maintien de la paix. La base a reçu d'énormes stocks de matériel, d'équipement et de fournitures provenant de missions terminées [par exemple, l'Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM II) et l'Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ)]. Une quantité considérable de matériel provenant de ces stocks a été livrée à de nouvelles missions ou à des missions élargies comme la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA) et la Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM III). Des installations permettant dans une certaine mesure de remettre en état les véhicules et le matériel usagé étaient déjà en place. Au cours de l'examen, les inspecteurs ont constaté un certain nombre de lacunes sur des points importants : a) absence de budget autorisé pour la base; b) nécessité de définir clairement la hiérarchie des pouvoirs; c) nécessité d'accélérer le processus de réception et d'inspection des stocks provenant d'ONUSOM II; d) insuffisance des procédures d'inventaire; e) mauvaise gestion des activités relatives aux expéditions par mer entre la base et les missions et entre les différentes missions; f) mauvaises procédures d'emballage et de stockage dans certaines missions; et g) absence de directives officielles concernant la procédure à suivre par les missions de maintien de la paix pour s'approvisionner directement auprès de la base. Les conclusions de l'examen ont été communiquées au Département des opérations de maintien de la paix, et vers la fin de 1995, la Division de l'audit et des conseils de gestion s'assurera qu'il a donné suite à ses recommandations. Un rapport sur cet audit sera soumis à l'Assemblée générale à sa cinquantième session.

7. Résultats généraux des audits de mission

31. Au cours de la période considérée, on a procédé à des audits des principales opérations de maintien de la paix ci-après : ONUSOM II, FORPRONU, MINURSO (Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara), UNAVEM II, ONUMOZ, ONUSAL (Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador), MONUAS (Mission d'observation des Nations Unies en Afrique du Sud), MINUAR (Mission des Nations Unies

pour l'assistance au Rwanda) et MONUL (Mission d'observation des Nations Unies au Libéria). Certaines de ces opérations (par exemple, ONUSOM II et la FORPRONU) ont fait l'objet de deux audits. En outre, les membres du Bureau des services de contrôle interne détachés auprès de la FORPRONU, de la MINUHA, d'ONUSOM II et d'UNAVEM III ont procédé à une vérification continue de ces opérations.

32. Ces audits des opérations de maintien de la paix ont montré que, dans certains cas, il y avait eu des abus dans les congés de compensation pris par les observateurs militaires et par les membres de la police civile et des forces militaires, que des sommes trop élevées avaient été versées au titre de l'indemnité de subsistance (missions) payable au personnel international et qu'il y avait eu des retards dans le recouvrement du trop versé, que des avions avaient été utilisés sans autorisation à des fins non officielles, qu'il y avait eu des dépenses non autorisées ou qui dépassaient les montants autorisés, qu'il n'y avait pas de contrôles budgétaires, que les demandes de remboursement pour certains frais de transport étaient excessives et injustifiées, que les transactions par chèque étaient mal contrôlées, de même que l'utilisation des véhicules et des moyens de communication, que les possibilités de logement étaient mal utilisées, qu'il n'y avait pas de politique claire concernant l'économie, et qu'il y avait eu d'importants engagements de dépenses non autorisés qui n'avaient pas été soumis au comité des marchés local ni à celui du Siège. On a aussi noté que, dans un cas, la livraison de combustible avait été insuffisante, ce qui avait entraîné une perte de 540 000 dollars. En ce qui concerne la comptabilité et la tenue des registres, la fiabilité et l'intégrité des livres de comptes ont été jugées extrêmement douteuses. Par exemple, ces livres faisaient apparaître un crédit de caisse dans diverses monnaies d'un montant total de 10 603 691 dollars et des soldes créditeurs se montant au total à 7 100 106 dollars dans trois banques différentes, alors qu'il n'existe aucune ligne de crédit dans aucune de ces banques.

33. La Division de l'audit et des conseils de gestion a recommandé des changements dans la politique en matière de congés de compensation pour les membres des forces militaires et de la police civile afin d'empêcher des abus. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait publier des directives supplémentaires pour faire en sorte que les avions de l'Organisation soient essentiellement utilisés à des fins officielles et ne puissent servir à des fins de repos et de loisirs que dans des limites clairement définies. Le contrôle des transactions par chèque et des biens devrait être amélioré; il faudrait assurer un contrôle budgétaire efficace et une utilisation rationnelle des biens; les principaux marchés devraient être examinés par le

comité des marchés local et par celui du Siège avant tout engagement de dépense.

8. Problèmes particuliers à certaines missions

FORPRONU

34. Deux audits de la FORPRONU, Personnel contractuel international (voir par. 25 à 29 ci-dessus) et Examen de la composante civile, ont été effectués à la demande de l'Assemblée générale (résolution 49/228, par. 7 et 8). À l'occasion de l'audit de la gestion de la composante civile de la

L'audit de la gestion de la composante civile de la FORPRONU a révélé des dépenses inutiles ou excessives et des gaspillages.

FORPRONU, effectué en avril-mai 1995, la Division de l'audit et des conseils de gestion a relevé des dépenses inutiles ou excessives et des gaspillages. C'est ainsi qu'ont été achetés des uniformes pour le personnel civil jugés inutiles, des scooters des neiges qui n'ont pas été utilisés, de luxueux autocars et des quantités excessives d'eau de boisson. Plus de 1 400 générateurs superflus ont été achetés, dont beaucoup ont été trouvés intacts dans leurs caisses, attendant d'être inspectés et essayés.

ONUSOM II

35. Une équipe d'auditeurs a été affectée à Mogadishu durant la période allant de juin 1994 à mai 1995 pour effectuer un audit continu de l'ONUSOM. Durant cette période, ces auditeurs résidents ont examiné toutes les principales activités de l'ONUSOM, notamment les achats, les transports, les services de gestion des bâtiments, les communications et les finances et la comptabilité. Tous les grands marchés ont été vérifiés : achats de rations alimentaires, d'eau potable et de carburants, transports routiers et fret, lutte contre les incendies, construction, louage de services d'ingénieurs-conseil, location de chambres d'hôtel et assainissement/enlèvement des ordures. Ces audits ont révélé de graves carences du contrôle interne ayant entraîné un important préjudice financier pour l'Organisation.

36. Un audit du marché d'approvisionnement en carburants passé par ONUSOM II a révélé que l'entrepreneur avait perçu 369 000 dollars pour des services qu'il n'avait pas fournis. Un nombre excessif de livraisons durant la période allant d'avril à juillet 1994 a en outre occasionné des paiements excédentaires d'un montant total de 540 000 dollars. L'audit a aussi révélé que, bien que cela ne fût pas stipulé dans le contrat, ONUSOM II avait prêté à l'entre-

preneur six camions-citernes d'une valeur de 312 000 dollars et avait dû dans le même temps louer des camions pour ses besoins propres. Deux des camions prêtés ont ultérieurement été volés à l'entrepreneur. En outre, ONUSOM II a rémunéré ce dernier pour l'exploitation et la maintenance de réservoirs souples à des tarifs supérieurs à ceux indiqués dans la soumission initiale, et subi de ce

La direction d'ONUSOM doit, comme l'a recommandé la Division de l'audit et des conseils de gestion, recouvrer 909 000 dollars indûment versés à l'entrepreneur.

fait une perte supplémentaire de 100 000 dollars. La direction d'ONUSOM II doit, comme l'a recommandé la Division de l'audit et des conseils de gestion, recouvrer 909 000 dollars indûment versés à l'entrepreneur.

