



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/305
23 août 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante et unième session
Point 143 de l'ordre du jour provisoire*

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

Note du Secrétaire général

1. Conformément à la résolution 49/228 de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 1994, j'ai l'honneur de transmettre à l'Assemblée le rapport ci-joint, qui m'a été remis par le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne, sur l'examen des structures de gestion de la composante personnel civil des Forces de paix des Nations Unies (FPNU).
2. L'examen du Bureau des services de contrôle interne a fait suite à un examen interne des structures de gestion des FPNU entrepris à l'initiative du Département des opérations de maintien de la paix et de mon Représentant spécial. Cet examen interne avait permis de déceler plusieurs graves problèmes de gestion et des mesures correctives ont été immédiatement mises en oeuvre.
3. Je relève avec satisfaction que l'étude du Bureau des services de contrôle interne a porté sur un domaine plus vaste que l'examen interne des FPNU, et je souscris à son analyse en ce qui concerne la complexité de la gestion d'une mission aussi importante que celle des FPNU. Les opérations des Nations Unies dans l'ex-Yougoslavie ont été plusieurs fois élargies et le mandat y relatif a été modifié, ce qui a eu un impact considérable sur l'ampleur et la difficulté des tâches de gestion. C'est pourquoi j'ai nommé, le 1er juillet 1995, un Sous-Secrétaire général à la gestion et à la coordination des FPNU, dans le but de renforcer les capacités de gestion globale de la mission et ses mécanismes de contrôle interne. Cette nomination s'est rapidement révélée extrêmement utile lorsqu'il a fallu faire face aux difficultés supplémentaires qu'ont suscitées par la suite la coordination de la relève par la Force de mise en oeuvre (IFOR) de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et le lancement de trois opérations indépendantes dans la région.

* A/51/150.

4. Pour appliquer les recommandations figurant dans ce rapport, auquel je souscris sans réserve, l'Organisation doit pouvoir déployer sur le terrain le nombre nécessaire de fonctionnaires ayant les qualifications et l'expérience voulues, de préférence avant le déploiement des différentes composantes de la Mission et au plus tard en même temps. Toutefois, dans la pratique, on a toujours eu besoin de quelques mois après le début d'une mission pour mobiliser les effectifs nécessaires pour répondre aux besoins en matière de logistique, d'appui administratif et de contrôle. Cela est dû à la nature des opérations de maintien de la paix : en général on n'a pas suffisamment de temps pour la planification et les préparatifs avant l'adoption ou l'élargissement du mandat d'une mission. En outre, le personnel qualifié disponible pour les opérations de maintien de la paix est limité, en particulier dans les domaines dans lesquels une certaine expérience du fonctionnement de l'ONU et une bonne connaissance des règles, règlements et procédures pertinents sont nécessaires, compte tenu du fait que l'Organisation doit aussi poursuivre ses activités ordinaires. Ainsi, alors que la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) a été créée en mars 1992, d'importantes opérations ont été lancées au Cambodge et en Somalie en mars et avril de la même année, si bien qu'il a fallu répartir les ressources disponibles entre toutes ces missions. C'est pourquoi il faut s'attaquer en priorité aux causes profondes des problèmes décelés, qui sont liées à la capacité de l'Organisation de déployer en temps voulu le personnel nécessaire sur le terrain.

5. Ces dernières années, des efforts considérables ont été faits pour améliorer le professionnalisme de l'Organisation et sa capacité de mener des opérations de maintien de la paix. De nombreuses initiatives ont été proposées¹; beaucoup d'entre elles ont été mises en oeuvre et d'autres sont à l'examen dans les différents organes délibérants. Le Secrétariat s'emploie à mettre au point d'autres initiatives, qui visent la plupart des aspects des opérations extérieures, de la gestion financière aux ressources humaines en passant par la logistique, tant du point de vue du terrain que de celui du Siège. Il ne fait pas de doute qu'on a tiré des enseignements de l'expérience récente et que ces enseignements sont mis en pratique avec des résultats appréciables. Toutefois, afin de renforcer vraiment notre capacité globale, il faut remonter à la source des problèmes et agir en conséquence pour y remédier.

6. La capacité de trouver les ressources humaines et de les déployer sur le terrain est à mon avis essentielle pour que l'Organisation puisse se donner les moyens nécessaires pour exécuter efficacement des opérations de maintien de la paix tout en exerçant le contrôle voulu. C'est pourquoi j'ai demandé au Département de l'administration et de la gestion et au Département des opérations de maintien de la paix d'examiner cette question et de prendre les mesures appropriées pour la régler en priorité.

Note

¹ Voir par exemple A/48/707, A/48/945 et Corr.1, A/49/936, A/50/965 et A/50/983.

ANNEXE

Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'examen
des structures de gestion de la composante personnel civil des
Forces de paix des Nations Unies

RÉSUMÉ

A. Principales conclusions

La mission des Forces de paix des Nations Unies (FPNU) a été l'opération de maintien de la paix la plus importante et la plus complexe de l'histoire des Nations Unies. Le Bureau des services de contrôle interne a tenu compte des difficultés auxquelles les FPNU ont dû faire face. Ce n'est que grâce au dévouement de l'encadrement et du personnel qu'elles ont pu remplir leur mission. Néanmoins, l'examen a révélé un certain nombre de problèmes et de carences qui auraient pu être évités. Vu l'ampleur et la complexité de l'opération, la plupart de ces carences ont eu de considérables incidences financières et autres, qui se sont répercutées sur l'aptitude des FPNU à s'acquitter de leur mandat.

Une des grandes conclusions a été que la gestion des FPNU aurait pu être plus efficace et aurait permis de faire d'importantes économies si les structures de gestion avaient été mieux adaptées. Une autre conclusion importante s'impose : en raison des fréquents élargissements et modifications du mandat des FPNU, il aurait été d'autant plus important de mettre en place des systèmes de contrôle interne suffisants, ce qui aurait contribué à améliorer l'efficacité des opérations. Cela aurait permis à l'Administration de gérer les ressources financières, matérielles et humaines de l'Organisation de façon plus efficace et plus rentable, et aux FPNU de fournir un appui encore meilleur aux missions dans l'ex-Yougoslavie.

Le Bureau a conclu que, pour les futures missions de maintien de la paix, il conviendrait de mettre en place très rapidement des structures de gestion appropriées, avec des mécanismes de contrôle interne bien adaptés, afin d'assurer une gestion rationnelle et efficace des opérations. La réponse du Département des opérations de maintien de la paix au rapport d'audit du Bureau montre que les FPNU avaient pris un certain nombre de mesures positives pour remédier aux problèmes et améliorer leur fonctionnement. Des passages pertinents de cette réponse ont été repris dans le présent rapport.

B. Recommandations et enseignements

Les FPNU étant maintenant en phase de liquidation, les recommandations du Bureau doivent être considérées comme des enseignements dont il faudra tenir compte dans les futures missions de maintien de la paix. Ces recommandations sont récapitulées ci-après :

Recommandation 1 : Il est indispensable de mettre en place des structures de gestion appropriées. Pour les futures opérations de maintien de la paix, il conviendrait de mettre en place des processus de prise de décisions adéquats et de déléguer suffisamment les pouvoirs et responsabilités. À cet effet, les structures de gestion devraient être adaptées à l'ampleur et à la complexité de la mission.

