



Assemblée générale

Cinquante et unième session

Distr. : générale

30 septembre 1996

Français

Original : anglais

Point 141 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 le deuxième rapport annuel du Bureau des services de contrôle interne, qui porte sur la période du 1er juillet 1995 au 30 juin 1996 (voir annexe).
2. Le Secrétaire général constate que des progrès appréciables ont été accomplis ces deux dernières années dans la réalisation des objectifs que l'Assemblée générale avait arrêtés par sa résolution 48/218 B.
3. Le renforcement des fonctions de contrôle, d'audit interne, d'inspection, d'évaluation et d'investigation prévu dans la résolution susvisée constitue un volet d'autant plus important du plan de gestion exposé dans les rapports annuels du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation que celle-ci doit actuellement faire face à des difficultés de trésorerie sans précédent.
4. Le Bureau des services de contrôle interne apporte de même une contribution de plus en plus importante à la réforme de la gestion et de l'organisation que le Département de l'administration et de la gestion coordonne dans son ensemble. Le maintien d'une collaboration étroite entre le Bureau et ce département importe pour ce qui est aussi bien de maximiser la cohérence et l'impact de l'entreprise que d'éviter la multiplication des demandes de rapports émanant des directeurs de programme de rang le plus élevé à un moment où les compressions budgétaires pèsent de plus en plus lourdement sur l'exécution des programmes. Les efforts que le Bureau continue de déployer, comme il l'indique dans son rapport, afin de coopérer avec les autres organes de contrôle, y compris le Groupe de vérificateurs externes des comptes et le Corps commun d'inspection, et de coordonner son programme avec les leurs, sera utile à cet égard également, de même qu'il le sera pour s'assurer le concours plein et entier des directeurs de programme.
5. Le Secrétaire général continuera d'appuyer le Bureau des services de contrôle interne dans l'exercice de ses fonctions, en stricte conformité avec les modes de fonctionnement définis par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/218 B.

Annexe

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

pour la période
du 1er juillet 1995
au 30 juin 1996

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Préface du Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne		7
I. Gestion générale du Bureau des services de contrôle interne	1 - 8	11
A. Introduction	1	11
B. Suivi de l'application des recommandations du Bureau	2 - 7	11
C. Priorités	8	13
 <i>Tableaux</i>		
Économies réalisées et sommes recouvrées grâce au Bureau des services de contrôle interne, 1er juillet 1995-30 juin 1996		13
Taux d'application des recommandations d'audit du Bureau des services de contrôle interne		13
II. Domaines à contrôler en priorité	9 - 82	14
A. Maintien de la paix	9 - 43	14
1. Enseignements tirés des missions et disponibilité opérationnelle	9 - 14	14
2. Phase d'achèvement des opérations de maintien de la paix	15 - 16	15
3. Activités d'audit concernant les opérations de maintien de la paix	17 - 39	15
a) Forces de paix des Nations Unies	19 - 25	16
b) Mission des Nations Unies en Haïti	26 - 30	17
c) Mission de vérification des Nations Unies en Angola	31 - 32	17
d) Base de soutien logistique des Nations Unies	33	18
e) Autres questions se rapportant aux audits	34 - 39	18
4. Enquête sur les activités de la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégageant	40 - 43	19
B. Activités humanitaires et domaines connexes	44 - 64	20
1. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : application des recommandation de l'évaluation de 1993	44 - 45	20
2. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : activités d'audit	46 - 56	20
3. Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient	57 - 61	21

4.	Département des affaires humanitaires	62	22
5.	Centre pour les droits de l'homme	63 - 64	22
C.	Achats	65 - 76	23
1.	Questions générales	65 - 67	23
2.	Achats du Département des services d'appui et de gestion pour le développement	68 - 69	23
3.	Achats du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	70 - 71	24
4.	Achats de l'Office des Nations Unies à Genève	72 - 73	24
5.	Expéditions	74 - 75	24
6.	Assurances	76	25
D.	Problèmes posés par la création d'organes	77 - 82	25
1.	Observations générales	77	25
2.	Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie	78 - 80	25
3.	Tribunal pénal international pour le Rwanda	81	26
4.	Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés	82	26

III. Bref exposé des contrôles qui s'exercent sur les principales

activités	83 - 143	27
A. Audit et conseils de gestion	83 - 107	27
1. Généralités	83 - 93	27
2. Constatations et recommandations importantes	94 - 105	29
3. État d'avancement d'audits en cours entrepris à la demande de l'Assemblée générale	106 - 107	31
B. Investigations	108 - 123	32
1. Situation d'ensemble	108 - 116	32
2. Cas cités à titre d'exemple	117 - 123	33
C. Inspection	124 - 129	34
D. Contrôle	130 - 136	35
E. Évaluation	137 - 143	36

Appendice

Recommandations importantes formulées dans le précédent rapport du Bureau des services de contrôle interne quant à des mesures correctives qui n'ont pas été complètement appliquées	38
--	----

Préface

du Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne

On trouvera ci-après le deuxième rapport d'ensemble sur les activités du Bureau des services de contrôle interne (BSCI), premier à couvrir une année entière, soit la période du 1er juillet 1995 au 30 juin 1996. Voilà une vingtaine de mois que le Bureau a vu le jour, si bien qu'il peut être procédé à une évaluation plus poussée des résultats auxquels il parvient qu'il n'était possible de le faire il y a un an.

Je tiens que, tout bien considéré, le Bureau répond maintenant assez bien aux attentes de l'Assemblée générale qu'exprimait la résolution 48/218 B, ce en dépit de la modicité des ressources dont il dispose et de la défiance qu'il continue dans certains cas d'éveiller à l'Organisation.

Pour l'exercice 1996-1997, le Bureau a été jugé prioritaire et a obtenu une majoration modeste, mais plus que symbolique, du nombre des postes et du montant des crédits qui lui sont affectés. Du fait de la deuxième série de compressions budgétaires dont l'Assemblée générale a décidé par sa résolution 50/215 du 23 décembre 1995, et à laquelle il n'a pu se soustraire, il lui a été impossible de pourvoir la plupart de ces postes, dont bon nombre resteront donc vacants jusqu'à la fin de l'exercice. La Section des investigations, prioritaire dans ma politique de dotation en personnel, n'en a pas moins été renforcée. Afin que nous puissions exercer efficacement sur toutes les activités menées par l'Organisation dans le monde entier, les fonctions de contrôle qui nous incombent, il nous faudra faire sensiblement augmenter le montant des crédits affectés aux voyages, et j'aurai également à demander des fonds supplémentaires au titre des fonctions d'audit et d'investigation pour l'exercice 1988-1989.

Au début de 1996, le Bureau a commencé de mettre en place ses propres fonctions administratives. L'un de ses postes d'administrateur (P-4) a été redéployé (comme le montre le budget-programme de l'exercice 1996-1997) pour le fonctionnaire d'administration, et le recrutement d'agents des services généraux appelés à faire partie du personnel d'appui est en cours. Une fois que le Bureau aura assumé l'intégralité de ses fonctions administratives, la question du volume des ressources qui lui sont nécessaires pour s'en acquitter sera suivie de près. Il se peut que ces besoins

augmentent en même temps que s'élargira son champ d'activité, s'agissant en particulier de financer les déplacements du personnel chargé des audits et des investigations.