37. Un audit du marché passé par ONUSOM II pour l'achat de rations alimentaires a révélé un certain nombre de carences qui ont entraîné des pertes importantes pour l'Organisation. ONUSOM II a cédé des rations alimentaires d'une valeur totale de 1,5 million de dollars au fournisseur en décembre 1993, mais a omis de percevoir la somme

ONUSOM II a cédé des rations alimentaires d'une valeur totale de 1,5 million de dollars au fournisseur en décembre 1993, mais a omis de percevoir la somme correspondante jusqu'à ce que l'auditeur résident le signale, en août 1994.

correspondante jusqu'à ce que l'auditeur résident le signale, en août 1994. Il a été établi que durant la période allant de janvier à juin 1994, ONUSOM II a acheté de l'eau potable sur le marché au prix de 0,25 dollar le litre au lieu de l'acheter au fournisseur des rations alimentaires au prix prévu au contrat de 0,10 dollar le litre, dépensant ainsi 1 million de dollars de plus. Sur la recommandation de la Division de l'audit et des conseils de gestion, la Mission a cessé d'acheter l'eau sur le marché, économisant ainsi 160 000 dollars par mois. L'audit a aussi révélé qu'ONUSOM II autorisait son fournisseur de rations à utiliser des conteneurs et des réfrigérateurs appartenant à l'ONU ou loués par celle-ci alors même que le contrat stipulait que les conteneurs devaient être fournis par l'entrepreneur. Ceci a entraîné pour ONUSOM II une perte de plus de 90 000 dollars. En outre, ONUSOM II n'a pas tenu de comptabilité des conteneurs et réfrigérateurs prêtés à l'entrepreneur. Il a donc été recommandé qu'ONUSOM II

recupère tous les conteneurs prêtés à l'entrepreneur. L'audit mené par la Division de l'audit et des conseils de gestion en ce qui concerne certaines réclamations afférentes à ce marché soulève un certain nombre d'autres problèmes d'audit et le règlement final avec l'entrepreneur s'effectuera dans le cadre d'un arbitrage.

38. L'audit des dépenses afférentes à la lutte contre les incendies a révélé qu'ONUSOM II avait supporté des frais de formation inutiles et payé 105 000 dollars de trop pour le transport de matériel de lutte contre les incendies. Il a été recommandé qu'ONUSOM II vérifie les frais de transport et recouvre toute somme qu'elle aurait indûment payée. Un examen des factures afférentes au transport par la route des conteneurs d'ONUSOM II a révélé que certaines factures, d'un montant total de 40 600 dollars étaient frauduleuses. À l'issue d'un nouvel examen des factures d'ONUSOM II, des déductions d'un montant de 95 000 dollars ont été effectuées. De même, l'audit du marché passé pour la construction d'un camp destiné à accueillir 800 hommes a amené la Division de l'audit et des conseils de gestion à recommander une réduction de 122 700 dollars. Conformément à cette recommandation, l'entrepreneur a été payé 831 605 dollars au lieu des 954 366 dollars qu'il réclamait.

39. Au paragraphe 1 de sa résolution 49/229 du 23 décembre 1994, l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général de lui présenter, le 31 janvier 1995 au plus tard, un rapport écrit sur l'état d'avancement de l'enquête menée par le Bureau des services de contrôle interne et des mesures prises en conséquence pour établir la responsabilité du vol de 3,9 millions de dollars au préjudice de d'ONUSOM II et recouvrer les fonds manquants, ainsi que sur les mesures disciplinaires prises à cet égard et les mécanismes de contrôle mis en place pour éviter que pareils incidents ne se reproduisent. Le rapport (A/49/843) exposait en détail les mesures immédiates qui avaient été prises, les conclusions de l'enquête et les mesures correctives recommandées par le Bureau des services de contrôle interne et celles prises par l'Administration de l'ONU. Il décrivait aussi l'enquête menée par Scotland Yard. Les conclusions de l'enquête du Bureau des services de contrôle interne portaient sur :

- a) Le niveau excessif des sommes en numéraire;
- b) Les conditions générales de sécurité dans les bâtiments de l'ambassade;
- c) Les conditions de sécurité dans le bâtiment de l'administration;
- d) La sécurité des locaux de la Caisse;

- e) L'inspection des lieux;
 - f) La responsabilité de l'administration.
40. La Division a recommandé à ONUSOM II des mesures correctives en ce qui concerne :
- a) La sécurité des locaux de la Caisse;
 - b) La réduction au minimum de l'encaisse en numéraire;
 - c) L'amélioration de la gestion de la trésorerie;
 - d) La mise en place de dispositifs de contrôle de l'utilisation des espèces;
 - e) La mise à jour de la comptabilité.
41. Des mesures ont été recommandées à l'Administration de l'ONU dans les domaines suivants :
- a) Protection des avoirs des missions de maintien de la paix;
 - b) Mesures disciplinaires et mesures connexes;
 - c) Application des recommandations faites par l'équipe d'enquête du Siège.

42. L'audit réalisé en ce qui concerne la Mogadishu Port Authority montre que cet organisme a commencé ses opérations sous la supervision générale d'ONUSOM II en l'absence de cadre juridique et administratif approprié. Ceci s'est traduit par une inobservation des règlements administratifs et financiers des Nations Unies. Comme il a été mis fin aux activités de la Mogadishu Port Authority peu après que l'audit a été achevé, il n'a guère été possible de remédier aux carences. La Division de l'audit et des conseils de gestion a recommandé qu'un fonctionnaire soit désigné pour recouvrer les sommes dues à cet organisme.

MINURSO

43. Un audit de la MINURSO a été effectué pour examiner l'application des précédentes recommandations d'audit et enquêter sur des allégations faisant état d'irrégularités et d'erreurs de gestion. Le document A/49/937 contient un résumé des principales conclusions et recommandations de l'audit, ainsi que des mesures de suivi concernant les recommandations d'audit précédentes. Les allégations formulées par l'ancien Vice-Président de la Commission d'identification de la MINURSO, si elles sont de nature essentiellement politique et ne relèvent donc pas d'un audit, concernaient aussi la gestion du processus d'identification des électeurs potentiels, l'utilisation des effectifs de la Commission d'identification, le contenu des rapports hebdomadaires, et l'utilisation des ressources. Le document A/49/884 contient un rapport sur ces allégations, dans les

conclusions duquel il est dit (A/49/884, annexe, par. 34), que :

«l'actuel Représentant spécial adjoint est tenu en haute estime et que son talent de négociateur ainsi que la confiance dont il jouit auprès des parties sont généralement reconnus. Il nous a semblé que les plaintes étaient essentiellement motivées par la déception causée par le non-renouvellement de contrats et par de l'animosité personnelle. La MINURSO a fait l'objet de vérifications régulières. L'administration de la Mission n'est pas d'une efficacité absolue, mais la Mission a tenu compte des recommandations des auditeurs et a, en général, pris rapidement des mesures pour corriger les erreurs. Il y a lieu de noter qu'avant son départ, l'ancien Vice-Président n'a jamais appelé l'attention des auditeurs de passage sur des irrégularités».

B. Activités humanitaires et activités connexes

1. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

44. Durant la période à l'examen, des audits de projets du HCR ont été effectués dans les pays suivants : Arménie, Bangladesh, Belize, Bénin, Botswana, Burundi, Chine, Congo, El Salvador, ex-Yougoslavie, Géorgie, Ghana, Guinée, Hongrie, Inde, Iraq, Jamahiriya arabe libyenne, Kenya, Laos, Namibie, Ouganda, Somalie, Tchad, Thaïlande, Togo, Venezuela, Zaïre et Zambie.

45. D'une manière générale, les audits du HCR ont essentiellement porté sur les programmes de pays exécutés par des organisations non gouvernementales et des organismes gouvernementaux du pays concerné, et par des bureaux du HCR. Ces audits ont révélé des cas de non-respect des accords passés avec le HCR, l'absence de responsabilité pour les dépenses, l'absence de dispositions pour l'optimisation des achats, une insuffisance des contrôles en ce qui concerne les actifs et une inefficacité dans la distribution des secours aux réfugiés. Une cause importante des insuffisances et des carences constatées était que dans de nombreux cas, les agents d'exécution ne disposaient pas du personnel ou des infrastructures nécessaires pour répondre aux besoins du HCR du point de vue financier et opérationnel. Il y avait aussi d'autres raisons, telles que la situation difficile et en évolution rapide sur le terrain d'organismes principalement préoccupés par leurs propres besoins et objectifs, ainsi qu'une carence du HCR en matière de gestion et de contrôle.

46. Il a donc été recommandé que le HCR renforce sa capacité de suivi et de contrôle financiers sur ses partenaires d'exécution afin de pouvoir détecter rapidement les cas de non-respect des dispositions des accords subsidiaires conclus avec ceux-ci et procéder sans délai à leur renforcement ou prendre d'autres mesures correctives.

2. Aspects humanitaires du maintien de la paix

47. Sur les aspects humanitaires du maintien de la paix, le rapport sur l'évaluation approfondie de la phase de démarrage des opérations de maintien de la paix (E/AC.51/1995/2 et Corr.1) contenait un examen des activités de l'ONU en matière d'alerte rapide et des recommandations dans ce domaine (y compris la création, au Cabinet du Secrétaire général, d'un point de liaison chargé de l'alerte rapide), et en ce qui concerne la mobilisation des efforts internationaux face aux situations d'urgence et la coordination de l'aide humanitaire.