Recommandation 2 : Il faut mettre en place très rapidement des mécanismes de contrôle interne appropriés. Pour les futures opérations de maintien de la paix, il conviendrait de mettre en place des mécanismes de contrôle interne suffisants dès le début de la mission, de façon à pouvoir être raisonnablement assuré que les questions financières et administratives seront convenablement traitées. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait faire en sorte que :

- a) La mise en place de mécanismes de contrôle interne fasse partie de la planification des missions;
- b) Les chefs de l'administration reçoivent des instructions claires et sans ambiguïté définissant leurs responsabilités en ce qui concerne la mise en place et la surveillance des contrôles internes;
- c) Les systèmes de contrôle interne des missions de maintien de la paix soient régulièrement examinés et documentés.

En outre, les responsables de la gestion des futures opérations de maintien de la paix devraient veiller à ce que :

- a) Les responsables opérationnels reçoivent des instructions concernant leurs responsabilités en matière de contrôle interne;
- b) Les fonctionnaires concernés soient informés des mécanismes de contrôle interne mis en place.

Recommandation 3 : Il ne peut y avoir d'opérations efficaces et rationnelles sans une bonne planification. Tous ceux qui participent à des opérations de maintien de la paix doivent être conscients de l'importance de la planification à tous les niveaux : stratégie de planification globale, planification des missions, énoncés de mission, plans de travail et planification de circonstance.

Recommandation 4 : Les futures opérations de maintien de la paix devraient être organisées de façon à pouvoir faire face à de fréquents remaniements. De fréquentes restructurations des services et des voies hiérarchiques ont nui au bon fonctionnement des FPNU. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait réexaminer les bases et les méthodes sur lesquelles il s'appuie pour déterminer les effectifs nécessaires aux opérations de maintien de la paix. Les responsables de la gestion des futures opérations de maintien de la paix devraient :

a) Établir des tableaux d'effectifs précis, indiquant tous les postes approuvés, et veiller à ce que les définitions d'emploi et les titres fonctionnels correspondent bien aux fonctions et aux tâches de tous les intéressés;

b) Veiller à ce que l'organigramme définisse clairement les voies hiérarchiques et assurer une division du travail et une séparation des tâches appropriées entre les différents services et sections.

Recommandation 5 : Il est indispensable de renforcer les capacités de gestion des missions de maintien de la paix

a) Il est indispensable de nommer des fonctionnaires qualifiés aux postes de chef de l'administration et aux autres postes clefs pour assurer la gestion efficace et économique des opérations de maintien de la paix. Le Secrétariat de l'ONU devrait fournir toute l'aide nécessaire à cet effet;

b) Il convient de poursuivre les programmes de formation pour les missions de maintien de la paix, en particulier dans le but d'améliorer les connaissances des responsables de la gestion et de l'administration en matière de contrôles internes. En outre, le Département des opérations de maintien de la paix devrait développer ses capacités d'analyse de gestion afin de pouvoir faire des études et définir des orientations.

Recommandation 6 : Des directives et orientations appropriées sont nécessaires aux différents échelons administratifs (Siège de l'ONU, quartier général des missions et terrain). Le Département des opérations de maintien de la paix devrait :

a) Achever la mise au point du manuel d'administration des missions et autres manuels pertinents;

b) Normaliser les procédures dans les domaines communs à toutes les missions et veiller à ce que les futures missions de maintien de la paix adoptent des procédures générales uniformes concernant la budgétisation, les finances, l'administration sur le terrain, les achats, l'administration des contrats et la gestion du matériel;

c) Donner aux missions de maintien de la paix des directives et des orientations pour l'élaboration d'instructions permanentes portant sur les domaines pertinents de l'appui administratif et logistique;

d) Veiller à ce que les pouvoirs nécessaires soient délégués en temps opportun.

Recommandation 7 : La surveillance devrait faire partie intégrante de la gestion des opérations de maintien de la paix. Afin d'aider les futures opérations de maintien de la paix à atteindre leurs objectifs, il conviendrait de développer la surveillance et la documentation des systèmes et procédures de contrôle interne. Cette surveillance est aussi indispensable pour prévenir et déceler les manquements et les irrégularités.

I. INTRODUCTION

1. L'Assemblée générale, dans sa résolution 49/228 du 2 décembre 1994, a demandé que le Bureau des services de contrôle interne fasse un examen indépendant et approfondi des structures de gestion de la composante personnel civil des Forces de paix des Nations Unies (FPNU), qui à l'époque s'appelaient Force de protection des Nations Unies (FORPRONU).

2. En réponse à cette demande, une équipe d'audit du Bureau s'est rendue à Zagreb d'avril à juin 1995. Elle a établi un rapport d'évaluation qui a été remis au Département des opérations de maintien de la paix. Lorsqu'il y a lieu, ce rapport rend compte aussi des conclusions et observations formulées ultérieurement par des équipes d'audit et par les vérificateurs des comptes résidents.

3. Les FPNU sont devenues l'opération de maintien de la paix la plus importante et la plus complexe jamais entreprise par les Nations Unies. En 1994, leur budget consolidé dépassait les 2 milliards de dollars des États-Unis. Les effectifs totaux ont atteint plus de 58 000 militaires et plus de 1 000 policiers civils. Pour appuyer l'effectif maximum approuvé, la création d'une composante civile de plus de 6 600 personnes a été approuvée (sa composition était la suivante : personnel international - 1 027, agents locaux - 3 577, Volontaires des Nations Unies - 555 et personnel contractuel international - 1 500).

II. OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'EXAMEN

4. Les résultats de la mission ont été examinés et évalués par les organes délibérants. Le présent rapport traite de la gestion des opérations des FPNU sous l'angle de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacités. Les objectifs de l'examen étaient de déterminer si les structures de gestion de la composante civile étaient bien adaptées pour fournir aux FPNU les services d'appui nécessaires, d'évaluer l'adéquation des systèmes de gestion et de contrôle interne et de vérifier si l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières de l'ONU avait été convenablement planifiée, organisée, dirigée et contrôlée et si le rapport coût-efficacité avait été satisfaisant.

5. L'audit a été fait conformément aux normes communes de vérification, aux normes de contrôle interne et aux principes de gestion généralement admis. L'équipe a analysé les politiques et procédures pertinentes des FPNU et les dossiers, documents et données relatives à l'organigramme, aux questions budgétaires, aux opérations financières, à la gestion et à l'administration du matériel, à la passation des marchés et à la gestion du personnel, ainsi que les définitions d'emploi. Elle a aussi examiné les procédures de contrôle interne et les processus de surveillance et a eu des entretiens avec des cadres supérieurs et intermédiaires des différents services des FPNU. Elle a également interrogé de hauts responsables du Département des opérations de maintien de la paix.

6. L'examen a porté essentiellement sur la Division de la gestion et de l'administration des FPNU, à laquelle appartenaient 88 % du personnel civil de la mission et qui s'occupait de toutes les activités administratives et d'appui.