Faire de l'activité du Bureau une composante réellement admise du style de gestion de l'ONU n'a pas jusqu'à présent été chose très aisée, et sans doute faudra-t-il quelques années encore pour y parvenir.

Comme je le faisais observer dans mon premier rapport, une organisation où un contrôle interne indépendant et effectif ne s'est pas exercé pendant des dizaines d'années devra se faire à la critique exprimée avec franchise, en particulier dans les documents qui parviennent à l'Assemblée générale. Les gestionnaires qui attendent avec intérêt une inspection, y voyant l'occasion de réfléchir et de s'interroger sur les pratiques suivies dans leur domaine de responsabilité ne sont guère plus nombreux ici qu'ailleurs. Il est très fréquent qu'un audit ou une évaluation soient considérés comme des désagréments ou à tout le moins comme de fâcheux contretemps, entraînant un surcroît de travail. Au cours de la période à l'examen, le Bureau s'est heurté à des tentatives visant à le freiner dans son travail ou à le discréditer. Sans doute patience et longueur de temps sont-elles nécessaires pour venir à bout de pareils obstacles, et je crois en l'occurrence à l'habituation.

Il a fallu plus de temps aussi, et d'opiniâtreté, que je ne le prévoyais au départ, pour régler la question de l'accès des fonctionnaires du Bureau chargés des investigations, des audits, des évaluations et des inspections, aux dossiers et aux membres du personnel de l'ONU dans son ensemble. Des difficultés du même ordre ont dû être surmontées lorsqu'il a fallu s'entendre sur les attributions de la Section des investigations, premier objectif à atteindre pour pouvoir établir des procédures transparentes et garantir à chacun le respect des formes régulières en cas d'enquête. La parution de la circulaire ST/IC/1996/29 du 25 avril 1996 marquait l'aboutissement de cet important exercice.

Au cours de la période à l'examen, j'ai moi-même passé beaucoup de temps à essayer de définir le rôle du Bureau vis-à-vis des fonds et programmes opérationnels séparément administrés, question sur laquelle est actuelle-

ment établi un rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale. C'est là une autre composante importante des efforts que nous fournissons afin de permettre à l'Organisation d'exercer au mieux les contrôles nécessaires.

Je me suis également chargé personnellement, à la demande du Secrétaire général, d'un certain nombre d'études de gestion ponctuelles, dont je lui ai directement fait connaître les résultats. En décembre 1995, j'ai examiné la situation de l'UNRWA, où se préparait le changement de commissaire général. En mai 1996, j'ai passé en revue les opérations des Nations Unies à Zagreb, Vukovar et Sarajevo.

Les semaines de travail à Genève et à Vienne ont régulièrement fait partie de mon emploi du temps, qu'il se soit agi de donner suite à des observations précédemment formulées par le Bureau au sujet des diverses activités menées dans ces lieux d'affectation ou de régler tel ou tel problème bien précis. Il est prévu que je me rende à Nairobi aussi avant la fin de l'année.

Comme le montre le présent rapport, la mise en application des recommandations du Bureau progresse. L'approche plus systématique de cette partie de nos travaux, que sous-tend une base de données informatisée conçue en fonction de nos besoins propres, a déjà permis d'apporter un certain nombre d'améliorations encourageantes. Le fait que le Secrétaire général a appuyé les recommandations du Bureau sans aucune exception en dit long sur la manière dont il souhaiterait voir l'Organisation y donner suite.

Le Bureau a continué de s'attacher à coopérer avec le Groupe de vérificateurs (externes) des comptes et le Corps commun d'inspection et à coordonner son activité avec leurs.

Nous tenons régulièrement avec le Groupe de vérificateurs des réunions qui nous sont l'occasion de comparer les notes recueillies de part et d'autre et de procéder à des échanges de données d'expérience; nous avons également à coeur d'harmoniser nos futurs plans de travail annuels afin d'éviter, si possible, que les audits internes et externes n'alternent à intervalles trop rapprochés. On notera à cet égard que le Groupe de vérificateurs a soumis le Bureau à un audit approfondi au cours de la période considérée. Nous avons mis un point d'honneur à nous soumettre de bonne grâce à cet examen minutieux, dont nous avons tiré le plus grand profit, de même que de la discussion avec nos collègues.

S'agissant du Corps commun d'inspection, le Bureau s'attache à répondre de son mieux aux demandes de propositions formulées par les Inspecteurs concernant les inspections auxquelles ils envisagent de procéder à l'avenir. Nous travaillons avec eux dans les cas aussi où le même objet nous occupe, mais où la différence d'optique est facteur de

synergie plutôt que de chevauchements. L'audit général des pratiques d'externalisation de l'ONU dont l'Assemblée générale a confié le soin au Bureau est exemplaire à cet égard, puisque le Corps commun peut s'intéresser aux pratiques similaires des institutions spécialisées.

Étant en fonctions depuis 20 mois, je crois pouvoir dire que la création du Bureau compte parmi les plus importantes des initiatives que l'Assemblée générale a prises dans le cadre de la réforme de l'ONU. Notre apport fait partie intégrante de ce processus.

Je me permettrai de faire observer à ce propos que la réforme est un leitmotiv que reprend maintenant le monde entier chaque fois qu'il s'agit d'administrations publiques. Au cours de la réunion commémorative extraordinaire tenue à l'occasion du cinquantenaire de l'ONU, la plupart des dirigeants de la planète ont demandé que soient apportées les réformes voulues pour que l'Organisation puisse entrer mieux armée dans le millénaire qui s'annonce. Y a-t-il consensus entre les États Membres sur ce point? Sans doute que non lorsque les choses se précisent, lorsqu'il est question de redéfinir les priorités de l'organisme mondial ou de rationaliser et de réaménager le système des Nations Unies. Il reste que l'appui d'une majorité écrasante va incontestablement à la réforme de l'administration et de l'organisation du Secrétariat, et que celui-ci a pris des initiatives énergiques en ce sens, comme en témoignent aussi bien les travaux du Conseil de l'efficacité mis en place par le Secrétaire général que les divers projets de rationalisation entrepris dans un certain nombre de départements.

Du fait de sa fonction de contrôle et de l'indépendance dont celle-ci doit s'accompagner, le Bureau ne peut pas prendre part à ces activités, mais il en étudiera les résultats.

Voyant pour ma part dans la réforme un effort visant à faire toujours mieux, je me félicite que la nécessité du changement soit de plus en plus largement reconnue à l'Organisation. Certains des principaux points faibles des méthodes de gestion que je recensais dans mon premier rapport d'ensemble (A/50/459, annexe) sont plus clairement perçus aujourd'hui. Il en est pour lesquels des solutions ont été trouvées, tandis que d'autres restent problématiques.

Je suis convaincu que les cours de formation à la gestion organisés par le Bureau de la gestion des ressources humaines, et suivis par un nombre croissant de fonctionnaires occupant des postes de responsabilité aideront à repenser le rôle de l'Organisation et à l'adapter aux réalités de l'an 2000. Le fait que les chefs de département aient assisté à ces cours et que le Secrétaire général se soit lui-même intéressé personnellement à l'opération, comme je l'avais fortement recommandé, me fait bien augurer de l'incidence

à long terme du programme sur le fonctionnement de l'Organisation.