3. Centre pour les droits de l'homme

48. Le programme et les pratiques administratives du secrétariat du Centre pour les droits de l'homme ont fait, durant le second semestre de 1994, l'objet d'une enquête dont les résultats sont publiés dans un rapport à l'Assemblée générale (A/49/892). Cette enquête portait sur la structure administrative, le programme de travail, le contrôle du programme et le contrôle administratif et financier.

49. Les enquêteurs ont estimé qu'il était indispensable et urgent de revoir et de restructurer en profondeur le programme de travail du Centre, en veillant à l'axer sur des

Les enquêteurs ont estimé qu'il était indispensable et urgent de revoir et de restructurer en profondeur le programme de travail du Centre.

objectifs prioritaires et sur des stratégies qui renforcent son efficacité et définissent clairement la mission du Centre en général et du Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme en particulier. Cette restructuration serait suivie d'une réorganisation du secrétariat, les deux tâches devant être menées à bien en décembre 1994 au plus tard. Le Bureau du Sous-Secrétaire général devait être doté sans délai d'un mécanisme efficace de contrôle du programme qui permette de répondre aux besoins de coordination, de cohérence et d'orientation dans le cadre de la formulation du programme de travail et qui aide à mettre au point des procédures permettant de surveiller la réalisation du pro-

gramme, d'évaluer les résultats et d'examiner les progrès accomplis. Des recommandations ont aussi été faites en ce qui concerne la qualité des services fournis aux organes et organismes s'occupant des droits de l'homme, la structure administrative, les projets de coopération technique, les programmes de formation du personnel et l'informatisation du Centre.

50. Le rapport à l'Assemblée générale contenait une évaluation de l'application par le Centre pour les droits de l'homme des recommandations du Bureau des services de contrôle interne au 31 mars 1995. L'application de ces recommandations par le Centre durant la période se terminant le 30 juin 1995 a aussi fait l'objet d'un examen, qui a montré que peu de progrès avaient été réalisés en ce qui concerne la restructuration du Centre. En fait, la réaction à la recommandation du Bureau sur la nécessité d'axer le programme sur des objectifs prioritaires et sur des stratégies qui renforcent son efficacité et définissent la mission du Centre et du Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme dans le contexte de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne (A/CONF.157/22 (Part I), chap. III) continue d'être lente. Des mesures ont certes été prises, surtout sous la forme d'un dialogue entre l'administration et le personnel, mais la phase la plus importante de la restructuration, qui doit mener à la réorganisation du secrétariat du Centre, n'a pas encore commencé, car on attend le rapport d'un consultant extérieur. Il a été procédé à des améliorations tangibles en réponse aux recommandations du Bureau concernant le renforcement du groupe administratif, les programmes de formation du personnel et l'informatisation du Centre, toutes questions sur lesquelles le Centre s'est penché.

C. Achats

51. Durant la période à l'examen, 224 recommandations d'audit ont été faites dans le domaine des achats. Les principales conclusions de ces audits concernent des caren-

Des carences ont été relevées dans l'organisation générale de la fonction achats et dans toutes les phases de la procédure de passation des marchés.

ces dans l'organisation générale de la fonction achats et dans toutes les phases de la procédure de passation des marchés :

- a) Problèmes généraux dans l'organisation de la fonction achats :

- i) Le *Manuel des marchés* n'est plus à jour et ne prévoit pas de procédures détaillées de contrôle interne;
- ii) Certains fonctionnaires chargés des achats n'ont ni la formation ni l'expérience requise;
- iii) Il n'y a pas de mécanisme budgétaire qui garantisse que des contrôles adéquats existent et que ces contrôles sont strictement effectués et suivis;
- b) Planification et engagement des marchés :
 - i) Absence de délai pour toutes les phases du cycle du marché et insuffisance de la coordination entre toutes les parties;
 - ii) Abus des achats en urgence et selon la procédure des besoins opérationnels immédiats (BOI) par les missions sur le terrain parce que les opérations ont été mal ou insuffisamment planifiées;
- c) Examen des offres et attribution des marchés :
 - i) Absence de procédure d'appel d'offres équitable;
 - ii) La liste des fournisseurs de l'Organisation des Nations Unies n'est pas régulièrement revue et mise à jour;
 - iii) Évaluation incorrecte des soumissions aboutissant à des erreurs dans le choix des adjudicataires;
 - iv) Des engagements sont contractés sans que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires en soit informé au préalable;
- d) Gestion et supervision des marchés :
 - i) Les marchés ou les modifications ne sont pas approuvés en temps voulu;
 - ii) Il y a des retards du fait de l'adjudicataire et celui-ci n'est pas pénalisé pour le non-respect du cahier des charges;
 - iii) Les biens livrés et les services fournis sont payés en l'absence de contrats ou de contrats valides;
 - iv) Carences dans les procédures de paiement.

52. Le Bureau des services de contrôle interne a souscrit à l'opinion des auditeurs extérieurs et du Groupe d'experts de haut niveau sur la passation des marchés en ce qui concerne les principaux problèmes. Le rapport sur l'évaluation approfondie des opérations de maintien de la paix contenait des recommandations sur des procédures normalisées concernant la logistique et la passation des marchés et sur un examen par le Bureau des services de contrôle interne de l'application des recommandations du Groupe d'experts de haut niveau sur la passation des marchés et du Groupe de travail de la logistique. Un examen d'audit récent de questions touchant la passation des marchés indique que l'on n'a guère progressé dans l'application des recommandations du Groupe d'experts de haut niveau sur la passation des marchés et des auditeurs internes et extérieurs et qu'il faut accélérer sensiblement le processus. Une communication d'audit du Bureau des services de contrôle interne sur cette question était en cours d'élaboration lorsque le présent rapport a été établi.

III

Bref exposé des contrôles qui s'exercent sur les principales activités

A. Audit et conseils de gestion

1. Généralités

53. Depuis une année qu'elle relève du Bureau des services de contrôle interne, la Division de l'audit et des conseils de gestion poursuit, conformément aux normes généralement acceptées en matière de vérification des comptes, ses audits indépendants sur toutes les activités de l'ONU dans le monde dont le Secrétaire général assume la responsabilité administrative. Les activités en question sont financées soit sur le budget ordinaire de l'Organisation soit à l'aide de fonds extrabudgétaires. Conformément aux résolutions de l'Assemblée générale et aux directives du Secrétaire général ainsi qu'aux normes susmentionnées, les vérifications auxquelles la Division a procédé ont porté aussi bien sur les aspects financiers et administratifs que sur ceux qui relèvent de la gestion et des programmes.

54. La plupart des postes vacants à la Division de l'audit et des conseils de gestion ont été pourvus. Les femmes y sont mieux représentées : quatre administratrices (2 P-4 et 2 P-2) ont été recrutées sur le plan international au cours des 10 derniers mois. Il reste que le personnel nouveau a besoin de temps pour se familiariser et s'adapter aux procédures des Nations Unies (dans les domaines de l'administration, des finances, de l'information, etc.). Un certain temps s'écoulera donc avant que ces fonctionnaires puissent vraiment contribuer au travail de la Division.

55. Pendant la période considérée, la Division a continué à préciser la portée et les objectifs des contrôles de gestion dans le cadre de l'Organisation. Elle a identifié certains problèmes d'administration et élaboré des recommandations détaillées pour améliorer la situation. Elle a entrepris des études de gestion, revu les organigrammes pour en proposer de plus efficaces et s'est préoccupée de questions de productivité. Elle a également donné des conseils à l'administration, suggéré des moyens d'améliorer la rationalisation des structures, la planification, le contrôle, l'établisse-

ment du budget, les méthodes de travail et l'utilisation des ressources humaines. La participation de contrôleurs de la Division comme observateurs aux travaux des comités compétents pour les marchés du Siège, de Genève, de Nairobi et pour les opérations de maintien de la paix, comités qui comptent des contrôleurs résidents, a fourni une occasion de donner des avis sur la passation des marchés. Soucieuse d'appliquer la politique du Secrétaire général en matière de responsabilité, la Division a modifié sa manière de rendre compte et cite maintenant plus fréquemment dans des communications internes et confidentielles le nom des personnes responsables d'erreurs de gestion, de gaspillage ou de toute autre irrégularité. Lorsqu'elle l'a jugé opportun, la Division a recommandé non seulement de récupérer ce que devaient à l'ONU des personnes lui ayant causé un préjudice mais aussi d'intenter contre elles une action administrative.