/...

III. PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

7. Dans l'examen de la gestion des opérations des FPNU, le Bureau des services de contrôle interne a tenu compte des contraintes auxquelles étaient soumis les responsables de la gestion des FPNU et des facteurs indépendants de leur volonté : modifications du mandat de la mission et incertitudes permanentes, retards dans les ouvertures et les allocations de crédits, méthodes de passation des marchés lourdes et rigides, pénurie de personnel de l'ONU expérimenté, rotations fréquentes du personnel militaire, difficultés d'intégration des composantes militaire et civile et refus de certaines autorités locales de respecter les obligations découlant des différents accords sur le statut des forces.

8. Ces obstacles à la bonne gestion de la mission étaient indépendants de la bonne volonté des FPNU et très difficiles à surmonter. Lors des futures missions de maintien de la paix, il faudra les anticiper et trouver des solutions pour faciliter le bon déroulement des opérations. Toutefois, ces obstacles et problèmes font qu'il est d'autant plus nécessaire de mettre en place des structures de gestion mieux adaptées et un contrôle interne permettant de garantir raisonnablement l'efficacité de la gestion des opérations.

9. Afin d'illustrer les faiblesses des structures de gestion et l'insuffisance des contrôles internes, le présent rapport fournit des exemples tirés des différentes observations d'audit. Il convient de signaler toutefois que les FPNU et le Département des opérations de maintien de la paix ont déjà pris ou étudié un certain nombre de mesures pour donner suite à nombre des recommandations ou remédier aux problèmes mentionnés dans les observations.

A. Évaluation globale de la structure des FPNU

10. Les structures de gestion doivent fournir un cadre approprié pour la prise de décisions, la définition des lignes hiérarchiques et la délimitation des domaines de responsabilité et des obligations redditionnelles. C'est au Directeur de l'administration qu'il incombe globalement de proposer des structures de gestion appropriées et de les mettre en place.

Évolution de la structure des FPNU

11. Depuis le début de la mission, les FPNU ont eu quatre chefs de l'administration (les deux derniers ayant le titre de Directeur de l'administration). C'est durant le mandat du deuxième chef de l'administration (1992-1995) que les opérations des FPNU sont passées par une phase d'expansion majeure, pendant laquelle les FPNU ont dû élaborer des structures appropriées pour pouvoir gérer leurs opérations complexes. Les structures mises en place durant cette période ont eu une grande influence sur le fonctionnement des FPNU.

12. Ces structures étaient très centralisées, avec un important Bureau du Chef de l'administration qui employait 184 fonctionnaires, ayant non seulement un rôle d'appui et de conseil, mais aussi des responsabilités opérationnelles comme la budgétisation, l'administration du personnel contractuel international, la planification des ressources humaines, la formation des cadres, l'informatique et les études de gestion.

13. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, ces structures de gestion très centralisées n'offraient pas un cadre approprié pour la prise de décisions. Elles retardaient la mise en oeuvre des mesures décidées par les responsables opérationnels. Ainsi, beaucoup des décisions courantes prises par des responsables tels que le Chef de la Section des finances, le Chef du Service des achats et l'Administrateur en chef du personnel civil étaient soumises au Chef des services administratifs puis au Chef de l'administration pour approbation. Ce processus lourd nuisait à l'efficacité des FPNU.

Modification des structures de gestion

14. En mars 1995, le nouveau Directeur de l'administration a restructuré les fonctions de gestion et réduit les effectifs de son bureau. Un certain nombre de fonctions de ce bureau ont été supprimées ou confiées aux services et sections compétents, si bien que ses effectifs ont été ramenés de 184 à 24 fonctionnaires. Deuxièmement, le Directeur a aussi essayé de décentraliser la gestion en déléguant des pouvoirs aux chefs de service. Selon le Bureau des services de contrôle interne, cette décentralisation a eu des effets positifs sur la gestion d'ensemble et l'administration au jour le jour de la mission.

15. Lorsque la mission a été subdivisée en trois composantes [l'Opération des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance en Croatie (ONURC), la FORPRONU et la Force de déploiement préventif des Nations Unies (FORDEPRENU)], le Directeur de l'administration a été chargé d'assurer la coordination de toutes les opérations administratives et de soutien logistique sur le terrain (voir par. 43). Son mandat a pris fin en juillet 1995 et en août 1995 a été nommé un Sous-Secrétaire général à la gestion et à la coordination qui a apporté d'autres modifications aux structures de gestion des FPNU (voir par. 50).

Recommandation 1 : Il est indispensable de mettre en place des structures de gestion appropriées. Pour les futures opérations de maintien de la paix, il conviendrait de mettre en place des processus de prise de décisions adéquats et de déléguer suffisamment les pouvoirs et responsabilités. À cet effet, les structures de gestion devraient être adaptées à l'ampleur et à la complexité de la mission. (AM96/054/001)

16. Le Bureau a toutefois relevé que le Département des opérations de maintien de la paix avait récemment fait des efforts pour donner aux missions de maintien de la paix une structure de gestion type et la faire appliquer plus rigoureusement sur le terrain.

B. Évaluation des contrôles internes des FPNU

17. Les contrôles internes sont assurés par des procédures et systèmes qui permettent aux responsables d'être raisonnablement certains que les buts et objectifs fixés sont atteints. Pour mettre en place un mécanisme de contrôle interne, il est essentiel d'appliquer des normes en matière de documentation, d'exécution et d'enregistrement des opérations, de séparation des tâches et de supervision. Dans l'ensemble, le Bureau a estimé que ces normes n'étaient pas appliquées de façon systématique dans un certain nombre de domaines, notamment le contrôle hiérarchique, la gestion et l'administration du matériel, les autorisations et approbations et les vérifications comptables.

18. De meilleurs contrôles internes auraient entraîné une amélioration de la gestion dans plusieurs domaines :

a) Les mouvements de trésorerie dans les secteurs auraient pu être mieux contrôlés si la Section des finances du quartier général des FPNU avait communiqué aux assistants financiers des secteurs des instructions plus précises sur l'utilisation de la petite caisse et des comptes d'avances temporaires;

b) Un meilleur contrôle des spécifications pour la passation des marchés aurait permis de mieux utiliser les fonds disponibles en achetant des équipements plus adaptés aux besoins de la mission. Ainsi, cela aurait permis d'éviter l'achat de grues mobiles qui ne répondaient pas entièrement aux besoins des utilisateurs, si bien que ceux-ci ont utilisé des grues de louage de préférence à celles qui avaient été achetées;

c) Un meilleur contrôle de l'exécution des principaux marchés aurait permis de faire en sorte que les spécifications soient respectées. Par exemple, examinant la fourniture de produits frais, le Bureau a constaté que ceux-ci n'étaient pas conformes aux spécifications et que le personnel concerné n'exerçait pas un contrôle suffisant;

d) Un meilleur contrôle de l'examen et de la certification des factures aurait permis d'éviter le paiement de montants excessifs à certains fournisseurs (par exemple dans le cas de marchés de carburants) et de déceler des fraudes;

e) Le recouvrement des sommes à recevoir et des avances aurait pu être assuré de façon plus rigoureuse, ce qui aurait évité des délais de recouvrement excessifs. Au 31 mars 1996, près de 4 millions de dollars (54 % du solde des sommes à recevoir) étaient dus depuis plus d'un an;

f) De meilleures procédures comptables auraient pu fournir des renseignements plus à jour et plus précis sur les opérations comptables. Ainsi, examinant le compte d'avances temporaires, le Bureau a constaté qu'il faisait apparaître une trésorerie négative de plus de un million de dollars, ce qui était impossible. Toutefois, les FPNU ont pu récemment prendre certaines dispositions pour corriger les soldes négatifs qui apparaissaient dans la comptabilité.