Les travaux du Bureau viseront toujours à maintenir cette dynamique, mais son efficacité et la mesure dans laquelle il parviendra à influencer sur l'évolution de l'ONU dépendront pour beaucoup de l'intérêt que les organes délibérants voudront bien lui accorder. Le Bureau ne sera

pris au sérieux par ses clients du Secrétariat, dans sa fonction dissuasive ou en qualité d'agent du changement, que si les résultats de son activité sont pris au sérieux, et s'il se voit qu'ils le sont, par ses mandants, les États Membres.

(Signé)

Karl Th. PASCHKE

Secrétaire général adjoint aux
services de contrôle interne

New York, le 31 juillet 1996

I

Gestion générale du Bureau des services de contrôle interne

A. Rappel

1. Dans la résolution 48/218 B du 29 juillet 1994, par laquelle elle a créé le Bureau des services de contrôle interne, l'Assemblée générale a exprimé l'intention de renforcer les fonctions de contrôle à 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. Elle a mis l'accent aussi sur le rôle de dynamisation et de conseil du nouveau Bureau, dont elle attendait qu'il apporte aux administrateurs de programme l'assistance et l'appui méthodologique nécessaires pour leur permettre d'exercer leurs fonctions avec efficacité. Le 24 août 1994, par sa décision 48/323, l'Assemblée a approuvé la nomination de M. Karl Th. Paschke, qui a pris ses fonctions de Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne le 15 novembre 1994.

B. Suivi de l'application des recommandations du Bureau

2. Le paragraphe 28 de la circulaire ST/SGB/273 énumère aux alinéas a) à h) les huit catégories d'éléments d'information devant figurer dans les rapports annuels du Bureau. Conformément à ces huit alinéas, le présent rapport comprend les éléments suivants :

- a) et b), Exposé des problèmes, irrégularités ou carences notables : voir les paragraphes 9 à 143 ci-après;
- c), Exposé des recommandations que le Secrétaire général n'a pas approuvées : aucune;
- d) et e), Relevé de toutes les recommandations formulées dans les rapports précédents quant à des mesures correctives qui n'ont pas été complètement appliquées ou à des modifications apportées par les responsables de la gestion à une décision prise au

cours d'une période précédente : voir l'appendice ci-après;

f) et g), Indications concernant des recommandations sur lesquelles l'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 : il ne s'est pas présenté de situation de ce genre;

h), Montant des économies recommandées et sommes recouvrées : voir l'encadré qui fait suite au paragraphe 8 ci-après.

3. La nécessité d'assurer le suivi des recommandations d'audit jusqu'à ce qu'elles soient complètement appliquées ne faisait pas partie des impératifs de gestion reconnus à

La nécessité d'assurer le suivi des recommandations d'audit jusqu'à ce qu'elles soient complètement appliquées ne faisait pas partie des impératifs de gestion reconnus à l'ONU avant la création du Bureau.

l'ONU avant la création du Bureau. On considérait jusqu'alors qu'une mission d'audit, par exemple, était terminée lorsque toutes ses recommandations avaient été acceptées par l'administrateur de programme concerné. Aujourd'hui, celui-ci et le Bureau doivent faire un pas de plus. Les administrateurs de programme sont tenus d'appliquer intégralement les recommandations finales du Bureau et de rendre compte tous les trois mois de la suite qui y est donnée. Quant à lui, le Bureau suit de près la mise en application de ses recommandations et fait régulièrement le point avec le Secrétaire général. Les administrateurs de programme sont de plus en plus nombreux à jouer le jeu et à se féliciter de la responsabilisation qui en résulte. Au cours de la période considérée, le Bureau a pris un certain nombre de mesures, visant aussi bien ses propres fonctionnaires que les services clients, en vue de faire passer l'idée que l'utilité du contrôle ne réside pas dans les recommandations formulées mais dans leur application. Il s'est en outre employé à renforcer les mécanismes de

contrôle dont sont dotés les départements et bureaux eux-mêmes, et à simplifier et normaliser les modalités de présentation des rapports.

4. Afin que les responsables de la gestion soient mieux en mesure d'appliquer les recommandations du Bureau, le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne a suggéré que le Secrétaire général demande à chacun des chefs de département et de bureau de désigner un responsable de la coordination des activités de contrôle qui relèverait directement de lui. L'intéressé serait chargé, en particulier, de suivre l'application des recommandations convenues, de faciliter et de coordonner la circulation de l'information relative au contrôle au sein de l'unité considérée, d'établir des rapports trimestriels sur l'application des recommandations à l'intention du Bureau et de traiter avec celui-ci. Tenant à ce qu'il soit donné suite à cette suggestion, le Secrétaire général a immédiatement donné les instructions voulues pour que le nécessaire soit fait.

5. Le Bureau a également pris un certain nombre de mesures visant à affiner et à rationaliser ses propres mécanismes de suivi. C'est ainsi qu'afin de faciliter les renvois, des numéros d'ordre sont assignés aux recommandations depuis le 1er janvier 1996.

6. Comme son mandat le prévoit, le Bureau rend compte deux fois par an de l'application de ses recommandations au Secrétaire général, à qui il a présenté trois rapports à ce titre depuis son dernier rapport annuel (périodes du 30 avril au 30 septembre 1995, du 1er octobre au 31 décembre 1995 et du 1er janvier au 30 juin 1996). Quelque 4 000 recommandations d'audit ont été formulées depuis qu'il a institué un suivi systématique. Elles ont été intégralement appliquées pour près de deux tiers (62 %) d'entre elles et la mise en oeuvre du tiers restant est en cours. Quatre-vingt-quatre pour cent de toutes les recommandations formulées au cours de la première période de six mois avaient été appliquées au 30 juin 1996. Il ressort clairement des données figurant dans le deuxième encadré qui fait suite

au paragraphe 8 ci-après que les administrateurs de programme donnent suite avec une diligence croissante aux recommandations du Bureau :

<i>Période de six mois ayant pris fin le</i>	<i>Proportion des recommandations formulées au cours de la période considérée et appliquées avant que celle-ci ne prenne fin (%)</i>
31 mars 1995	15
30 septembre 1995	31
31 décembre 1995	36
30 juin 1996	41

Ces taux constituent l'un des indicateurs de l'incidence qu'a l'activité du Bureau sur le style de gestion de l'ONU.

Soucieux d'améliorer encore les résultats obtenus, le Bureau continue de s'attacher à faire comprendre aux responsables de la gestion que l'application rapide de ses recommandations revêt une importance décisive.

L'analyse qualitative des recommandations dont l'application a été menée à bien, d'une part, ou demeure inachevée, de l'autre, confirme que le tableau d'ensemble est encourageant. Soucieux d'améliorer encore les résultats obtenus, le Bureau continue de s'attacher à faire comprendre aux responsables de la gestion que l'application rapide de ses recommandations revêt une importance décisive.

7. Bien qu'il ait été diversement répondu à ses injonctions, certains appliquant les recommandations plus rapidement que d'autres, le Bureau constate que la tendance générale est favorable et juge encourageant que la plupart des départements et bureaux aient présenté, plusieurs pour la première fois, en conformité avec le paragraphe 22 de la circulaire ST/SGB/273, leurs rapports sur l'application des recommandations pour le deuxième trimestre de 1996.