56. La Division de l'audit et des conseils de gestion et le Bureau des services de contrôle interne ont organisé et accueilli la vingt-sixième réunion annuelle des représentants de services de contrôle interne des organismes des Nations Unies et des institutions financières multilatérales, réunion qui s'est tenue du 22 au 24 mai 1995. Elle avait pour but l'échange de données d'expérience et la mise au point des modalités selon lesquelles les services de contrôle coopéreraient et coordonneraient leur action à l'avenir. Parmi les questions et les sujets traités, figuraient notamment les suivants : rôle croissant du Bureau des services de contrôle interne, élaboration d'un système efficace applicable à la mise en jeu de la responsabilité, audit des missions de maintien de la paix des Nations Unies, politique des achats et celle du stockage, moyens d'assurer une coopération plus étroite entre les organismes de contrôle du système des Nations Unies. Le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne, qui présidait la réunion, a ouvert la session par un discours sur le rôle du Bureau récemment créé qu'il dirigeait. Plusieurs hauts fonctionnaires de l'Organisation ont été invités à prendre la parole et notam-

ment les secrétaires généraux adjoints à l'administration et à la gestion, aux opérations de maintien de la paix et aux affaires humanitaires, Sous-Secrétaire général aux services de conférence et services d'appui, le Président du Corps commun d'inspection ainsi que le Directeur général par intérim de la Commission régionale pour l'Europe.

57. La Division de l'audit et des conseils de gestion a procédé à 65 contrôles entre le 15 novembre 1994 et le 30 juin 1995 qui se répartissent comme suit :

Section du Siège	10
Section du maintien de la paix	12
Section des opérations	5
Section du traitement électronique de l'information	7
Section de l'Europe	8
Section de l'Afrique	8
Section du Haut Commissariat pour les réfugiés	15
	<u>65</u>

58. Pendant la période considérée, ces contrôles ont abouti à 165 communications comportant 1 195 recommandations que l'on peut classer comme suit selon l'objectif auquel elles tendaient :

Respect des politiques, plans, procédures et réglementation de l'ONU	496
Utilisation économique et efficace des ressources	241
Protection des avoirs	188
Contrôles internes satisfaisants	207
Réalisation des objectifs	63
	<u>1 195</u>

59. Ces recommandations concernaient les domaines suivants :

Gestion des programmes et projets	301
Passation des marchés	224
Gestion immobilière	106
Gestion de trésorerie	110
Systèmes informatiques	25
Comptabilité et informations financières, y compris budgétisation	205
Personnel/traitements/voyages, y compris services de conseillers	224
	<u>1 195</u>

60. Il résulte de l'examen des contrôles effectués pendant la période considérée que plus de 50 % des constatations faites à l'issue de ces contrôles révèlent des déficiences dans le système de contrôle interne. Dans nombre de cas, certains éléments essentiels du contrôle faisaient défaut; dans d'autres cas, les techniques utilisées étaient inadéquates. Le Bureau des services de contrôle interne est convaincu que le Département de l'administration et de la gestion considère le contrôle interne comme une responsabilité

***Plus de 50 % des contrôles effectués
révèlent des déficiences dans le système de
contrôle interne.***

administrative qui ne saurait incomber aux services de contrôle de l'Organisation et que des efforts sont actuellement faits pour améliorer le système ou les techniques de contrôle interne. Pour être clair, le Bureau tient à souligner que la fonction fondamentale du contrôle interne est de donner l'assurance que les objectifs de l'administration ont été probablement atteints. Cela vise :

- L'efficacité des opérations;
- La fiabilité de la formation financière;
- La protection des ressources;
- Le respect de la réglementation et des directives administratives.

61. Une attitude favorable de la haute administration est la base indispensable de tous les autres éléments que com-

***Une attitude favorable de la haute
administration à l'égard du contrôle
interne est un élément de base
indispensable.***

porte le contrôle interne. Le Bureau est convaincu que l'adoption officielle d'un ensemble de normes de contrôle interne valable pour l'ONU confirmerait la haute administration dans son appui au contrôle interne et dans sa détermination à établir une structure efficace à cet égard; l'adoption de ces normes doit donc être le premier pas vers un système satisfaisant de contrôle interne. L'Organisation n'aurait même pas à inventer ses propres normes car elle pourrait faire siennes des normes de contrôle interne généralement acceptées comme celles qu'a mises au point l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, normes «dernier cri» acceptées par presque tous les États Membres de l'ONU et qui pourraient fort bien répondre aux besoins d'une organi-

sation internationale. Des normes similaires ont été élaborées par le Comité des organisations de parrainage de la Commission Treadway.

62. Les normes de contrôle interne à adopter devraient comprendre des normes générales imposant par exemple aux administrateurs l'obligation d'exercer une surveillance continue sur les opérations dont ils ont la charge et de prendre promptement les mesures voulues s'ils découvrent que des opérations sont irrégulières, peu économiques et inefficaces. Des normes plus détaillées pourraient concerner les domaines suivants : documentation, enregistrement rapide et régulier des opérations et des transactions, autorisation et exécution des opérations et des transactions, délimitation des responsabilités de chacun, supervision, accès aux ressources et responsabilité à cet égard, archives. Ces normes constitueraient le critère d'après lequel juger les structures de contrôle existantes. Les normes de contrôle interne devraient être complétées par l'indication d'objectifs et de mesures spécifiques concernant les différents départements et organismes de l'ONU et les différentes catégories d'opérations. Le Bureau est disposé à aider l'administration à définir et à élaborer ces objectifs et ces mesures spécifiques. En même temps il continuera, comme c'est son rôle, à surveiller et à évaluer les contrôles internes, à signaler les déficiences à l'attention de l'administration puis, le cas échéant, à l'Assemblée générale.

2. Constatations et recommandations importantes

Opérations de maintien de la paix

63. Voir ci-dessus paragraphes 18 à 43.

Projets/programmes

64. Pendant la période considérée, le Bureau des services de contrôle interne a procédé à l'audit des projets de coopération technique des Nations Unies en Chine, en Éthiopie, dans la République-Unie de Tanzanie et en Afrique du Sud et de plusieurs programmes et opérations de grande envergure; ses vérifications ont également porté sur le système de contrôle de l'accès aux bureaux de l'ONU ainsi que sur une entreprise importante. Dans l'audit des projets et programmes, on a noté de graves déficiences dans les contrôles internes et constaté des cas d'erreurs de gestion, de mauvaise gestion, d'absence de planification sérieuse, d'irrégularités dans la passation des marchés, de planification insuffisante, d'absence de contrôle et de supervision du projet. Certains des projets ainsi contrôlés n'avaient été précédés ni d'une étude de faisabilité ni d'une analyse de rentabilité.

65. S'agissant de l'audit du système de contrôle de l'accès aux locaux de l'ONU, des déficiences administratives sont apparues en ce qui concerne notamment les contrôles internes et la surveillance exercée sur le projet par les fonctionnaires concernés. L'échec de l'opération a entraîné un gaspillage considérable des ressources de l'ONU et a coûté plus d'un million de dollars à l'Organisation.

66. Les audits qui ont porté entre autres projets sur 14 projets de coopération technique exécutés par le Département des services d'appui et de gestion pour le développement ont révélé des cas où des services avaient été obtenus sans que des contrats aient été conclus, où la mise en oeuvre du projet n'avait pas été satisfaisante et où des contrats ou des avenants avaient été signés a posteriori. On a relevé encore d'autres problèmes parmi lesquels : a) la surbudgétisation; b) l'incapacité d'obtenir une bonne exécution des contrats; c) l'absence de conseillers techniques compétents; d) l'inobservation de la réglementation et des procédures de l'Organisation.

67. La Division de l'audit et des conseils de gestion a recommandé l'élaboration de directives types pour l'administration des projets qui prévoiraient des contrôles appropriés et feraient en sorte que les projets soient convenablement préparés, gérés et surveillés, qu'ils soient contrôlés et supervisés de façon satisfaisante et que leurs objectifs soient atteints. Les directives devraient concerner aussi des projets relatifs à la mise au point des systèmes et porter sur tous leurs aspects : administration du projet, méthode de mise au point, objectifs de l'analyse organique, conception, essai, mise en oeuvre des systèmes, documentation y relative, contrôle des relais, des prototypes et de la qualité. Une étude de faisabilité devrait précéder tout grand projet. Les autres mesures correctrices recommandées s'inspirent de la nécessité d'assurer une surveillance et un contrôle plus étroits des projets et une délimitation stricte des responsabilités de chacun pour faciliter les contrôles. Il faudrait aussi améliorer les contrôles budgétaires et par suite établir des procédures à cet effet, en particulier pour les projets de grande envergure.