19. Un contrôle interne adéquat pourrait sensiblement accélérer le processus de liquidation. L'examen fait par le Bureau a montré que les FPNU n'avaient pas les mécanismes de contrôle interne nécessaires pour que les renseignements soient exacts et disponibles à temps. Certains problèmes sont apparus au moment de la liquidation de la mission, comme le montrent les exemples suivants :

a) Un examen plus rapide et une évaluation plus précise du matériel appartenant aux contingents figurant sur les états d'inventaire des contingents auraient entraîné une réduction sensible de la valeur des inventaires à l'arrivée. D'ailleurs, en réponse à une observation des vérificateurs, cette valeur a été réduite d'environ 7 millions de dollars dans le cas d'un bataillon du génie. Cela a permis à l'ONU d'éviter de trop rembourser au pays qui avait fourni ce bataillon. Toutefois, le Bureau a relevé qu'à compter de juillet 1996, de nouvelles dispositions avaient été prises pour la location de

matériel appartenant aux contingents fournis par les pays qui nécessiteront une approbation préalable par le Département des opérations de maintien de la paix, ce qui pourrait supprimer une grande partie des problèmes constatés dans ce domaine;

b) Un meilleur suivi du matériel appartenant à l'ONU et un ajustement des mouvements de matériel au sein de la mission auraient permis d'accélérer la liquidation. En outre, si l'agent certificateur avait fourni des informations plus précises sur les prix des fournitures et du matériel renouvelable et autre, la Section des achats aurait pu établir les factures plus rapidement;

c) Un règlement plus rapide des obligations en suspens aurait pu aider à accélérer la clôture des comptes de la mission. En outre, il y aurait eu moins de contestations de la part de tierces parties.

20. L'audit du Bureau a montré que de meilleurs contrôles internes auraient permis aux responsables de s'assurer que les formalités financières et administratives étaient achevées à temps et sans erreur. La réponse du Département des opérations de maintien de la paix montre, entre autres, que des mesures avaient été prises pour remédier aux problèmes ou améliorer la gestion et le fonctionnement de la mission. Toutefois, s'agissant des contrôles internes, ces mesures avaient un caractère ponctuel et n'ont pas entraîné d'amélioration notable du système de contrôle interne lui-même (voir aussi par. 51). Cela confirme l'opinion du Bureau, à savoir qu'il faut mettre en place les mécanismes de contrôle interne dès le début de la planification d'une mission si l'on veut obtenir les résultats souhaités pendant toute sa durée.

Recommandation 2 : Il faut mettre en place très rapidement des mécanismes de contrôle interne appropriés. Pour les futures opérations de maintien de la paix, il conviendrait de mettre en place des mécanismes de contrôle interne suffisants dès le début de la mission, de façon à pouvoir être raisonnablement assuré que les questions financières et administratives seront convenablement traitées. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait faire en sorte que :

a) La mise en place de mécanismes de contrôle interne fasse partie de la planification des missions;

b) Les chefs de l'administration reçoivent des instructions claires et sans ambiguïté définissant leurs responsabilités en ce qui concerne la mise en place et la surveillance des contrôles internes;

c) Les systèmes de contrôle interne des missions de maintien de la paix soient régulièrement examinés et documentés.

En outre, les responsables de la gestion des futures opérations de maintien de la paix devraient veiller à ce que :

a) Les responsables opérationnels reçoivent des instructions concernant leurs responsabilités en matière de contrôle interne;

b) Les fonctionnaires concernés soient informés des mécanismes de contrôle interne mis en place. (AM96/054/002)

C. Observations sur l'exécution des tâches des FPNU

21. On trouvera ci-après les observations du Bureau sur la manière dont les FPNU ont accompli leurs tâches principales en matière de gestion, à savoir la planification, l'organisation, la direction et le contrôle des opérations.

1. Planification et stratégie

22. L'importance de la planification a été reconnue dans un certain nombre de documents des Nations Unies^b. Au niveau des missions, la planification devrait porter aussi bien sur le domaine stratégique que sur le domaine opérationnel. Au niveau de l'exécution, il conviendrait d'élaborer également un plan de travail périodique pour chaque service et section qui permettrait de définir les objectifs et les tâches, d'identifier le responsable de l'exécution du plan et de fixer les délais d'achèvement des activités.

23. L'étude du Bureau a montré qu'il convenait d'améliorer considérablement la planification au niveau de l'exécution dans presque tous les domaines de gestion des FPNU. On trouvera ci-après quelques exemples :

a) Un certain nombre d'achats superflus auraient pu être évités si les responsables opérationnels des FPNU avaient procédé à une meilleure planification en déterminant les biens et services nécessaires et en assurant une coordination plus étroite avec la Section des achats. Par exemple, les FPNU ont consacré environ 6 millions de dollars à l'achat de près de 900 groupes électrogènes qui n'ont jamais été utilisés. De même, l'acquisition de vêtements de protection et d'uniformes civils a coûté à l'Organisation des millions de dollars. À la fin de la mission, plus de 50 % des articles étaient restés dans les stocks. Par ailleurs, on peut douter de la nécessité d'utiliser des uniformes civils pour la sécurité. Le Bureau estime que les mêmes objectifs auraient pu être atteints par des moyens plus économiques. En outre, en raison des retards enregistrés, de nombreux achats ont dû être faits sans l'autorisation voulue et le Comité local des marchés a dû souvent les approuver après coup;

b) S'agissant de la mise en place des systèmes informatiques de gestion, une meilleure planification et une meilleure coordination auraient permis d'éviter l'utilisation de systèmes incompatibles (par exemple, le système REALITY pour les achats et le système SUN pour la comptabilité) ainsi que les doubles emplois concomitants;

c) Une meilleure planification et une meilleure coordination auraient permis de procéder en temps voulu à la réception, à l'inspection et aux essais du matériel transféré de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC);

d) Une meilleure planification des opérations relatives aux engagements non réglés aurait pu réduire l'arriéré de travail qui s'est répercuté sur plusieurs périodes de mandat. Elle aurait également permis d'avoir à verser moins d'indemnités de subsistance en espèces et de limiter ainsi les risques liés à la manipulation de grosses sommes d'argent liquide;

e) Une meilleure planification de la gestion des ressources humaines par les FPNU et par le Siège aurait considérablement réduit la fréquence des mouvements de personnel, notamment aux postes de direction;

f) Une meilleure planification et une meilleure coordination des achats de biens et d'équipements auraient pu éviter des frais de transport extrêmement élevés pour des articles qui auraient pu être acquis localement (comme cela a été le cas de fournitures de faible valeur envoyées à la FORDEPRENU).