C. Priorités

8. Le premier rapport annuel du Bureau (A/50/459, annexe) mettait l'accent sur trois domaines d'activité prioritaires : maintien de la paix, activités humanitaires et activités connexes, passation des marchés. Cette année, le problème

que pose la création de nouveaux organes s'est vu accorder la priorité aussi. La mise en place de nouvelles opérations ou organisations présente toujours des risques, mais en période de compressions et d'austérité budgétaire, la communauté internationale ne peut guère y consentir que si les problèmes qu'elle vise à résoudre comptent parmi les plus pressants.

Économies réalisées et sommes recouvrées grâce au Bureau des services de contrôle interne

(En millions de dollars É.-U.)

<i>Nature des incidences financières</i>	<i>Montant identifié et recommandé</i>	<i>Économies réalisées et sommes recouvrées</i>
Recouvrement de trop-perçus	3,2	2,2
Mesures tendant à prévenir des trop-perçus	4,2	2,2
Réduction des dépenses	0,8	0,6
Mesures tendant à prévenir des dépenses excessives ou injustifiées	3,3	4,0
Recettes supplémentaires	0,5	0,1
Compressions budgétaires opérées en 1996-1997 conformément aux recommandations du BSCI	6,7	6,7
Total	18,7	15,8

Taux d'application des recommandations d'audit du Bureau des services de contrôle interne

<i>Période considérée</i>	<i>Nombre total de recommandations</i>	<i>Taux d'application au 31 mars 1995</i>	<i>Taux d'application au 30 septembre 1995</i>	<i>Taux d'application au 31 décembre 1995</i>	<i>Taux d'application au 30 juin 1996</i>
		<i>(en pourcentage)</i>			
1er octobre 1994-31 mars 1995	1 343	15	45	50	84
1er avril-30 septembre 1995	1 057	—	31	37	58
1er octobre-31 décembre 1995 ^a	480	—	—	36	59
1er janvier-30 juin 1996	1 162	—	—	—	41
Total et moyennes	4 042	15	38	41	61

^a Période ramenée à trois mois afin de synchroniser les rapports du BSCI avec l'année civile.

II

Domaines à contrôler en priorité

A. Maintien de la paix

1. Enseignements tirés des missions et disponibilité opérationnelle

9. Un Groupe des enseignements tirés des missions a été créé au Département des opérations de maintien de la paix en avril 1995 en application des recommandations 1 à 4 du rapport intérimaire¹ et de la recommandation 1 du rapport final² sur l'évaluation approfondie de la phase de démarrage des opérations de maintien de la paix. Le Groupe constitue actuellement ses fichiers et ses dossiers. Il met également en chantier de nouvelles études ainsi que des ateliers afin de

Un Groupe des enseignements tirés des missions a été créé au Département des opérations de maintien de la paix en application des recommandations faites par le Bureau des services de contrôle interne.

tirer parti des leçons de l'expérience. Des évaluations utiles ont déjà été accomplies à l'issue des opérations au Mozambique et en Somalie et des études ont été rédigées sur la plupart des aspects de l'opération menée au Cambodge.

10. Quelles sont les conditions essentielles pour pouvoir tirer parti des leçons de l'expérience? Le travail d'évaluation indispensable doit conduire à l'élaboration d'orientations, d'instructions permanentes, de directives et de manuels qui tiennent compte des résultats obtenus. Un document d'évaluation en fin de mission, aussi riche soit-il, ne garantit pas en soi que l'Organisation en tire tout le profit voulu sur le plan institutionnel. Il est nécessaire d'élaborer des directives et procédures nouvelles à partir des conclusions et recommandations résultant des évaluations ou de modifier les textes en vigueur. La création du Groupe des enseignements tirés des missions est un premier pas vers des dispositions institutionnelles permettant aux nouvelles missions de mettre à profit les leçons de l'expérience.

11. D'une manière générale, des efforts considérables ont été accomplis durant l'année passée en vue d'appliquer les recommandations visant à mettre en place au Siège une disponibilité opérationnelle permettant d'appuyer les éléments essentiels énumérés en 1994 dans le rapport intérimaire sur l'évaluation de la phase de démarrage. Bien que

Le manque d'instructions permanentes et de directives fondées sur l'expérience entraîne sur le terrain bien des difficultés et des problèmes d'efficacité.

l'on en soit encore aux premiers stades, on a déjà commencé à élaborer des orientations, des instructions permanentes, des directives, des guides et des manuels de formation. Durant l'année passée, c'est le domaine de la police civile qui a enregistré les plus grands progrès.

12. Le rapport d'évaluation de fin de mission de l'ONUMOZ fait bien ressortir certaines des causes de difficulté et d'inefficacité sur le terrain dues au manque d'instructions permanentes et de directives fondées sur l'expérience :

«Malgré tous ses efforts, le personnel de l'ONUMOZ n'a réussi à obtenir du Siège de l'ONU ou d'autres missions aucun document de référence sur les instructions appliquées par d'autres opérations de maintien de la paix dans des domaines aussi importants que la démobilisation, le contrôle du cessez-le-feu, l'entreposage et la garde des armements, les enquêtes sur les violations des accords, etc. Il aurait été naturel de s'attendre à ce que l'ONU ait tiré parti à cet égard de nombreuses années d'expérience du maintien de la paix; or, le personnel de l'ONUMOZ a dû élaborer à partir de zéro les règles à appliquer pour la mise en oeuvre des éléments essentiels de son mandat. Des mois de négociations avec les parties ont été nécessaires pour forger ces outils opérationnels indispensables. Aucun des fonctionnaires de l'ONUMOZ ne disposait d'une expérience pratique ou juridique dans des domaines tels que la réglementation de la démobilisation ou des enquêtes sur les viola-

tions du cessez-le-feu. Bien des économies de temps, d'argent et d'énergie auraient été réalisées si le personnel avait pu profiter d'exemples provenant d'autres missions afin de les adapter au contexte du Mozambique. Il est indispensable d'établir à cette fin des archives centralisées au Siège de l'ONU.»

13. Il n'existe manifestement pas encore de centre de documentation susceptible de fournir aux missions sur le terrain les éléments dont elles auraient besoin et d'aider les responsables du démarrage d'une nouvelle opération. Il

Il est essentiel d'institutionnaliser sous forme d'orientations, de directives, de guides et de manuels les leçons de l'expérience contenues dans les évaluations de fin de mission et les rapports sur les enseignements tirés des opérations.

avait été proposé, dans la recommandation 4 du rapport intérimaire³, que le Département des opérations de maintien de la paix crée un tel centre d'ici au 30 septembre 1996. (Voir également la recommandation 2 du rapport sur la phase d'achèvement, décrite aux paragraphes 15 et 16 ci-après.)

14. Malgré la diminution prévue des ressources consacrées au maintien de la paix, il est essentiel que les leçons de l'expérience contenues dans les évaluations de fin de mission et les rapports sur les enseignements tirés des opérations soient institutionnalisées sous forme d'orientations, de directives, de guides et de manuels portant sur les principales tâches des missions complexes. Il est impératif de consentir les travaux supplémentaires nécessaires pour consigner cette expérience dans des guides pratiques afin de pouvoir faire l'économie des centaines de millions de dollars que représente la valeur de l'expérience inestimable qui ne cesse de s'accumuler dans des domaines tels que la démobilisation des factions belligérantes.