Opérations en Europe

68. Les principales tâches ayant incombé à la section européenne de la Division de l'audit et des conseils de gestion ont concerné notamment l'Office des Nations Unies à Vienne (Administration et services communs, service des visites, administration postale); la Cour internationale de Justice; l'Université des Nations Unies et l'Institut de l'ONU pour les technologies nouvelles, l'Office des Nations Unies à Genève (contrôle budgétaire, achats, contrôle immobilier, service des visites, voyages); la Commission

économique pour l'Europe; le Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées coupables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991.

69. L'audit des contrats conclus avec des entreprises a révélé : dans certains cas, une insuffisance de la planification; des hausses de prix contestables intervenant après

L'audit de contrats conclus avec des entreprises a révélé des procédures qui ne pouvaient dégager des prix justes et compétitifs.

l'attribution du contrat; l'absence de contrôles indépendants sur les commandes de travaux supplémentaires et leur approbation formelle; des retards dans la signature des contrats. Des irrégularités dans les procédures d'appel à la concurrence sont apparues : l'appel d'offres a été mené par des fonctionnaires non autorisés, contrairement aux règles de gestion financière; les procédures suivies n'ont pas dégagé des prix justes et compétitifs; les entreprises qui pouvaient être éventuellement retenues n'ont pas été sélectionnées convenablement; seules ont été invitées à présenter des soumissions certaines des entreprises figurant sur une petite liste d'entreprises sélectionnées; l'avis du Comité des marchés n'a pas été demandé pour des contrats de plus de 70 000 dollars avant leur attribution; des commandes non approuvées relatives à des travaux supplémentaires ou à des modifications dans les travaux ont été réglées sans qu'un avenant au contrat intervienne. L'audit des contrats à court terme et des contrats conclus avec les conseillers a permis les constatations suivantes : louage irrégulier des services d'un retraité de l'ONU; doubles emplois; honoraires de conseillers excessifs; recrutement d'un conseiller ne figurant pas sur la liste des candidats qualifiés; signature de contrats impliquant des conseillers avant leur approbation par le Bureau du personnel.

70. La Division de l'audit et des conseils de gestion a recommandé que soit formulées d'importantes améliorations grâce à des études de faisabilité. La procédure d'appel à la concurrence devrait être suivie strictement de façon que l'on puisse dégager des prix justes et compétitifs et obtenir à temps et régulièrement l'avis du Comité des marchés. Les responsabilités de chacun devraient être rigoureusement définies. Le service des achats et des transports devrait jouer son rôle dans le cadre clairement défini de ses fonctions de base et ne devrait à aucun moment traiter des factures ni même participer à l'administration de contrats. De même, les services organiques ne devraient s'immiscer dans aucune des phases de la procédure d'appel d'offres. En outre, on a recommandé de prendre les mesures appro-

priées pour soumettre à un contrôle renforcé les contrats conclus avec des conseillers et d'appliquer la disposition prévue par la règle de gestion financière 114.1 sur la responsabilité personnelle aux fonctionnaires de l'ONU dont les actes entraînent un gaspillage de ressources dû à des doubles emplois.

Opérations en Afrique

71. La section de l'Afrique de la Division de l'audit et des conseils de gestion a effectué d'importants audits à la Commission économique pour l'Afrique, aux Centres multinationaux de programmation et d'exécution de projets à Tanger et à Niamey, à l'Autorité portuaire de Mogadiscio, au Centre pour les établissements humains (Habitat), au PNUE (conseillers, gestion de trésorerie, droits du personnel, boutique-cadeaux, projets mis en oeuvre en Afrique par le PNUE et par le Département des services d'appui et de gestion pour le développement).

72. L'audit du Centre pour les établissements humains a montré que l'on n'avait pas exercé un contrôle suffisant quand on avait loué les services d'experts extérieurs dans le cadre d'accords de prêts remboursables. Par suite, les conditions de ces accords étaient moins favorables que celles qui s'appliquaient aux experts recrutés en vertu d'un contrat de louage de services. Aucune comparaison entre les montants des honoraires demandés n'a été faite. Dans un cas, une fonctionnaire a pu obtenir des accords de prêts remboursables s'élevant à 98 000 dollars pour une entreprise dont elle avait été l'associée avant d'entrer à l'ONU et avec le directeur de laquelle elle était très liée. Le contrôle du PNUE sur les opérations de deux de ses bureaux régionaux a été considéré comme insuffisant. Dans l'audit du Département des services d'appui et de gestion pour le développement, on a noté l'absence de clause pénale dans les contrats de sous-traitance. La Division a recommandé au Centre pour les établissements humains de réexaminer ses procédures pour assurer la concurrence entre les sources auxquelles il fait appel pour recruter des experts à l'extérieur et pour renforcer les contrôles sur les accords de prêts en vertu desquels il engage des conseillers. Le PNUE devrait contrôler davantage les opérations menées par ses bureaux régionaux. Le Département des services d'appui a été prié d'inscrire une clause pénale dans ses contrats de sous-traitance.

Administration des fonds d'affectation spéciale

73. L'examen des fonds d'affectation spéciale par la Division de l'audit et des conseils de gestion a fait apparaître certaines déficiences dans l'exécution des responsabilités à l'Organisation des Nations Unies : inobservation des directives pertinentes, absence de propositions pour la création de fonds d'affectation spéciale et absence d'accords de base

avec les donateurs, absence de rapports de fond, déficiences dans la préparation des plans de coût et des contrôles d'allocations ayant abouti à des dépenses excédentaires. Dans le cas du Fonds d'affectation spéciale pour l'exposition internationale de Taejon, par exemple, des rémunérations s'élevant à 82 160 dollars des États-Unis ont été versées à un ancien fonctionnaire qui a été nommé Commissaire général de l'exposition en vertu d'un contrat de louage de services, ce qui dépassait la limite de 12 000 dollars fixée par l'Assemblée générale. La Division a recommandé à la direction de réévaluer les rémunérations et de prendre les mesures voulues à ce sujet. Le Département de l'information a aussi été prié de clore le Fonds d'affectation spéciale sans retard et de retourner au donateur tout solde non dépensé.

Systèmes de traitement électronique de l'information

74. L'utilisation des techniques et systèmes informatiques est la pierre angulaire des efforts visant à améliorer la gestion et l'administration des programmes à l'Organisation. Les modules 1 et 2 du nouveau Système intégré de gestion (SIG), par exemple, sont maintenant pleinement opérationnels au Siège. Dans le cadre du suivi de cet important projet, des recommandations ont été faites en vue d'accroître l'efficacité de la formation et d'assurer la livraison d'un logiciel de qualité. En outre, l'activité de la Division de l'audit et des conseils de gestion s'est traduite par des améliorations dans les opérations de traitement des données, la détermination des risques, la reprise du traitement après sinistre, la sécurité du système, la gestion des projets et les changements d'organisation. Des recommandations ont été faites concernant les systèmes et opérations d'états de paie et les améliorations à apporter pour renforcer les contrôles administratifs et opérationnels internes. Enfin, des recommandations qui devraient permettre de substantielles économies de coûts ont été faites en vue d'améliorer l'usage des techniques de communication par télex.

Personnel/états de paie

75. L'audit du système des états de paie a fait apparaître certaines faiblesses et déficiences qui, à la date du présent rapport, faisaient encore l'objet de discussions avec le Département de l'administration et de la gestion. Il en va de même de l'audit de l'indemnité pour frais d'études : dans certains cas, on a constaté d'importantes erreurs qui ont été immédiatement corrigées par l'Administration, tandis que d'autres cas sont encore contestés.