Recommandation 3 : Il ne peut y avoir d'opérations efficaces et rationnelles sans une bonne planification. Tout ceux qui participent à des opérations de maintien de la paix doivent être conscients de l'importance de la planification à tous les niveaux : stratégie de planification globale, planification des missions, énoncés de mission, plans de travail et planification de circonstance. (AM96/054/003)

2. Organisation

Organigramme

24. Les FPNU ont produit un certain nombre d'organigrammes pour la Division de la gestion et de l'administration; toutefois, ils ont été si souvent modifiés qu'il a été difficile de connaître exactement la structure de la Division à un moment quelconque.

25. Un autre problème s'est posé : aucun des organigrammes n'a été officiellement approuvé par le Département des opérations de maintien de la paix ou les FPNU, ce qui montre un défaut d'organisation. Les documents mis à la disposition de l'équipe d'audit n'indiquaient pas clairement les fonctions des divers services et bureaux de la Division de la gestion et de l'administration. Le Bureau estime essentiel que l'organigramme de toute mission de maintien de la paix soit dûment examiné et approuvé.

26. Le Bureau a également noté que l'organigramme des FPNU ne correspondait pas aux normes et règles pertinentes. Il existait un manque de concordance dans l'application de la nomenclature des services, d'où de très grandes différences dans la taille des divisions des FPNU. Par exemple, la Division de la gestion et de l'administration comptait plus de 5 000 personnes, alors que celle des affaires civiles en avait 426 et celle de l'information 162 (avec de nombreux postes vacants), toutes ces unités étant dirigées par des fonctionnaires de la classe D-1 ou D-2.

Chaîne de commandement et voies hiérarchiques

27. La chaîne de commandement devrait toujours être aussi simple et directe que possible. Dans le cas des FPNU, les affaires civiles, les forces militaires, les observateurs militaires, la police civile et les services de gestion et d'administration ont suivi des voies hiérarchiques séparées. En conséquence, la chaîne de commandement n'a pas toujours été évidente pour l'ensemble des missions et des secteurs composant les FPNU.

28. Sur le terrain, on a constaté d'une part que la composante militaire et la composante civile constituaient des entités entièrement séparées disposant de structures parallèles et de voies hiérarchiques appropriées. D'autre part, le personnel d'appui administratif et logistique dans les secteurs (finances, personnel, achats, communications, génie et transport) rendait directement compte à leurs bureaux respectifs au quartier général des FPNU en ce qui concerne les directives et les orientations. Toutefois, lorsque les nouvelles missions ont été constituées au milieu de 1995, les fonctionnaires d'administration de secteur ont rendu compte aux fonctionnaires d'administration de mission qui relevaient quant à eux de la Division et du Directeur de l'administration.

Tableau d'effectifs

29. Un tableau d'effectifs indiquant les postes approuvés constitue un outil essentiel pour la gestion des ressources humaines. Toutefois, dans le cas des FPNU, le Bureau a noté qu'il n'y avait pas de gestion des postes proprement dite et que le tableau d'effectifs n'avait pas été tenu avec toute la rigueur voulue. Plusieurs facteurs en étaient la cause. Premièrement, en raison de la pénurie de personnel de l'ONU, les FPNU ont dû faire appel à du personnel contractuel international pour exécuter des tâches relevant des postes approuvés, ce qui a abouti à une certaine confusion concernant les postes et les titulaires. Les structures de gestion étaient donc plutôt instables. En deuxième lieu, de nombreux postes n'avaient pas fait l'objet d'une définition d'emploi officielle (en particulier pour les chefs de service). Au milieu de 1995, le Directeur de l'administration a finalement établi un tableau d'effectifs reflétant la situation réelle.

Doubles emplois et chevauchements d'activités

30. Les structures de gestion auraient dû faire apparaître une division du travail claire entre les divers services des FPNU. Le Bureau a noté plusieurs domaines où les activités des services se chevauchaient et présentaient des risques de doubles emplois. Des exemples frappants en sont la Section du matériel du Service du génie et le Centre mixte de contrôle des mouvements des services d'appui intégrés. Ces deux unités s'occupaient des transports et chacune disposait d'un parc de camions séparé. Le Centre a fréquemment transporté des marchandises pour le compte de la Section du matériel.

Nécessité de séparer les tâches

31. Un élément fondamental du contrôle interne consiste à assurer la séparation des tâches entre les différents services. Le Bureau a constaté qu'un certain nombre d'unités et de tâches étaient créées sans que cette distinction soit établie. On trouvera ci-après certains exemples :

a) Gestion et administration du matériel : Le Groupe de contrôle du matériel des services d'appui intégrés était responsable de la gestion et de l'administration du matériel. Cette tâche devrait être accomplie de manière indépendante. Toutefois, le Groupe rendait compte à la Section de la gestion des approvisionnements et du matériel qui était chargée de demander, recevoir, stocker, distribuer, comptabiliser et écouler les marchandises (à l'exception du matériel d'hébergement, de télécommunications et de génie). Cette absence de séparation des tâches aurait pu donner lieu à des activités frauduleuses. Comme il est signalé au paragraphe 50 e), le problème a toutefois été réglé;

b) Réception et inspection : Les activités de réception et d'inspection sont effectuées par le Groupe de la réception et de l'inspection, et la gestion du matériel appartenant à l'ONU relève du Groupe de contrôle du matériel. Ces tâches auraient dû être séparées; or, le Groupe de la réception et de l'inspection rendait compte au Groupe de contrôle du matériel. Le Bureau a toutefois appris que le problème avait été réglé depuis;

c) Achats : Certaines sections disposaient de "fonctionnaires chargés des achats". Cette tâche devrait relever de la Section des achats. De plus, celle-ci délégait certaines de ses activités aux services des demandes de fournitures, ce qui constituait de l'avis du Bureau une séparation injustifiée des tâches. Il aurait pu en résulter des possibilités de collusion entre demandeurs et fournisseurs;

d) Passation des marchés et gestion du personnel contractuel international : Étant donné que le projet relatif au personnel contractuel international entraînait des opérations d'achat, les mêmes problèmes se sont posés pour la passation des marchés et la gestion du projet. Comme il a été mentionné dans le rapport du Bureau des services de contrôle interne à l'Assemblée générale à ce sujet (A/49/914), les responsabilités n'ont pas été clairement séparés au départ du fait que le groupe responsable relevait du bureau du Chef de l'administration (voir également par. 12), lequel était également à l'époque le président du Comité local des marchés ainsi que l'agent ordonnateur (voir également l'alinéa e) ci-après);

e) Comité local des marchés : Jusqu'en octobre 1994, le Chef de l'administration était le président de ce comité, ce qui n'était pas conforme aux procédures d'achat de l'Organisation ni ne correspondait au principe de la séparation des tâches, étant donné que le Chef de l'administration était également l'agent ordonnateur approuvant les recommandations faites par le Comité. En l'absence de contrôles appropriés, cette situation a créé des conflits d'intérêts. Il y a toutefois été remédié.