2. Phase d'achèvement des opérations de maintien de la paix

15. Un rapport sur l'évaluation approfondie des opérations de maintien de la paix⁴, soumis en mai 1996 au Comité du programme et de la coordination, a présenté des conclusions et des recommandations sur la mise en pratique des leçons tirées de l'expérience, telles que décrites aux paragraphes 9 à 14 plus haut, de même que sur les aspects relatifs à la consolidation de la paix, au transfert des responsabilités, à la liquidation des missions et des avoirs, au maintien de la paix et autres activités sur le terrain dans les pays où les troubles civils se poursuivent.

16. À sa trente-sixième session, le Comité du programme et de la coordination a examiné le rapport sur l'évaluation de la phase finale des missions, a exprimé sa gratitude à ce sujet et a souscrit à l'accent mis sur les enseignements tirés de l'expérience. Il a approuvé les recommandations 2, 5, 12, 14 a) et b) et 15 b). Il a également approuvé, avec des modifications et des interprétations, les recommandations 1, 3 a) et b), 4, 14 c) et 15 a). En ce qui concerne les recommandations 3 c), 6, 7, 9, 11 et 16, il a recommandé qu'elles soient examinées plus avant par les organes intergouvernementaux compétents.

3. Activités d'audit concernant les opérations de maintien de la paix

17. Outre le Département des opérations de maintien de la paix, les missions suivantes ont fait l'objet d'activités d'audit durant la période considérée :

- a) Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO);
- b) Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP);
- c) Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït (MONUIK);
- d) Forces de paix des Nations Unies (FPNU);
- e) Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental (ATNUSO);
- f) Contingent de gardes des Nations Unies en Iraq/Unité administrative des Nations Unies à Bagdad;
- g) Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM III);
- h) Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM II);
- i) Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA);
- j) Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR);
- k) Mission de vérification des Nations Unies pour les droits de l'homme et le respect des engagements pris aux termes de l'Accord général relatif aux droits de l'homme au Guatemala (MINUGUA);
- l) Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (MONUSAL);
- m) Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL);

- n) Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST);
- o) Force des Nations Unies chargée d'observer le dégauchement (FNUOD);
- p) Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie (MONUG);
- q) Mission d'observation des Nations Unies au Tadjikistan (MONUT).

18. Par ailleurs, des vérificateurs résidents ont assuré des activités suivies d'audit au sein de la MINUHA, des FPNU et d'UNAVEM III.

a) Forces de paix des Nations Unies

19. Comme l'Assemblée générale l'a demandé dans sa résolution 49/228 du 23 décembre 1994, le Bureau des services de contrôle interne a effectué une étude des structures de gestion du personnel civil des FPNU. L'audit a été réalisé au quartier général des FPNU à Zagreb ainsi que dans les secteurs. L'accent a été principalement mis sur la Division de la gestion et de l'administration des FPNU, qui comprend 88 % des effectifs civils de la mission. Le Bureau estime que les enseignements tirés des FPNU devraient servir de guide pour la gestion des futures opérations de maintien de la paix. Les principales conclusions et recommandations ont été résumées dans un rapport présenté à l'Assemblée générale sous la cote A/51/305.

20. La mission des FPNU a été l'opération de maintien de la paix la plus importante et la plus complexe de l'histoire des Nations Unies et a dû faire face à de graves difficultés. C'est grâce au dévouement des cadres et du personnel que les FPNU ont pu remplir leur mission. Néanmoins, l'examen a révélé un certain nombre de problèmes qui auraient pu être évités. Vu l'ampleur et la complexité de l'opération, la plupart de ces problèmes ont eu de considérables incidences financières et autres qui se sont répercutées sur l'aptitude des FPNU à exécuter leur mandat.

21. L'une des principales conclusions a été que des structures de gestion plus appropriées auraient permis de faire d'importantes économies. Par ailleurs, en raison des fréquents élargissements et modifications du mandat des FPNU, il aurait été d'autant plus important de mettre en

Des structures de gestion plus appropriées auraient permis aux FPNU de faire d'importantes économies.

place des contrôles internes adéquats. Le Bureau des services de contrôle interne a recommandé de créer rapidement, pour les futures missions de maintien de la paix, des struc-

tures de gestion et des contrôles internes appropriés afin de permettre une gestion rationnelle et efficace des opérations.

22. Les vérificateurs résidents et les équipes du Bureau des services de contrôle interne ont effectué des activités suivies d'audit concernant la planification de la liquidation des FPNU et de mise en place des trois nouvelles missions autonomes dans l'ex-Yougoslavie : l'ATNUSO, la MINUBH et la FORDEPRENU. L'accent a été également mis sur les aspects administratifs et opérationnels du transfert de responsabilités des FPNU à la Force de mise en oeuvre (IFOR) conduite par l'OTAN. Le Bureau a par exemple constaté que le personnel des FPNU sur le terrain manquait de directives pour préparer le transfert des responsabilités et qu'en conséquence, des stocks de matériel appartenant à l'ONU, d'une valeur de plus de 35 millions de dollars, avaient été transférés à l'IFOR sans qu'il ait été procédé sur-le-champ à une comptabilité appropriée. Il a constaté en outre l'absence de contrôle interne sur le montant de près de 60 millions de dollars représentant les remboursements aux pays fournisseurs de contingents au titre des pièces de rechange et des réparations des véhicules appartenant aux contingents, et il a formulé des recommandations en vue de renforcer le contrôle du programme et de recouvrer une somme totale de 185 000 dollars qui a été remboursée à la suite de demandes frauduleuses.

23. Des audits récents ont été axés sur la planification des tâches à accomplir durant la phase de liquidation de la mission. Le Bureau des Nations Unies pour la transition dans l'ex-Yougoslavie était sur le point de transférer et de liquider plus de 4 100 véhicules, 12 400 modules sanitaires et d'hébergement, 1 350 cuisines modulaires, 4 500 groupes électrogènes, 13 000 pièces de matériel informatique et des fournitures courantes des FPNU représentant une valeur de plus de 10 millions de dollars. Au mois de mai 1996, plus de 200 demandes de remboursement à l'Organisation, pour un total supérieur à 33 millions de dollars, étaient encore en suspens et quelque 600 indemnités d'assurance-automobile et 1 400 cas attendaient d'être examinés par le comité local de contrôle du matériel. Les audits du Bureau des services de contrôle interne ont souligné la nécessité d'accélérer la facturation du matériel appartenant à l'ONU que devait acheter l'IFOR et d'améliorer les contrôles afin d'empêcher l'achat inutile de matériel et de fournitures déjà disponibles dans les stocks des FPNU en attente de liquidation. Par ailleurs, il convient de contrôler de plus près l'évaluation du matériel appartenant aux contingents pour lequel les dépenses d'amortissement et le remboursement des pertes devraient dépasser 720 millions de dollars.

24. Les FPNU ont acheté quelque 650 groupes électrogènes, d'une valeur de 7,2 millions de dollars, qui ont été ni utilisés, ni expédiés à d'autres missions. Ce gaspillage

s'explique en partie par un manque d'évaluation réaliste des besoins. Le fait que de nombreux contingents aient apporté leurs propres groupes électrogènes ne semble pas avoir été

Les FPNU ont acheté pour 7,2 millions de dollars quelque 650 groupes électrogènes qui n'ont été ni utilisés ni expédiés à d'autres missions.

envisagé au stade de la planification. En conséquence, les FPNU ont déboursé des sommes pour des équipements dont ils n'avaient pas besoin, sans compter le coût de l'amortissement du matériel appartenant aux contingents qui a été à leur charge.