76. Dans le cadre de ses activités ordinaires, la Division de l'audit et des conseils de gestion procède à l'audit des cas de congés de maladie prolongés pour vérifier le droit du fonctionnaire à prendre un tel congé aux frais de l'Orga-

nisation. Dans ce domaine, les contrôles internes devraient être renforcés pour empêcher les fraudes et abus. La Divi-

Dans le cadre de ses activités ordinaires, la Division de l'audit et des conseils de gestion procède à l'audit des cas de congés de maladie prolongés.

sion de l'audit et des conseils de gestion et le Groupe d'investigation poursuivront leurs efforts pour s'assurer que des mesures sont prises à cet effet.

Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies

77. À sa 177^e séance, tenue du 10 au 14 juillet 1995, le Comité permanent du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies a recommandé, à titre de mesure initiale devant conduire à son audit interne, que des crédits soient prévus à cette fin dans le budget pour l'exercice biennal 1996-1997. Le Bureau des services de contrôle interne considère que le montant envisagé est insuffisant eu égard à l'ampleur de la tâche et aux risques qu'elle présente et il poursuivra un dialogue avec le Secrétariat de la Caisse commune des pensions et les organes délibérants sur cette question.

Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

78. Voir paragraphes 44 à 46 ci-dessus.

Gestion de trésorerie

79. D'une façon générale, il faudrait renforcer le contrôle des opérations de trésorerie, y compris la sécurité matérielle, et améliorer la gestion de trésorerie. De nombreux audits ont notamment fait apparaître les problèmes suivants : chèques privés (et même chèques de fournisseurs) encaissés par les caissiers sur des fonds commis à leur garde, manque de régularité dans les opérations d'ajustement, vieux postes d'ajustement non compensés, avances de caisse non compensées pendant de longues périodes et avis d'encaissement crédités irrégulièrement. Un audit de la FORPRONU a révélé des contrôles défectueux concernant les fonds d'avances temporaires; c'est ainsi que l'accès aux fonds d'encaisse n'était pas contrôlé; les livraisons d'espèces aux secteurs n'étaient pas immédiatement confirmées; le chef du Service financier n'exerçait pas un contrôle suffisant. De plus, un déficit de trésorerie a aussi été constaté dans la caisse d'avances du caissier principal.

Fonctions de certification et d'approbation

80. De graves problèmes qui ont abouti à des pertes financières pour l'Organisation étaient imputables, dans

30 % des cas environ, au fait que les agents certificateurs et ordonnateurs ne remplissaient pas leurs fonctions de la manière prescrite. Près de 50 % des constatations de la Division de l'audit et des conseils de gestion portaient sur l'inobservation des dispositions statutaires et réglementaires et des instructions en vigueur.

Près de 50 % des constatations de la Division de l'audit et des conseils de gestion portaient sur l'inobservation des dispositions statutaires et réglementaires et des instructions en vigueur.

Dans beaucoup de cas, ces agents passaient outre aux mesures de contrôle existantes. Certains agents certificateurs ne connaissaient pas les dispositions statutaires, réglementaires et administratives pertinentes. Les paiements étaient souvent approuvés sans documents à l'appui. Dans un certain nombre de cas, les agents savaient que certaines dépenses n'étaient pas autorisées à cause de l'insuffisance des fonds ou de l'existence de certaines règles et instructions interdisant ces dépenses. Si l'Administration ne fait pas un gros effort pour régler le travail des agents certificateurs et ordonnateurs, l'Organisation ne pourra obtenir la valeur de l'argent qu'elle dépense.

81. Il vaut d'être noté qu'à la suite des audits des bureaux extérieurs et des activités de programme du HCR, le Haut Commissaire a publié un mémorandum pour promouvoir les principes de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte parmi les représentants du HCR. Elle leur a rappelé que chacun était personnellement responsable de l'observation des règles, politiques et procédures régissant les questions financières, administratives et de programmes dans les bureaux extérieurs, notamment de celles qui visaient à exercer un contrôle efficace pour empêcher toute perte ou tout abus des avoirs du HCR, et qu'il leur appartenait aussi d'intervenir promptement et efficacement lorsque la performance médiocre des agents d'exécution compromettait la réalisation des objectifs du programme.

Économies et recouvrements

82. Les économies ou recouvrements susceptibles d'être réalisés à la suite des recommandations de la Division de l'audit et des conseils de gestion et des mesures correctives prises au cours de la période sur laquelle porte le rapport s'élèvent à plus de 16 millions de dollars. Les sommes déjà économisées ou recouvrées représentent un total de près de 4 millions de dollars. Pour la ventilation détaillée, voir le cartouche figurant après le paragraphe 17.

Les économies ou recouvrements susceptibles d'être réalisés à la suite des recommandations de la Division de l'audit et des conseils de gestion et des mesures correctives prises au cours de la période sur laquelle porte le rapport s'élèvent à plus de 16 millions de dollars.

B. Investigations

83. Pendant la période allant du 15 novembre 1994 au 30 juin 1995, le Groupe d'investigation a reçu 63 plaintes et mené 16 enquêtes. On trouvera ci-après une brève description des principales enquêtes.

Enquête sur le vol de 3,9 millions de dollars à l'ONUSOM

84. Le 2 février 1995, le Secrétaire général a présenté à l'Assemblée générale un rapport (A/49/843) sur l'état d'avancement de l'enquête et des mesures prises en conséquence pour établir la responsabilité du vol de 3,9 millions de dollars au préjudice de l'ONUSOM. (Voir par. 39 à 41 ci-dessus).

Enquête sur des allégations de malversation de la part d'un fonctionnaire de l'UNRWA

85. Une équipe du Bureau des services de contrôle interne comprenant deux auditeurs a mené une enquête sur l'allégation d'un État membre selon laquelle l'entrepreneur d'un projet pilote d'irrigation avait versé un total de 110 000 dollars au compte bancaire personnel du Directeur du Bureau des projets et du développement de l'UNRWA. L'équipe d'enquête du Bureau des services de contrôle interne a constaté que le fonctionnaire de l'UNRWA avait a) détenu 100 000 dollars de fonds destinés au projet dans son compte bancaire personnel, accepté de servir de caissier à l'entrepreneur et omis d'informer l'Administrateur de cet arrangement privé, b) omis de faire connaître le profit personnel qu'il pourrait tirer du projet, c) demandé au donateur le paiement du deuxième versement pour le projet alors qu'il savait qu'une condition essentielle de ce paiement, à savoir que la première phase du projet ait été achevée, n'avait pas été remplie, et d) omis de s'assurer qu'un système régulier de comptabilité et de rapports était en place; l'équipe d'enquête a conclu que le fonctionnaire avait commis une faute et elle a recommandé une procédure disciplinaire. Le Bureau des services de contrôle interne a aussi conclu que le suivi du projet était médiocre mais

qu'il n'y avait aucune preuve de malversation de la part de l'UNRWA en tant qu'institution. Dans un rapport daté du 6 janvier 1995, le Comité paritaire de discipline de l'UNRWA a recommandé que le fonctionnaire soit licencié sans préavis pour «faute grave». Le Commissaire général de l'UNRWA a immédiatement appliqué cette recommandation.

*Enquête sur une allégation de détournement
d'avoirs de l'ONU au comptoir d'articles pour
cadeaux*

86. L'enquête a porté sur les opérations du comptoir d'articles pour cadeaux pendant la période allant de janvier 1992 à juin 1994. Elle a révélé que pendant le dernier exercice biennal (1992-1993), les recettes nettes du comptoir avaient diminué de 57 % par rapport à l'exercice biennal précédent (1990-1991), et elle a découvert plusieurs cas où le personnel contractuel avait éludé les procédures du comptoir. Le Bureau des services de contrôle interne a ainsi été amené à mettre en question la compétence de la gestion et l'efficacité du contrôle exercé par le Service des activités commerciales (SAC), qui assure la tutelle du comptoir d'articles pour cadeaux. Le rapport du Bureau comprenait 27 recommandations, adressées au SAC, dont les objectifs peuvent être groupés comme suit : a) procéder à une analyse en profondeur des recettes et dépenses du comptoir d'articles pour cadeaux et soumettre les résultats de cette analyse au Bureau des services de contrôle internes, b) améliorer les procédures pour la préparation des factures, commandes et rapports d'inspection et de réception; c) se conformer au manuel de procédures internes du comptoir d'articles pour cadeaux; d) accroître la présence et la visibilité du fonctionnaire d'administration du SAC dans le comptoir de manière à suivre de plus près le travail du personnel contractuel. Le SAC a accepté les recommandations du Bureau des services de contrôle interne mais n'a pas été d'accord sur l'importance du coulage d'inventaire. Utilisant des procédures d'estimation différentes, le SAC a recalculé le coulage d'inventaire et a abouti à une estimation plus basse qui, selon lui, n'excède pas les normes commerciales. Le Bureau des services de contrôle interne examine les procédures utilisées par le SAC pour calculer son estimation. Le SAC étudie de nouvelles options au sujet du fonctionnement du comptoir d'articles pour cadeaux; il envisage notamment de confier toute l'opération à une entreprise de l'extérieur ou de recruter un courtier ayant l'expérience du commerce de détail.