Intégration du personnel militaire et du personnel civil

32. Tandis que la composante militaire a pour tâche d'exécuter les activités opérationnelles et de fournir certains services d'appui, le personnel civil de la Division assure la plupart des services de soutien logistique et administratif. Afin de garantir un haut niveau de responsabilité et de transparence, le personnel civil occupant des postes d'appui est chargé d'exercer un contrôle conformément aux règles et règlements de l'ONU. Le personnel militaire et le personnel civil doivent coopérer étroitement afin que la mission puisse assurer avec efficacité des services d'appui.

33. Le quartier général des FPNU s'est efforcé d'intégrer le personnel civil et militaire. Par exemple, les services d'appui intégrés sont parvenus à un certain niveau d'intégration dans un grand nombre d'activités. Le Service du génie a toutefois eu du mal à suivre cet exemple. Il en est résulté des doubles emplois et un manque de coordination pour les éléments du génie militaire et civil. Durant la première moitié de 1995, certains progrès ont été réalisés vers l'intégration des opérations du génie.

Manque de cohérence dans l'emploi des titres fonctionnels

34. Les FPNU ont employé plus de 700 titres fonctionnels et un manque de cohérence a été bien souvent constaté. Des titres fonctionnels ont été créés sans que soient appliquées les normes de classement de l'ONU, en particulier dans le cas des titres affectés au personnel contractuel international qui ont été mis au point sans consulter le Bureau de la gestion des ressources humaines. En outre, au moins 26 postes d'"adjoint" ont été créés à tous les niveaux des FPNU, ce titre fonctionnel étant utilisé pour des postes qui ne le justifiaient pas suivant les normes de l'Organisation. Le Département des opérations de maintien de la paix a informé le Bureau que tous les titres d'"adjoint" avaient été supprimés à la mi-décembre 1995.

Autres questions relatives aux effectifs

35. Indemnités de fonctions : De nombreux membres du personnel des FPNU ont été dotés de fonctions et d'affectations qui correspondaient à des niveaux de responsabilité supérieurs à ceux de leur classe. En conséquence, un grand nombre de postes ont été occupés par des fonctionnaires de classe inférieure qui ont reçu des indemnités de fonctions. En fait, divers postes d'administrateur ont été occupés par des agents des services généraux qui ont bénéficié d'indemnités de fonctions. De même, des fonctionnaires de l'ONU servant à la mission ont été bien souvent affectés à des tâches très différentes de celles qu'ils accomplissaient dans leur poste antérieur. Cette pratique n'a pas contribué à l'efficacité de la gestion. Le Bureau constate que de nombreux fonctionnaires se sont révélés capables d'occuper un poste de classe supérieure. Toutefois, il pourrait être utile, d'une manière générale, de réexaminer la question de l'occupation de postes de rang supérieur par des fonctionnaires de classe inférieure ou ayant une expérience professionnelle différente.

36. Manque de continuité dans les effectifs : Tandis que la rotation fréquente du personnel militaire ne relevait pas des responsables de la gestion, le manque de continuité dans les effectifs a été démontré par le taux élevé de

renouvellement des cadres et du personnel, y compris les fonctionnaires d'administration de secteur. Dans le cas du Bureau de liaison de Belgrade, le titulaire du poste de fonctionnaire d'administration de secteur a changé 11 fois en 26 mois – à l'exception du titulaire actuel qui occupe son poste depuis mars 1995. La restructuration fréquente des services et des voies hiérarchiques a également renforcé le manque de continuité. De plus, certains postes clefs sont souvent restés vacants, y compris le poste de directeur de l'administration.

37. Sureffectif/meilleure utilisation des postes : De l'avis du Bureau, au moment où celui-ci a effectué son examen, l'effectif des FPNU était trop élevé compte tenu du nombre de postes approuvés pour le personnel contractuel international. Dans le cas du Service du génie, par exemple, les estimations ont été faites sur la base du rapport numérique entre les troupes du génie et les militaires proprement dits. De l'avis du Bureau, un nombre important de titulaires de ces postes ont accompli des tâches qui auraient pu être aisément confiées à des agents locaux pour un coût beaucoup moins élevé. De plus, comme il a été noté aux paragraphes 12 et 34, un certain nombre de postes ont été utilisés au bureau du Directeur de l'administration ou pour appuyer des postes de gestion. L'opération aurait été plus économique et les postes mieux utilisés si les pouvoirs voulus avaient été délégués.

Recommandation 4 : Les futures opérations de maintien de la paix devraient être organisées de façon à pouvoir faire face à de fréquents remaniements.

De fréquentes restructurations des services et des voies hiérarchiques ont nui au bon fonctionnement des FPNU. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait réexaminer les bases et les méthodes sur lesquelles il s'appuie pour déterminer les effectifs nécessaires aux opérations de maintien de la paix. Les responsables de la gestion des futures opérations de maintien de la paix devraient :

a) Établir des tableaux d'effectifs précis indiquant tous les postes approuvés, et veiller à ce que les définitions d'emploi et les titres fonctionnels correspondent bien aux fonctions et aux tâches de tous les intéressés;

b) Veiller à ce que l'organigramme définisse clairement les voies hiérarchiques et assure une division du travail et une séparation des tâches appropriées entre les différents services et sections.

(AM96/054/004)

3. Direction

Direction assurée à partir du Siège de l'ONU

38. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'administration et de la gestion doivent être en mesure de fournir un appui aux missions de maintien de la paix. Les opérations des FPNU auraient pu être plus économiques, efficaces et rationnelles si ces départements avaient fourni des directives et un appui plus appropriés en matière de gestion. Le Siège de l'ONU devrait intervenir dans les domaines suivants :

/...

a) Directives et orientations : Au quartier général des FPNU, seuls certains services et sections avaient élaboré des instructions permanentes. Dans certains cas, ces instructions n'étaient pas suffisamment détaillées ou ne convenaient pas. Dans d'autres cas, elles n'étaient pas correctement appliquées par les responsables opérationnels et ne correspondaient pas aux différents secteurs. Étant donné que la plupart des missions de maintien de la paix impliquent des activités communes, le Bureau estime que des instructions permanentes devraient être élaborées par le Siège et adoptées par les diverses missions selon les besoins. Il y aurait ainsi davantage d'uniformité et de cohérence, ce qui limiterait le nombre de cas où des instructions permanentes doivent être élaborées au coup par coup. Cette mesure aurait pu également aider la mission à appliquer rigoureusement les politiques et règlements adoptés. À cet égard, il est impératif de renforcer la capacité de gestion. Le Bureau croit comprendre que le Siège a récemment pris l'initiative d'employer sur le terrain des fonctionnaires itinérants chargés des finances et des études de gestion afin d'examiner et de contrôler la gestion des opérations de maintien de la paix (voir également par. 48). De l'avis du Bureau, c'est là un pas dans la bonne direction;

b) Fourniture de personnel des Nations Unies : Le Siège de l'ONU devrait s'attacher davantage à confier les tâches essentielles des missions de maintien de la paix à des fonctionnaires expérimentés de rang élevé appartenant à l'Organisation et à recruter en nombre suffisant du personnel d'appui qualifié. Dès le départ, les FPNU ont dû gérer leurs opérations avec un effectif très limité de fonctionnaires expérimentés de l'ONU. Le Siège devrait également veiller à ce que ces fonctionnaires occupent leur poste en temps voulu afin d'élaborer des systèmes et des procédures appropriés dans les missions;

c) Formation : Le manque de connaissance et de compréhension des opérations des Nations Unies a été constaté dans un certain nombre de domaines. L'expérience limitée en matière de gestion du personnel de direction et de supervision des FPNU n'a pas facilité l'application appropriée des politiques et procédures des Nations Unies ni la mise en place de contrôles internes. Dans les futures missions de maintien de la paix, il conviendrait de former en particulier les responsables de la gestion à la conception et à l'application des contrôles internes afin de pouvoir créer un environnement approprié pour leur mise en oeuvre générale.