25. Après la découverte de la fraude commise par un agent contractuel international de la Section des transports des FPNU, le vérificateur résident a informé le Sous-Secrétaire général à la gestion et à la coordination des aspects de l'affaire concernant les contrôles internes ainsi que des sanctions qu'il était envisagé de prendre à l'égard du coupable. À diverses autres occasions, le vérificateur résident a été prié de réexaminer les instructions permanentes, à la suite de quoi d'importantes modifications y ont été apportées et ont permis de renforcer l'efficacité et la rentabilité générales dans les domaines considérés.

b) Mission des Nations Unies en Haïti

26. Le vérificateur résident du Bureau des services de contrôle interne a assuré ses services tout au long de la période examinée. Il a constaté que l'inventaire du matériel non renouvelable était incomplet, que les congés de compensation n'étaient pas bien administrés, que des retards de paiement avaient entraîné l'annulation de ristournes importantes accordées par les fournisseurs et que les rations de combat devaient être mieux gérées.

27. En outre, un audit de la MINUHA a révélé que la planification et les opérations en matière d'achats laissaient à désirer, que la distribution du carburant n'était pas efficacement contrôlée, que certains fonctionnaires donnaient de leur présence en Haïti une idée fautive qui leur procurait des avantages auxquels ils n'avaient pas droit et que les contrôles intérieurs révélaient d'autres carences. D'une manière générale, les responsables de la gestion ont remédié à la situation et les mesures disciplinaires étaient notamment envisagées à l'égard des fonctionnaires ayant commis des pratiques frauduleuses.

28. Le vérificateur résident a effectué un audit concernant les achats de la MINUHA et l'utilisation des Volontaires des Nations Unies dans le Groupe de l'assistance électorale en Haïti. Son rapport a été présenté au Secrétaire général.

29. L'audit a révélé que des retards auraient pu être évités dans la passation des marchés concernant les rations et les services, bien que les opérations d'achat aient commencé avant que la Force multinationale ne passe le relais à la MINUHA. Dans l'intervalle, ces services avaient été obtenus par lettre d'attribution. Les retards ont coûté à l'Organisation la somme de 12,4 millions de dollars du fait que les chiffres figurant dans la lettre étaient plus élevés. Afin d'éviter des retards coûteux de ce genre, le Bureau des

L'Organisation a perdu 12,4 millions de dollars en raison de retards qui auraient pu être évités dans l'établissement des contrats relatifs aux rations et aux services.

fixer un calendrier précis pour la passation de marchés essentiels, les fonctionnaires étant chargés de faire respecter les délais. Une autre méthode pourrait consister à négocier avant le démarrage d'une mission des contrats fermes en matière de rations et de services.

30. La mise en place d'un réseau de transmissions a également enregistré des retards du fait qu'un entrepreneur n'avait pas respecté les délais fixés et que les circuits livrés étaient de qualité inférieure. Le marché en question en étant dépourvu, il a été recommandé d'incorporer dans les contrats futurs une clause pénale pour retards ou fournitures ne correspondant pas aux normes.

c) Mission de vérification des Nations Unies en Angola

31. Le vérificateur résident d'UNAVEM III a constaté un certain nombre de défaillances dans l'administration de la Mission. Le versement des indemnités de subsistance (missions), l'octroi de congés de compensation et l'engagement de personnel au titre de contrats de louage de services étaient insuffisamment contrôlés. En ce qui concerne les achats, le vérificateur a constaté des carences dans les appels d'offres : les marchés étaient adjugés sur la recommandation des fonctionnaires établissant les demandes de fournitures sans examen approprié des soumissions. De plus, certains achats ont été faits sans que les marchés nécessaires aient été passés. Le vérificateur avait souligné à de multiples reprises les risques que comportait l'absence de séparation des tâches entre les fonctionnaires qui établissaient les demandes de fournitures et ceux qui réceptionnaient les marchandises. Ces fonctions ont été par la suite séparées après l'intervention du Département des opérations de maintien de la paix. En outre, le matériel n'était pas physiquement vérifié et les inventaires étaient incomplets.

32. Un examen spécial concernant la Division des affaires politiques a révélé qu'il n'existait ni mandat approuvé ni plan de travail, que les définitions d'emploi étaient insuffisantes et publiées avec retard, qu'il n'y avait pas d'appréciation du comportement professionnel, que la productivité était insuffisante, que les dossiers n'étaient pas correctement tenus, que les véhicules étaient trop nombreux et que leur utilisation n'était pas contrôlée.

d) Base de soutien logistique des Nations Unies

33. Deux audits de la Base de soutien logistique des Nations Unies à Brindisi (Italie), effectués durant la période considérée, ont révélé que cette installation pouvait être essentielle pour entreposer et entretenir les surplus provenant de l'achèvement ou de la réduction d'une mission de maintien de la paix. Malgré le manque de fonds, la Base

La Base de soutien logistique des Nations Unies pourrait être essentielle pour entreposer et entretenir les surplus provenant de l'achèvement ou de la réduction des missions de maintien de la paix.

avait réussi à assurer un niveau de service limité aux opérations en cours et à celles qui démarraient. Il restait toutefois à apporter d'importantes améliorations à un certain nombre de domaines afin que la Base puisse répondre à son objet. L'un des problèmes les plus importants consistait à assurer l'organisation et la gestion efficaces des stocks de réserve. Des observations détaillées seront fournies dans un prochain rapport à l'Assemblée générale.

e) Autres questions se rapportant aux audits

Manque de cohérence dans l'application des directives concernant les congés de compensation

34. Les observateurs militaires ont droit jusqu'à six jours de congé de compensation par mois de service continu, avec indemnité de subsistance (missions). Le manque de cohérence et l'application défectueuse de cette règle continuent de poser un problème au sein des missions, comme l'ont révélé les audits effectués pour l'UNMOGIP, la MONUT, la MINUHA, la MONUIK, UNAVEM III et la Base de soutien logistique des Nations Unies.

Trop-perçu au titre de l'indemnité de subsistance (missions)

35. Des audits effectués dans cinq missions (MONUT, MONUG, MONUIK, Contingent de gardes des Nations Unies en Iraq et MINUGUA), ainsi que dans la Base de soutien logistique des Nations Unies, ont révélé des problèmes récurrents d'interprétation et d'application des règles régissant le versement de l'indemnité de subsistance (missions). Des centaines de milliers de dollars ont été versés en trop au personnel et l'Organisation a subi d'importantes pertes financières en raison de retards dans le recouvrement de ces montants.

36. Par exemple, un audit de la MONUT a révélé que l'indemnité de subsistance versée à de nombreux militaires et civils avait dépassé le taux autorisé. Après avoir effectué une vérification auprès du Service de la rémunération et du classement des emplois du Bureau de la gestion des ressources humaines, le Bureau des services de contrôle interne a constaté que la règle appliquée par la MONUT était erronée et a recommandé que la Mission fasse immédiatement le nécessaire pour remédier à la situation et recouvrer ce qui lui était dû. Le Bureau des services de contrôle interne a estimé que la Mission avait déboursé environ 50 000 dollars de trop par mois, soit au total quelque 400 000 dollars entre janvier et août 1995. La MONUT a exprimé son désaccord et a commencé à prendre des mesures six mois seulement après la recommandation. En raison de ce retard, certains montants risquent de ne plus être recouvrables du fait que divers observateurs ont été entre-temps rapatriés, et l'Organisation risque donc d'avoir perdu plus de 300 000 dollars.