Enquête sur un cas de détournement et d'encaissement frauduleux de chèques de voyage

87. Le Bureau a poursuivi son enquête touchant le détournement de 28 000 dollars en chèques de voyage par une

fonctionnaire du Service administratif de la Commission spéciale (UNSCOM) qui était préposée aux voyages. À la suite de la coopération entre le Bureau des services de contrôle interne, le Bureau des affaires juridiques et les autorités de police de la ville de New York, l'ancienne fonctionnaire a été, en mars 1995, reconnue coupable

***Grâce aux preuves réunies par le Bureau
des services de contrôle interne, l'ONU a
pu faire condamner un fonctionnaire
coupable d'un délit et obtenir finalement
le remboursement intégral des fonds
détournés.***

d'avoir détourné 28 000 dollars de fonds appartenant à l'ONU. La Cour suprême de l'État de New York a sursis à prononcer la peine en attendant que l'ancienne fonctionnaire s'acquitte de l'engagement qu'elle a pris de rembourser intégralement l'Organisation. Un remboursement partiel de 15 000 dollars a été effectué le 6 juillet 1995 et le solde doit être payé en octobre 1995 au plus tard.

88. Grâce aux preuves réunies par le Bureau des services de contrôle interne et à l'instruction de l'affaire à laquelle le Bureau a procédé, l'Administration de l'ONU a pu aller au-delà de la décision administrative de licencier la fonctionnaire sans préavis. Elle a pu, avec la coopération des autorités locales de police, faire condamner un fonctionnaire coupable d'un délit et, pour la première fois, obtenir finalement, devant les tribunaux, le remboursement intégral des fonds détournés par le fonctionnaire. Cela prouve de façon concluante que l'Administration de l'ONU est maintenant décidée à recourir aux tribunaux pour punir les délinquants et recouvrer ses avoirs, ce qui devrait fortement dissuader les futurs délinquants.

*Enquête sur une allégation concernant un abus
d'autorité à l'ONUSAL*

89. Le Bureau des services de contrôle interne a mené une enquête sur une affaire où il était allégué qu'un haut fonctionnaire de l'ONUSAL avait abusé de son autorité a) en nommant à un poste de fonctionnaire d'administration relevant directement de lui une fonctionnaire avec laquelle il entretenait des relations étroites et personnelles, b) en lui accordant une indemnité de fonctions sur la base d'une définition d'emploi fictive, c) en faisant preuve de favoritisme; en contribuant de la sorte à abaisser le moral du personnel du bureau. Le Bureau des services de contrôle interne a constaté que le gestionnaire en question n'avait violé aucune règle établie. Il a en outre constaté que les qualifications de la fonctionnaire d'administration étaient

bonnes et qu'elle s'acquittait bien de ses fonctions. Le Bureau a néanmoins mis en question le jugement du gestionnaire, qui n'avait pas su faire face à une situation qui donnait l'impression de favoritisme et suscitait du mécontentement dans le bureau. Finalement, sous la pression de la Division de l'administration et de la logistique des missions, le gestionnaire a muté la fonctionnaire d'administration à un autre service de la Mission. Le Bureau des services de contrôle interne a recommandé au Bureau de la gestion des ressources humaines d'envisager d'élargir l'alinéa c) de la disposition 104.10 du Règlement du personnel de manière à y inclure les relations proches ou intimes (par exemple, amis et amis intimes). Dans son texte actuel, cette disposition prescrit qu'un fonctionnaire qui est «le père, la mère, le fils, la fille, le frère ou la soeur» d'un autre fonctionnaire

- i) Ne peut être affecté à un poste où il serait soit le supérieur hiérarchique, soit le subordonné du fonctionnaire auquel il est apparenté;
- ii) Ne peut participer à la prise ou à la révision d'une décision administrative ayant une incidence sur le statut ou les droits du fonctionnaire auquel il est apparenté.»

L'amendement recommandé consiste à élargir la règle de manière à y inclure les fonctionnaires ayant des relations étroites ou intimes (amis et amis intimes). Suivant en cela certaines tendances que l'on constate actuellement dans la société, un nombre de plus en plus grand de fonctionnaires entretiennent des relations de ce genre, où l'attachement est aussi intense que dans les liens familiaux. L'amendement permettra à l'Administration de faire face à tout abus pouvant découler de ces relations non familiales. Le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines a accepté de prendre l'initiative d'une telle modification de la disposition 104.10 c) du Règlement du personnel.

90. Le Bureau des services de contrôle interne a noté qu'il était devenu plus urgent d'imposer des normes d'intégrité et d'équité pour les nominations, les prolongations et l'octroi des indemnités de fonctions dans les missions de maintien de la paix du fait que le Bureau de la gestion des ressources humaines déléguait à cet égard des pouvoirs plus étendus à la Division de l'administration et de la logistique des missions. Il a en outre recommandé que chaque mission spéciale exerce un meilleur contrôle sur la répartition des postes entre ses unités administratives. Le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix a accepté les recommandations figurant dans le rapport et fait part de son intention d'adresser aux chefs de l'administration des missions une note appelant leur attention sur les questions qui y sont soulevées. Le 18 mai 1995, la Division de l'ad-

ministration et de la logistique des missions a adressé à toutes les missions de nouvelles directives fixant notamment les critères et procédures pour l'octroi des indemnités de fonctions. Les missions ont été priées de créer à cet effet des groupes locaux d'examen qui examineraient les propositions d'octroi d'indemnités de fonctions et de soumettre les recommandations de ces groupes à l'examen et à l'approbation de la Division de l'administration et de la logistique des missions.

Recouvrements

91. L'Administration a obtenu d'un ancien fonctionnaire qui avait détourné des chèques de voyage le remboursement de 15 000 dollars (voir plus haut par. 87 et 88). Le solde, s'élevant à 13 000 dollars, sera remboursé en octobre 1995 au plus tard. Ces chiffres apparaissent dans le cartouche figurant après le paragraphe 17.

92. Il vaut d'être noté que, pendant la période sur laquelle porte le rapport, certains des travaux d'investigation ont été exécutés ou appuyés par le personnel de la Division de l'audit et des conseils de gestion, ce qui met en lumière l'approche de plus en plus intégrée qu'adoptent toutes les unités administratives constituant le Bureau des services de contrôle interne.

C. Inspection

93. Outre l'inspection de la Division de l'administration et de la logistique des missions (Département des opérations de maintien de la paix), dont il est question aux paragraphes 22 à 24 ci-dessus, le Bureau des services de contrôle interne a également procédé à une inspection de la CNUCED. Les conclusions de cette inspection ont été soumises pour examen à la direction de la CNUCED. Elles indiquent que les effectifs du secrétariat de la CNUCED sont pléthoriques, notamment au sommet, et que les responsabilités fonctionnelles des divisions et de leurs éléments ne sont pas claires, de sorte que le partage de ces responsabilités est assez flou. Elles indiquent aussi que la structure organisationnelle devrait être rationalisée et que certaines divisions devraient être regroupées afin de tirer pleinement parti des complémentarités existantes. L'inspection a aussi mis en évidence des lacunes dans les services administratifs ainsi que des insuffisances dans les mécanismes de contrôle au niveau de la formulation, de l'exécution, de la coordination et de l'évaluation des programmes, et des mesures palliatives ont été proposées. Sur le fond, les inspecteurs ont examiné la question du point de vue de la structure du programme de la CNUCED et de son orientation dans le nouveau contexte international.