Délégation de pouvoirs aux FPNU

39. La délégation de pouvoirs est nécessaire à différents niveaux, notamment du Siège de l'ONU au quartier général des FPNU, du Directeur de l'administration aux divers services et sections, du quartier général des FPNU aux missions et de celles-ci aux secteurs et aux commandements locaux.

40. L'étude du Bureau a toutefois montré que, dans certains cas, la délégation de pouvoirs au sein des FPNU ne facilitait pas la séparation voulue des tâches. Par exemple, des unités bénéficiaires ont été autorisées à assurer la réception et à établir les rapports d'inspection, comme il est mentionné au paragraphe 31 b), ce qui va à l'encontre du principe de la séparation des tâches.

41. Dans un autre cas, la Section des achats manquant de personnel, le Service du génie a été autorisé à effectuer des opérations d'achat impliquant des appels d'offres. Conformément aux directives établies par le Chef de la Section des achats, le personnel du génie dans les divers secteurs s'est vu déléguer d'importants pouvoirs en ce qui concerne la mise en adjudication, la réception et l'enregistrement des soumissions et le rejet des offres d'entreprises invitées à soumissionner. Le Département des opérations de maintien de la paix affirme que ces procédures ont été contrôlées par la Section des achats, mais l'examen des documents auquel a procédé le Bureau a montré que cela ne suffisait pas pour empêcher qu'il ne soit passé outre à des contrôles internes essentiels.

Coordination sur le terrain

42. Au niveau des secteurs, le Directeur de l'administration était représenté par un fonctionnaire d'administration de secteur, mesure particulièrement importante pour assurer une structure d'appui efficace sur le terrain. Toutefois, les visites effectuées par le Bureau ont montré que les fonctionnaires d'administration de secteur n'étaient pas à même d'assurer un contrôle suffisant sur les différentes catégories de personnel d'appui administratif et logistique. Les raisons en étaient les suivantes : a) les responsables au niveau des secteurs rendaient directement compte aux chefs de section du quartier général des FPNU; b) le quartier général des FPNU déléguait des pouvoirs très limités aux fonctionnaires d'administration de secteur (voir par. 28); c) la plus grande partie des fonctionnaires d'administration de secteur était constituée par du personnel contractuel international plutôt que par des fonctionnaires de l'ONU proprement dits.

43. Ce problème est devenu moins important lorsque la mission s'est scindée en plusieurs éléments indépendants au milieu de 1995. Le Directeur de l'administration s'est vu confier un plus grand rôle pour ce qui est de coordonner l'appui administratif et logistique des opérations de commandement sur le théâtre. Afin de le seconder, il a été nommé pour chacune des missions un fonctionnaire d'administration qui lui rendait compte et était doté de pouvoirs plus importants que ceux des fonctionnaires d'administration de secteur. Le Bureau a été informé que, depuis octobre 1995, ces derniers rendaient compte aux fonctionnaires d'administration des missions. Le Bureau estime toutefois que le rôle des fonctionnaires d'administration des missions n'a pas été correctement défini ni appliqué étant donné que les fonctionnaires de secteur continuaient de rendre directement compte à leur chef de service au quartier général des FPNU.

Recommandation 5 : Il est indispensable de renforcer les capacités de gestion des missions de maintien de la paix :

a) Il est indispensable de nommer des fonctionnaires qualifiés au poste de chef de l'administration et aux autres postes clefs pour assurer la gestion efficace et économique des opérations de maintien de la paix. Le Secrétariat de l'ONU devrait fournir toute l'aide nécessaire à cet effet;

b) Il convient de poursuivre les programmes de formation pour les missions de maintien de la paix, en particulier dans le but d'améliorer les connaissances des responsables de la gestion et de l'administration en matière de contrôles internes. En outre, le Département des opérations de maintien de la paix devrait développer ses capacités d'analyse de gestion afin de pouvoir faire des études et définir des orientations.
(AM96/054/005)

Recommandation 6 : Des directives et orientations appropriées sont nécessaires aux différents échelons administratifs (Siège de l'ONU, quartier général des missions et terrain). Le Département des opérations de maintien de la paix devrait :

a) Achever la mise au point du manuel d'administration des missions et autres manuels pertinents;

b) Normaliser les procédures dans les domaines communs à toutes les missions et veiller à ce que les futures missions de maintien de la paix adoptent des procédures générales uniformes concernant la budgétisation, les finances, l'administration sur le terrain, les achats, l'administration des contrats et la gestion du matériel;

c) Donner aux missions de maintien de la paix des directives et des orientations pour l'élaboration d'instructions permanentes portant sur les domaines pertinents de l'appui administratif et logistique;

d) Veiller à ce que les pouvoirs nécessaires soient délégués en temps opportun. (AM96/054/006)

4. Contrôle

44. Les responsables de la gestion des FPNU n'ont guère contrôlé et évalué de manière systématique le bilan opérationnel des FPNU. De l'avis du Bureau, ils auraient dû assurer un contrôle régulier et rigoureux dans leur domaine de responsabilité. Le Bureau a constaté que, dans bien des cas, ils n'avaient guère institué de contrôles et n'avaient pas suffisamment surveillé l'exécution des tâches du personnel. La gestion et l'efficacité des opérations auraient été améliorées si les activités et la qualité du travail du personnel avaient été contrôlées de plus près.

45. On donnera comme exemple le cas des snack-bars situés au quartier général, au camp de Pleso et à l'hôtel Novogradnja. Le Bureau a constaté que le Chef de la Section des services généraux et son responsable opérationnel, le Chef du groupe des services de restauration, ignoraient pratiquement tout du déroulement de l'entreprise et des procédures en place pour contrôler une affaire dont les recettes se chiffraient à environ 350 000 dollars par an. Cette absence de contrôle impliquait des risques financiers considérables pour les FPNU. Dans un autre cas, on a constaté des déficiences dans la gestion de deux contrats concernant l'achat de pièces détachées pour des photocopieuses. Ces contrats, d'une valeur initiale de 135 000 dollars, ont enregistré un dépassement d'environ 374 000 dollars. Par la suite, ils ont dû être soumis au Comité local des marchés aux fins d'approbation postérieure. En outre, les fournisseurs ont

surfacturé les coûts de plus de 90 000 dollars en utilisant des prix beaucoup plus élevés que ceux qui étaient spécifiés dans le contrat. Le responsable de la gestion aurait pu éviter cette erreur s'il avait procédé à un contrôle plus rigoureux étant donné les modalités d'enregistrement et de certification prévues pour les articles en question.