37. Dès le mois d'août 1993, un audit avait révélé que la MONUIK avait par erreur versé une indemnité de subsistance à son personnel en congé annuel, en congé de compensation et durant les week-ends et les jours fériés. Les responsables de la gestion de la MONUIK ont tout d'abord marqué leur désaccord. Une demande d'éclaircissement auprès du Siège a confirmé la recommandation du Bureau des services de contrôle interne concernant le recouvrement de ces montants. Un audit complémentaire en juillet 1995 a révélé que la MONUIK n'avait pris aucune mesure. Le Bureau des services de contrôle interne a alors demandé instamment à la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix de veiller à ce que les responsables de la gestion de la MONUIK assurent le recouvrement de toutes

les indemnités de subsistance qui avaient été versées en trop depuis le début de la Mission. Par la suite, la MONUIK a établi le montant en question à 840 000 dollars et des mesures sont actuellement prises afin de le recouvrer.

38. Étant donné l'ampleur de ces pertes, entre autres, le Bureau des services de contrôle interne a vivement recommandé à l'Administration d'élaborer un plan d'action afin de veiller à recouvrer promptement à l'avenir les trop-perçus en matière d'indemnité de subsistance signalés par le Bureau. À la suite des recommandations de celui-ci, le Département des opérations de maintien de la paix a créé conjointement avec le Bureau de la gestion des ressources humaines un groupe chargé d'effectuer un examen complet des règlements de l'Organisation concernant les congés de compensation et les indemnités de subsistance (missions). Les résultats de cet examen devraient être diffusés prochainement auprès de toutes les missions sur le terrain.

*Expédition du matériel destiné
aux opérations de maintien de la paix*

39. Le matériel destiné aux opérations de maintien de la paix n'a pas toujours été expédié avec tout le soin voulu. Plusieurs audits ont révélé des cas où le matériel était arrivé dans un tel état qu'il était inutilisable ou qu'il devait être considérablement réparé. Par exemple, la Base de soutien logistique des Nations Unies a envoyé à la MINUAH 39 groupes électrogènes et une unité d'épuration des eaux. À l'arrivée, les groupes ne correspondaient pas au matériel électrique de la Mission et l'unité d'épuration manquait des pièces et rechanges nécessaires. L'ensemble du matériel a dû être par la suite renvoyé à la Base de soutien logistique, ce qui a entraîné des frais d'expédition inutiles s'élevant à

***Les groupes électrogènes envoyés
à la MINUAH en Haïti ont dû être
réexpédiés à la base de soutien
logistique en Italie, entraînant des frais
d'expédition inutiles de 328 000 dollars.***

de soutien logistique des modules sanitaires et d'hébergement inutilisables, d'une valeur de plus d'un million de dollars. Enfin, l'ONUSOM a envoyé à la MINUAH 59 conteneurs de rations alimentaires périmées. L'inspection effectuée en 1994 avait montré que ces rations étaient propres à la consommation. Elles ne l'étaient plus à leur arrivée étant donné que les conteneurs étaient restés en plein soleil et avaient servi à la protection des bureaux du Représentant spécial du Secrétaire général. Une nouvelle inspection n'avait pas été faite avant l'envoi par l'ONUSOM. En conséquence, l'ONU a dû inutilement dépenser des frais d'expédition importants, verser des redevances portuaires et consacrer 40 000 dollars à la destruction des rations.

4. Enquête sur les activités de la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégage

40. Une enquête a été effectuée entre février et mai 1996 à la suite d'allégations selon lesquelles deux fonctionnaires supérieurs s'interposaient dans les décisions du comité local des marchés en vue de favoriser l'un des fournisseurs locaux de rations fraîches, bien que l'offre de ce dernier soit supérieure à celle du soumissionnaire qualifié le moins-disant. L'enquête a révélé que le fournisseur privilégié de la FNUOD depuis les 12 dernières années avait livré des produits de mauvaise qualité et utilisé des camions des Nations Unies pour importer en contrebande des marchandises en République arabe syrienne. Elle a également révélé que les cahiers des charges imposés aux soumissionnaires, y compris au soumissionnaire qualifié le moins-disant, étaient plus rigoureux que ceux qui étaient appliqués au soumissionnaire favorisé. En l'occurrence, l'appel d'offres avait été manipulé en faveur du fournisseur actuel — bien que sa soumission ait été supérieure de 200 000 dollars à celle du moins-disant. L'application d'un nouveau cahier des charges au moins-disant à chacune des réunions successives du comité local des marchés avait abouti à une impasse et retardé l'adjudication du marché au moins-disant à la suite de quoi le fournisseur actuel avait obtenu plusieurs prolongations du contrat à court terme qui avaient coûté 60 000 dollars à l'Organisation. L'impasse dans laquelle se trouvait le comité local des marchés ayant atteint un tel niveau, le commandant de la Force a dû constituer un comité local ad hoc élargi qui a réexaminé l'appel d'offres et conclu que le marché devrait être adjugé au soumissionnaire qualifié le moins-disant.

41. Une enquête sur les pratiques de gestion d'un fonctionnaire supérieur de l'économat de la FNUOD a révélé qu'un certain nombre d'anomalies s'étaient produites, par exemple que ce fonctionnaire, qui contrôlait effectivement l'économat, utilisait celui-ci pour des achats personnels en violation des protocoles diplomatiques et de la législation douanière régissant l'économat.

42. Les enquêtes dans ces divers domaines ont été menées à la suite d'informations fournies à la Section des investigations par des fonctionnaires de la FNUOD qui s'étaient publiquement fait connaître. Le fonctionnaire supérieur impliqué a pris contre eux des mesures de rétorsion en les accusant d'avoir falsifié les cahiers des charges et en recommandant de les inculper. Une nouvelle enquête a révélé que les accusations portées par ce fonctionnaire étaient fausses. En conséquence, le Bureau des services de contrôle interne a institué des charges supplémentaires contre ledit fonctionnaire conformément aux dispositions de son mandat

qui prévoient la protection de ceux qui lui fournissent des informations.

43. Cinq recommandations ont été faites afin que des accusations soient portées contre les deux fonctionnaires supérieurs pour manquement aux règles en matière d'achats et aux dispositions du mandat du Bureau des services de contrôle interne. Sept autres recommandations ont été faites en ce qui concerne la mise au point d'un mécanisme renforcé de contrôle de la qualité dans l'exécution du contrat relatif aux rations fraîches, l'utilisation des véhicules des Nations Unies pour le transport des articles de l'économat et l'arrêt de la pratique des «commandes spéciales» à l'économat.

B. Activités humanitaires et domaines connexes

1. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : application des recommandations de l'évaluation de 1993

44. Le Comité du programme et de la coordination a été saisi du rapport sur l'examen triennal de l'application des recommandations qu'il avait faites à sa trente-deuxième session concernant l'évaluation des activités du HCR⁵. Il ressortait du rapport que le HCR avait enregistré des progrès dans l'application des recommandations touchant la recherche de nouvelles formes de protection internationale, de solutions durables, de stratégies en matière de relations extérieures, de ressources budgétaires et de moyens d'intervention rapide. Toutefois, les résultats étaient assez peu

Le HCR avait entrepris un effort concerté afin de donner suite aux recommandations concernant la recherche de nouvelles formes de protection internationale, de solutions durables, de stratégies en matière de relations extérieures, de ressources budgétaires et de moyens d'intervention rapide.

convaincants en ce qui concerne l'application de certaines recommandations, notamment dans le cas des organisations non gouvernementales. Parfois, des facteurs externes avaient entravé tout progrès véritable ou conduit à l'adoption d'une formule autre que celle qui avait été recommandée.

