



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/C.5/52/12
28 octobre 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante-deuxième session
CINQUIÈME COMMISSION
Point 143 de l'ordre du jour

RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL SUR LES ACTIVITÉS
DU BUREAU DES SERVICES DE CONTRÔLE INTERNE

Lettre datée du 23 octobre 1997, adressée au Président
de la Cinquième Commission par le Secrétaire général

Lors du débat que la Cinquième Commission a consacré au point 141 de l'ordre du jour à la cinquante et unième session de l'Assemblée générale, des questions ont été posées touchant certaines dispositions de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale en date du 29 juillet 1994, et en particulier le rôle dévolu aux organes délibérants s'agissant de recevoir et d'examiner les rapports sur les activités du Bureau des services de contrôle interne.

Le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne ayant porté à mon attention les vues exprimées par un certain nombre de délégations sur la question, j'ai sollicité l'avis du Conseiller juridique sur ce sujet à l'intention des membres de la Cinquième commission.

J'ai l'honneur de communiquer ci-joint pour information à la Cinquième Commission par votre intermédiaire le mémorandum contenant l'avis juridique du Conseiller juridique, qui, j'en suis sûr, permettra d'élucider la question et lui sera dès lors utile pour la suite de ses travaux.

(Signé) Kofi A. ANNAN

ANNEXE

Débat de la Cinquième Commission sur l'interprétation
de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale

Mémoire daté du 9 octobre 1997, adressé au chef de cabinet
par le Conseiller juridique

1. Je me réfère ici à la note en date du 22 septembre 1997 par laquelle vous me transmettiez le texte d'un mémoire daté du 12 septembre 1997, adressé par M. Paschke au Secrétaire général et sollicitant mon avis au sujet de l'interprétation de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale portant création du Bureau des services de contrôle interne, et en particulier touchant l'application des recommandations formulées par le Bureau comme suite à ladite résolution.

2. Dans son mémoire du 12 septembre 1997, M. Paschke indiquait que les délégations à la Cinquième Commission n'étaient pas d'accord sur l'interprétation donnée à la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale par le Bureau des services de contrôle interne. De l'avis de M. Paschke, les différents rapports de contrôle établis par le Bureau pendant la période en cours et son rapport annuel couvrant la période allant du 1er juillet 1995 au 30 juin 1996, sont "mis à la disposition" des organes délibérants ou "transmis" à ces derniers "essentiellement pour information et non pour approbation des recommandations que le Bureau y formule [et en conséquence] il n'y a pas lieu d'en différer l'application dans l'attente d'une quelconque approbation par l'Assemblée générale". Or, s'agissant du rapport du Secrétaire général sur le renforcement des mécanismes de contrôle interne dans les fonds et programmes opérationnels (A/51/801) du 20 février 1997, M. Paschke a fait observer que celui-ci avait été établi conformément aux procédures détaillées arrêtées dans la résolution 48/218 B aux fins de son établissement et de sa présentation et "transmis par le Secrétaire général à l'Assemblée générale pour qu'il l'examine et – espère-t-on – l'approuve, de sorte que les fonds et programmes administrés séparément puissent, en coopération avec le Bureau, donner suite aux recommandations tendant à renforcer le contrôle interne" [non souligné dans le texte]. M. Paschke sollicite un avis sur les questions susmentionnées.

Résumé

3. En ce qui concerne les recommandations formulées dans les différents rapports établis par le Bureau, il ressort du paragraphe 5 c) v) de la résolution 48/218 B qu'elles doivent être présentées aux administrateurs de programmes pour application, l'Assemblée générale devant être par la suite informée des mesures prises pour y donner suite. De même, dans la mesure où le rapport annuel du Bureau rend compte de manière exhaustive des activités menées par celui-ci au cours de la période considérée et résume les recommandations formulées dans les différents rapports du Bureau, qui sont adressées aux administrateurs de programmes aux fins d'application, il est clair que le rapport annuel du Bureau est transmis par information à l'Assemblée générale. S'agissant du rapport du Secrétaire général sur "le renforcement des mécanismes de contrôle interne dans les fonds et programmes opérationnels" (A/51/801) du 20 février 1997, il apparaît que, dans la mesure où les fonds et programmes

/...

opérationnels sont déjà habilités à appliquer telles ou telles recommandations figurant dans ledit rapport, les organes directeurs de ces fonds et programmes peuvent raisonnablement décider de donner suite à ces recommandations sans attendre une approbation ou sanction quelconque de l'Assemblée générale.