D. Contrôle

94. Le contrôle de l'exécution du programme a été encore renforcé de manière à devenir un instrument de gestion plus utile. À cet effet, un système plus transparent et plus efficace de collecte des données a été établi à des fins de contrôle, notamment en ce qui concerne les changements intervenus durant le processus d'exécution du budget-programme et les raisons de ces changements. Les raisons des changements radicaux que le secrétariat a apportés par rapport aux engagements programmés en reformulant certains éléments du programme, en en différant l'exécution, en y mettant fin ou en ajoutant de nouveaux produits, sont maintenant identifiées et introduites dans une base de données. En même temps, le contrôle et l'auto-évaluation seront considérés comme faisant partie intégrante de la fonction de contrôle qui incombe aux administrateurs de programmes et qui exige qu'ils obtiennent régulièrement des données et des informations analytiques sur l'exécution des programmes et les résultats obtenus, en utilisant, le cas échéant, des indicateurs de résultats. On est en train d'élaborer à l'intention des administrateurs de programmes des directives générales pour l'établissement de ces fonctions de contrôle, y compris la mise au point d'indicateurs de performance. L'application de ces directives sera contrôlée régulièrement de manière à voir comment les administrateurs de programmes, dans l'ensemble de l'Organisation, réunissent des informations sur leurs programmes respectifs afin de pouvoir suivre les progrès, analyser les résultats, exécuter les programmes de façon plus économique et plus efficace, et établir des systèmes satisfaisants de partage des responsabilités en matière de gestion. Ces informations feront partie intégrante des rapports sur l'exécution du programme biennal qui seront présentés aux États Membres.

E. Évaluation

Rapport final sur l'évaluation approfondie des opérations de maintien de la paix : phase de démarrage

95. Le rapport final (E/AC.51/1995/2 et Corr.1) fait le point sur l'état des recommandations formulées dans le rapport intérimaire de 1994 en ce qui concerne la capacité de l'Organisation des Nations Unies de tirer des enseignements de son expérience en matière d'opérations de maintien de la paix et sa disponibilité opérationnelle pour les six composantes essentielles des missions complexes : information, élections, rapatriement, droits de l'homme, police civile et composante militaire. En outre, le rapport final examine l'orientation et la coordination d'ensemble et les composan-

tes humanitaire et administration civile des opérations de maintien de la paix, ainsi que six fonctions d'appui : planification, financement, ressources humaines, logistique, achats et formation. (Voir aussi par. 18 et 19 ci-dessus.)

96. Le CPC a examiné à sa trente-cinquième session le rapport final sur l'évaluation approfondie de la phase de démarrage des opérations de maintien de la paix, qu'il a jugé satisfaisant et dont il a approuvé les recommandations 1 à 3, 6 à 8 et 13 à 19. Il a jugé que les recommandations concernant les droits de l'homme et les aspects humanitaires du maintien de la paix «devaient être examinées plus avant par les organes intergouvernementaux compétents» (A/50/16, par. 264). Les deux recommandations concernant la formation ont été adoptées avec des réserves. En ce qui concerne la composante information des missions de maintien de la paix, le CPC a été informé [par. 261 d)] que le Secrétaire général n'était pas favorable à la recommandation du Bureau des services de contrôle interne tendant à confier la responsabilité de la composante information au Département des opérations de maintien de la paix. Le CPC a recommandé que «le Secrétaire général prenne les dispositions nécessaires pour que cette composante reçoive l'appui voulu» (par. 266).

Évaluation approfondie du programme pour l'environnement

97. Les recommandations visent essentiellement à recentrer les activités du PNUE en renforçant sa collaboration avec d'autres organisations à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies, en tenant dûment compte de son rôle de programme mondial pour l'environnement. L'équipe d'évaluation a examiné toute la gamme des activités du PNUE. Le rapport donne un aperçu général de la situation du PNUE en matière d'organisation mais, faute de place, n'analyse les questions que lorsqu'il faut identifier des problèmes et faire des recommandations.

98. Des recommandations spécifiques sont faites sur les questions suivantes : rôle de catalyseur du PNUE face aux nouveaux problèmes d'environnement; coordination par le PNUE des programmes environnementaux dans le système des Nations Unies; allocation de ressources aux activités programmées du PNUE; évaluations scientifiques fiables; coordination de l'évaluation de l'environnement dans le cadre du PNUE; suppression des services d'évaluation du PNUE faisant double emploi; accès aux données scientifiques; capacités nationales en matière d'information sur l'état de l'environnement; série d'indicateurs communs; facilitation de la coordination des accords internationaux relatifs à l'environnement; constitution d'une base de données complète sur le droit de l'environnement aux niveaux

national et international; services d'appui aux secrétariats des conventions; ressources consacrées au droit de l'environnement et aux institutions compétentes en la matière; importance à accorder, dans les activités du PNUE, au renforcement des capacités; évaluation des besoins pour le renforcement des capacités; rôle du PNUE dans la formation écologique; stratégie d'information en matière d'environnement; rôle du PNUE en tant que courtier d'informations à l'intention des responsables; matériaux d'information du PNUE; transfert de programmes aux bureaux régionaux; soutien aux principaux groupes sociaux ou sectoriels; appels de fonds; rapport du Bureau des services de contrôle interne sur les effets de la récente réorganisation du PNUE.

99. Le CPC a examiné le rapport d'évaluation (A/50/16, par. 242 à 248) à sa trente-cinquième session. Il «s'est félicité de la qualité et de l'exhaustivité du rapport», «a souscrit à l'orientation générale du rapport» et en a approuvé les recommandations, «sous réserve des opinions différentes exprimées par les délégations durant le débat et sous réserve des vues qui seraient exprimées par le Conseil d'administration du PNUE» (par. 246). Dans sa décision 18/5, le Conseil d'administration du PNUE a pris note du rapport et des conclusions du CPC à son sujet et a prié le Directeur exécutif de prendre des mesures appropriées.

Appendice

Activités de contrôle pour la période allant du 1er août au 14 novembre 1994

A. Division de l'audit et des conseils de gestion pour la période allant du 1er août au 14 novembre 1994

1. Produits de la Division de l'audit et des conseils de gestion pour la période allant du 1er août au 14 novembre 1994

<i>Section</i>	<i>Affectations</i>	<i>Rapports d'audit accompagnés de recommandations publiées pendant la même période</i>	<i>Recommandations faites pendant la même période</i>
Siège	2	6	12
Opérations	2	—	—
Maintien de la paix	7	28	264
SIG/Gestion	2	2	18
Europe	12	12	125
HCR	7	11	97
Afrique	2	2	15
ONUSOM II	—	19	65
Total	34	80	596

2. Incidences financières

	<i>Nombre total de recommen- dations</i>	<i>Montant déterminé et recommandé (En milliers de dollars É.-U.)</i>	<i>Montant obtenu</i>
Recouvrement du trop-perçu	17	3 031	1 896
Prévention du trop-perçu	3	398	120
Réduction effective des dépenses	4	407	—
Prévention des dépenses excessives ou injustifiées	3	211	102
Recettes supplémentaires réalisées	2	434	134
Recouvrement des sommes obtenues de manière frauduleuse	—	—	—
Total	29	4 481	2 252

B. Groupe d'investigation

Au cours de la période allant du 1er août au 14 novembre 1994, le Groupe a reçu sept plaintes et a mené à bien neuf enquêtes, y compris deux enquêtes portant sur des plaintes reçues au cours de la période sur laquelle portait le rapport précédent. Le chef du Groupe et quatre fonctionnaires de la catégorie des administrateurs ont participé à un programme de formation en cours d'emploi dirigé par l'Inspector General Criminal Investigator Academy et le Federal Law Enforcement Training Center à Glynco (État de Géorgie). Après avoir enquêté sur des cas de violation éventuelle des règles et règlements, de mauvaise gestion, de faute professionnelle, de gaspillage de ressources et d'abus de pouvoir, le Groupe d'investigation a fait des recommandations sur les cas suivants :

- a) Disparition de matériel de communication et de traitement électronique des données à l'APRONUC;

- b) Vol de carburant et de matériel préfabriqué à l'APRONUC;

- c) Plaintes de fonctionnaires au Siège et à l'ONUG.

Pour évaluer les possibilités de fraude et autres violations, le Groupe a mené une enquête approfondie sur tous les paiements faits à une entreprise de services de transport, ce qui lui a permis de recouvrer 2,3 millions de dollars. Il a aussi participé avec d'autres services du Secrétariat au règlement d'une créance de 16,5 millions de dollars soumise par l'entreprise. Ces efforts ont abouti à une réduction de 9,6 millions dans le règlement final de la créance.

C. Autres activités de contrôle

Le présent rapport rend compte des activités de contrôle, d'inspection et d'évaluation pour la période allant du 1er août au 14 novembre 1994 car ces activités portent sur des projets à plus long terme.