46. La surveillance des contrôles internes est aussi importante que leur mise en place. Étant donné les modifications apportées à la structure des FPNU et le renforcement des pouvoirs délégués aux chefs de service et de section, il est essentiel que les responsables de la gestion, les responsables opérationnels et les fonctionnaires eux-mêmes surveillent les contrôles internes. De l'avis du Bureau, l'initiative qui a été prise récemment d'envoyer sur le terrain des fonctionnaires chargés d'étudier la gestion, comme il est mentionné au paragraphe 38 a), contribuera sans aucun doute à renforcer la vérification sur place des résultats de la gestion et des contrôles internes des opérations de maintien de la paix.

Recommandation 7 : La surveillance devrait faire partie intégrante de la gestion des opérations de maintien de la paix. Afin d'aider les futures opérations de maintien de la paix à atteindre leurs objectifs, il conviendrait de développer la surveillance et la documentation des systèmes et procédures de contrôle interne. Cette surveillance est aussi indispensable pour prévenir et déceler les manquements et les irrégularités. (AM96/054/007)

IV. ÉVOLUTION DE LA SITUATION ET MESURES PRISES

47. Bien que l'étude ait été axée sur la structure et l'organisation de la gestion qui étaient en place au milieu de 1995, le Bureau des services de contrôle interne a jugé nécessaire de suivre l'évolution de la situation. Par conséquent, on trouvera incorporées dans la présente section du rapport les observations des équipes d'audit du Siège, ainsi que celles qui ont été faites jusqu'à présent par le vérificateur des comptes résident.

48. La période qui a suivi le principal audit effectué sur le terrain a coïncidé avec des événements politiques qui ont abouti : a) au transfert de responsabilités des FPNU à la Force de mise en oeuvre (IFOR) de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en Bosnie-Herzégovine; b) à la mise en oeuvre de nouvelles missions en Croatie [Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale (ATNUSO)] et en Bosnie-Herzégovine [Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH)]; c) à la préparation de la liquidation des FPNU. Ces changements ont eu un effet majeur sur l'organisation des FPNU et ont été leur principal sujet de préoccupation durant la période considérée.

49. La nomination du Sous-Secrétaire général à la gestion et à la coordination en août 1995 (voir par. 15) a été un autre facteur important qui a considérablement modifié la stratégie en matière de gestion : en effet, quelle qu'ait été la taille de la mission, l'administrateur en chef était le Directeur de l'administration. Le Sous-Secrétaire général, qui était chargé à l'origine d'assurer la bonne marche de la mission, était maintenant responsable, entre autres, de l'application des contrôles internes au sein de la mission.

50. Lors de la deuxième moitié de 1995, plusieurs initiatives ont permis de régler divers problèmes ou d'améliorer la gestion globale des missions. Dans le cadre de l'audit du Bureau, le Département des opérations de maintien de la paix a indiqué que les éléments essentiels de l'évolution de la situation avaient été les suivants :

a) Rationalisation des procédures du Comité de contrôle du matériel et de la Commission d'enquête, qui a permis de traiter plus rapidement les demandes et réclamations;

b) Examen et approbation de tous les cas soumis au Comité local des contrats par le Sous-Secrétaire général;

c) Commencement des négociations avec l'INA – la société nationale des carburants – et le Gouvernement croate aux fins du remboursement des taxes qui avaient été perçues sur les achats de combustible contrairement à l'accord sur le statut des forces;

d) Coordination plus étroite des mesures de sécurité grâce au regroupement de tous les services intéressés, aussi bien militaires que civils, sous la supervision directe du Sous-Secrétaire général;

e) Transfert de certaines unités, telles que le Groupe de contrôle du matériel, au bureau du Directeur de l'administration, ce qui a permis de séparer davantage les tâches concernant la gestion des avoirs;

f) Coordination plus étroite au sein de la Division.

51. En ce qui concerne les contrôles internes, les observations d'audit ultérieures ont toutefois indiqué que les améliorations ne s'étaient pas concrétisées comme prévu, notamment dans le cas des contrôles comptables et administratifs. Ces contrôles sont particulièrement importants pour pouvoir être raisonnablement sûr de la fiabilité des systèmes et procédures de règlement des transactions et autres questions ayant des incidences financières directes. Le Bureau croit comprendre que les modifications qui ont été apportées à un rythme rapide au mandat de la mission ont laissé peu de temps pour examiner les contrôles internes. Il n'était peut-être pas utile ni rentable de mettre en place à ce moment-là des contrôles internes. Les responsables de la gestion ont par conséquent axé leurs efforts sur des domaines plus larges, en l'occurrence le transfert de responsabilités à l'IFOR ainsi que la question complexe de la planification et de l'appui aux nouvelles missions qui étaient créées. La liquidation d'une mission de cette ampleur posait également un problème essentiel de gestion. Même si elle avait été créée à un stade relativement tardif, la fonction du Sous-Secrétaire général complétait celle du Directeur de l'administration, ainsi que l'a constaté le Bureau.

52. Après la signature de l'Accord-cadre général (Accord de Dayton), suivie du transfert de responsabilités à l'IFOR le 20 décembre 1995, l'ONU a disposé de très peu de temps pour passer le relais à l'IFOR. C'était également la première fois que l'Organisation se trouvait face à une situation de ce genre. Étant donné que l'Accord de Dayton ne lui fournissait aucun cadre pour ses relations avec l'OTAN, l'ONU a dû traiter individuellement avec les pays participant à

l'IFOR. Les modalités du transfert en ont été compliquées d'autant. Par conséquent, il est compréhensible que des problèmes se soient posés à cet égard, notamment en ce qui concerne le transfert temporaire à l'IFOR de matériel appartenant à l'ONU, sans accords adéquats, et les ajustements relatifs au matériel de l'ONU détenu par les contingents. De l'avis du Bureau, l'insuffisance des accords et l'absence de procédures ont abouti à certains risques financiers pour l'Organisation.

53. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'administration et de la gestion devraient étudier soigneusement les leçons de l'expérience des FPNU durant la période de transition et de préliquidation afin de veiller à ce que les futures missions de maintien de la paix tirent parti de ces enseignements utiles. Ceux-ci devraient également servir de guide pour établir des manuels d'orientation destinés aux missions de ce genre.

Le Secrétaire général adjoint aux
services de contrôle interne

(Signé) Karl Th. PASCHKE

Notes

^a Calcul basé sur le budget établi pour la période allant du 1er juillet au 31 décembre 1995 (A/49/540/Add.3); 5 150 des 5 855 agents civils des FPNU, soit 88,0 % de l'effectif total, appartiennent à la Division de la gestion et de l'administration.

^b Par exemple, le rapport du Secrétaire général sur la planification, la budgétisation et l'administration efficaces des opérations de maintien de la paix (A/48/945) et le rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'évaluation approfondie des opérations de maintien de la paix : phase de démarrage (E/AC.52/1995/2).