Analyse

Rapports établis par le Bureau

4. Le Bureau des services de contrôle interne créé par l'Assemblée générale "sous l'autorité du Secrétaire général" a pour mission d'aider celui-ci "à s'acquitter de ses responsabilités en matière de contrôle interne sur les ressources et le personnel de l'Organisation". Touchant l'application des recommandations du Bureau et des procédures de présentation de rapports, la résolution 48/218 B dispose ce qui suit en son paragraphe 5 c) v) :

"a. Une fois achevés les audits internes, inspections ou enquêtes auxquels il procède dans l'exercice de ses attributions, telles qu'elles sont définies dans la présente résolution, le Bureau présente ses rapports aux administrateurs de programme concernés, conformément aux procédures régissant le suivi, l'approbation des recommandations et le règlement des litiges, telles qu'elles seront établies par le Secrétaire général".

Le Secrétaire général a établi les procédures en question dans la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/273 en date du 7 septembre 1994 qui stipule notamment ce qui suit :

"Les administrateurs de programmes concernés doivent avoir la possibilité d'examiner et d'évaluer ces rapports ainsi que d'y répondre dans les délais fixés par le Bureau ... Le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne transmet au Secrétaire général, pour qu'il tranche, les recommandations contestées par les administrateurs de programmes intéressés... Les administrateurs de programmes veillent à ce que les recommandations finales soient rapidement appliquées et rendent compte tous les trois mois au Bureau de l'état d'avancement de leur mise en oeuvre." (voir par. 20 à 22).

5. La résolution 48/218 B porte en outre en son paragraphe 5 c) v) ce qui suit :

"b. Le Bureau rend compte au Secrétaire général selon que de besoin, et en tout état de cause deux fois par an au moins, de l'application des recommandations adressées aux administrateurs de programme conformément aux procédures visées ci-dessus, [non souligné dans le texte]

c. Le Secrétaire général facilite l'application rapide et effective des recommandations du Bureau qui ont été approuvées et informe l'Assemblée générale des mesures prises pour y donner suite;" [non souligné dans le texte].

/...

6. Il ressort ainsi des dispositions du paragraphe 5 c) v) de la résolution et de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/273 que les différents rapports du Bureau sont communiqués aux administrateurs de programme pour qu'ils appliquent les recommandations qui y sont formulées, l'Assemblée générale étant par la suite informée des mesures que ceux-ci auront prises pour y donner suite. Cette interprétation nous paraît conforme à la pratique actuelle.

Rapport annuel du Bureau

7. La résolution 48/218 B de l'Assemblée générale qui stipule en son paragraphe 5 e) ii) que le Bureau "présente également au Secrétaire général, qui le transmet tel quel à l'Assemblée générale, accompagné des observations qu'il juge utiles, un rapport d'activité annuel analytique et récapitulatif" prescrit au Bureau de présenter un rapport annuel. Le paragraphe 28 de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/273 énumère huit éléments d'information devant figurer dans le rapport annuel, dont un exposé de toutes les recommandations finales faites par le Bureau, au cours de l'année considérée, quant aux mesures correctives à prendre et un relevé des recommandations formulées dans les rapports précédents quant à des mesures correctives qui n'ont pas été complètement appliquées (voir ST/SGB/273, par 28). Dans la mesure où le rapport annuel du Bureau rend compte de manière exhaustive notamment des activités de celui-ci au cours de la période considérée et résume les recommandations formulées dans les différents rapports du Bureau qui sont adressées aux administrateurs de programmes pour application, il s'ensuit que le rapport annuel est transmis à l'Assemblée générale comme suit aux dispositions prescrivant l'établissement de rapports.

Rapport sur le renforcement des mécanismes de contrôle interne dans les fonds et programmes opérationnels

8. Les attributions du Bureau "s'étendent aux ressources et au personnel de l'Organisation, y compris ceux de ses organes qui sont administrés séparément." (ST/SGB/273, par. 1, non souligné dans le texte). Dans le même ordre d'idées, au paragraphe 11 de sa résolution 48/218 B, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter "à l'issue de consultations avec les conseils d'administration des fonds et programmes opérationnels relevant de l'Organisation des Nations Unies, un rapport détaillé contenant des recommandations touchant l'application de la présente résolution eu égard au contrôle interne de ces fonds et programmes, et de recommander des méthodes qui permettraient au Bureau des services de contrôle interne d'aider ces fonds et programmes à renforcer leurs mécanismes de contrôle interne". En outre, aux termes du paragraphe 6 de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/273, dans l'exercice des attributions qui lui sont assignées à l'égard des organes administrés séparément, le Bureau "doit mettre au point des mécanismes de renforcement du contrôle interne, comme prévu au paragraphe 11 de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale".

9. En application du paragraphe 11 de la résolution 48/218 B, le Bureau a établi, à la demande du Secrétaire général, un rapport sur le renforcement des mécanismes de contrôle interne dans les fonds et programmes opérationnels (A/51/801) daté du 20 février 1997, qu'il a présenté à l'Assemblée générale (voir par. 1 du rapport). Dans ce rapport consacré aux "fonds et programmes

opérationnels" qui sont énumérés à son paragraphe 6, le Bureau formule huit recommandations sur la manière dont les services de contrôle interne de ces fonds et programmes opérationnels devraient fonctionner, tout en précisant que ces recommandations sont émises sans préjudice de l'autonomie d'action dans l'exercice de ses responsabilités dont l'Assemblée a doté le Bureau dans sa résolution 48/218 B (voir par. 2 du rapport).

10. En résumé, le Bureau recommande notamment que les fonds et programmes en question appliquent à tout le moins les directives du Bureau sur le contrôle et l'évaluation des programmes (recommandation 1); que l'on envisage de créer des services d'inspection distincts dans les fonds et programmes les plus importants (recommandation 2); qu'il soit remédié à l'absence d'un service d'investigation dans la plupart des fonds et programmes en amenant ces entités à se doter d'un service analogue ou à faire appel à la Section d'investigation du Bureau en allouant à celle-ci les ressources nécessaires (recommandation 3); que soit institutionnalisée la coopération entre les services de contrôle des différents fonds et programmes opérationnels (recommandation 4); que les services de contrôle interne des fonds et programmes élaborent un mécanisme permanent de suivi des recommandations (recommandation 5); que les procédures relatives à l'établissement des rapports soient harmonisées avec celles qui ont été fixées pour le Bureau (recommandation 6); qu'il soit présenté, outre le rapport annuel du Bureau, un rapport résumant les questions de contrôle interne propres à chaque fonds ou programme opérationnel (recommandation 7); que le Bureau soit habilité à demander et obtenir des services de contrôle interne ou des chefs de secrétariat concernés toute information pertinente (recommandation 8). Selon le Bureau, le but de ces recommandations "était de donner à l'Assemblée la possibilité de formuler des principes qui seraient appliqués par les organes directeurs de ces fonds et programmes en matière de contrôle interne" (voir par. 2 du rapport).

11. Il ressort de l'examen de ces recommandations que si pour appliquer certaines d'entre elles, par exemple les recommandations 7 et 8, il pourrait être nécessaire d'obtenir l'approbation de l'Assemblée générale ou une habilitation supplémentaire, les textes existants qui régissent les fonds et programmes opérationnels habilitent d'ores et déjà les administrateurs de programmes concernés à donner suite aux autres recommandations par exemple la recommandation 5. Toutefois, la question de savoir quelles recommandations pourraient requérir l'approbation de l'Assemblée pose celle des pouvoirs conférés aux fonds et programmes opérationnels, laquelle n'est pas l'objet du présent avis. Au surplus, quand bien même l'existence de ces pouvoirs serait établie, il appartient à chaque fonds ou programme opérationnel de décider de donner suite ou non à ces recommandations avant qu'elles soient examinées par l'Assemblée générale.

12. Cela étant, pour ce qui est des recommandations que les fonds et programmes opérationnels sont habilités à appliquer, il apparaît que les organes directeurs compétents pourraient raisonnablement décider d'y donner suite. À cet égard, on relève ce qui suit au paragraphe 5 du rapport :

"5. Tandis que le Bureau établissait le présent rapport, plusieurs fonds et programmes ont pris des mesures pour renforcer leur contrôle interne, créant des services nouveaux, restructurant ceux dont ils

/...

étaient dotés à cette fin, ou entamant une coopération plus étroite avec le Bureau des services de contrôle interne. Le Conseil d'administration du PNUE a par exemple émis le vœu, dans sa décision 18/46, du 25 mai 1995, de travailler en liaison étroite avec le Bureau, et prié son directeur exécutif de définir et d'appliquer, en consultation avec le Bureau, un plan d'action détaillé visant à empêcher le gaspillage, la fraude et les irrégularités de gestion. Le Secrétaire général se félicite de cet état de choses, qui confirme que les fonds et programmes opérationnels ont admis la nécessité de renforcer les mécanismes de contrôle interne."

S'il est vrai que l'approbation ou la sanction des recommandations par l'Assemblée en faciliterait l'application, il reste que si une recommandation appelle des mesures que les fonds et programmes opérationnels sont habilités à prendre en l'état actuel des textes, il peut y être donné suite en l'absence de toute approbation ou sanction de l'Assemblée. Sans être prescrite, une telle démarche paraît aller dans le sens du renforcement des mécanismes de contrôle interne des fonds et programmes opérationnels et de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale.