45. À sa trente-sixième session, le CPC s'est penché sur l'examen triennal du HCR et a accueilli favorablement le rapport qu'il a jugé complet. Il a noté que ses recommandations avaient aidé le HCR à améliorer son efficacité, a pris acte du rapport et a recommandé que le HCR et les autres

organisations compétentes prennent des mesures de suivi au sujet des questions soulevées dans le rapport et que le Bureau des services de contrôle interne entreprenne, le cas échéant, dans le cadre de son mandat général, un examen des mesures ainsi prises.

2. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : activités d'audit

Programmes de pays

46. En plus des activités concernant l'administration et les opérations du siège du HCR, le Bureau des services de contrôle interne a effectué durant la période considérée des audits des programmes de pays suivants : Afghanistan, Autriche, Bangladesh, Guinée, Hong-kong, Indonésie, Iraq, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Ouganda, Pakistan, Sri Lanka, Thaïlande et Zaïre.

47. L'accent a été tout particulièrement mis sur les travaux effectués par les partenaires d'exécution au titre d'accords subsidiaires conclus avec le HCR. D'une manière

Des carences ont été constatées dans le contrôle financier des partenaires d'exécution et dans l'aptitude des bureaux extérieurs du HCR à contrôler efficacement leurs activités.

générale, des carences ont été constatées dans le contrôle financier des partenaires d'exécution et dans l'aptitude des bureaux extérieurs du HCR à contrôler efficacement leurs activités.

48. Il est fréquemment arrivé que les fonds versés par le HCR à ses partenaires d'exécution n'aient pas été placés dans des comptes en banque séparés et n'aient pas fait d'objet d'une comptabilité distincte. Il a donc été difficile de déterminer les dépenses effectives des projets ainsi que le montant des intérêts accumulés, et par conséquent les fonds remboursables au HCR.

49. Dans un certain nombre de cas, les partenaires d'exécution ont imputé des dépenses d'administration excessives au titre des projets financés par le HCR, qui ont souvent compris les dépenses d'administration afférentes à la fois aux opérations du siège et aux opérations sur le terrain. Parfois, les bureaux extérieurs du HCR ont absorbé une grande partie des dépenses d'administration des partenaires d'exécution en prenant à leur charge les frais de location, les traitements et salaires et les frais généraux. Par conséquent, les dépenses supplémentaires imputées aux projets au titre des «frais généraux» ne paraissaient pas justifiées. Le Comité exécutif du HCR a entre-temps approuvé des mesures visant à régler ce problème.

50. D'une manière générale, les partenaires d'exécution ont été lents à présenter leurs rapports financiers définitifs, sans lesquels le HCR n'est souvent pas en mesure de décider s'il convient de recouvrer le solde inutilisé d'un projet ou de procéder dans les délais prévus à l'achèvement de ce projet. Étant donné que les retards ont également des répercussions sensibles sur la disponibilité et la gestion de trésorerie des fonds consacrés aux programmes, les responsables de la gestion du HCR devraient en particulier renforcer leur capacité de contrôler les partenaires d'exécution et d'examiner avec les donateurs les mesures nécessaires à cet effet.

51. Les partenaires d'exécution n'ont pas toujours pu justifier d'importantes dépenses de projet signalées au HCR. Les systèmes de comptabilité utilisés ont créé des difficultés pour les ajustements. Les responsables de la gestion du HCR doivent améliorer les modalités de contrôle des dépenses de projet, notamment en ce qui concerne le contrôle et la justification des engagements financiers.

52. Afin d'accélérer la fourniture d'une aide à certains groupes de réfugiés, le HCR a de plus en plus financé des projets d'impact rapide avec divers partenaires d'exécution. Toutefois, il a souvent été difficile de suivre l'état d'avancement de ces projets en raison des carences existant dans les procédures de contrôle. En conséquence, les rapports financiers n'ont pas été suffisants.

Gestion de trésorerie

53. Durant la période considérée, les audits ont mis constamment l'accent sur la gestion de trésorerie aussi bien au siège que sur le terrain. Au siège, on a constaté qu'en dehors des règles de gestion financière du HCR, aucune directive officielle n'avait été publiée en vue de convertir les devises reçues des donateurs et les investissements consécutifs.

54. Dans les bureaux extérieurs du HCR, on a constaté que le fonctionnement de programmes importants était financé en espèces en raison des conditions locales. Des mesures de sécurité spéciales devaient être prises pour transporter les fonds sur place. Des carences ont été constatées dans les contrôles concernant l'administration de ces procédures.

55. La gestion de trésorerie a également été examinée en ce qui concerne les besoins en devises des partenaires d'exécution. Fréquemment, lorsque la monnaie locale est jugée instable ou inflationniste, des accords subsidiaires et des budgets sont établis en dollars des États-Unis. Les partenaires d'exécution reçoivent donc des devises fortes et il leur incombe de les convertir en monnaie locale. Le HCR doit recevoir des documents sur ces opérations de change,

mais les contrôles ont été faibles, voire parfois inexistants, ce qui laisse la porte ouverte à des abus.

Activités consultatives

56. Dans le cadre d'un audit antérieur, la Division de l'audit et des conseils de gestion avait constaté que le principal partenaire d'exécution dans un pays était redevable

Des discussions ont abouti à un accord visant à recouvrer un montant de 323 000 dollars.

l'exercice 1984. La Division a analysé les états financiers présentés et a appuyé le HCR durant ses discussions avec le vérificateur général des comptes du pays et le partenaire d'exécution afin de recouvrer les soldes inutilisés au titre des projets et d'autres montants dus au HCR. Ces discussions ont abouti à un accord visant à recouvrer une somme de 323 000 dollars.

3. Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

57. À la demande du Secrétaire général, le Bureau des services de contrôle interne a effectué une inspection des pratiques de gestion et d'administration de l'UNRWA.

L'inspection a révélé d'importants problèmes de gestion au siège de l'UNRWA.

L'inspection a révélé un certain nombre d'importants problèmes de gestion au siège de l'Office, qui peuvent être résumés comme suit :

- a) Aucun organe de surveillance ou organe intergouvernemental ne contrôle ou ne supervise les décisions du Commissaire général;
- b) Les mécanismes institutionnels internes, qui avaient été créés pour fournir des orientations et des conseils au Commissaire général — tels que le Cabinet général, le Comité de l'administration et de la gestion et le Comité des ressources en personnel — ont été marginalisés au point d'avoir perdu toute efficacité. Il en était résulté un climat de méfiance et des relations tendues entre le personnel et la direction;
- c) En ce qui concerne les systèmes internes de contrôle, de coordination et de supervision, l'examen effectué par le Bureau des services de contrôle interne a permis de constater ce qui suit : i) le Bureau de vérification des comptes avait été affaibli au fil des ans sans que les responsables de la gestion ne s'efforcent

apparemment de le renforcer; ii) le Bureau de la planification et de l'évaluation avait perdu la confiance de ceux dont il était censé améliorer l'efficacité; iii) les services de l'Office ne recevaient aucune orientation régulière sur les questions concernant leurs programmes et l'accomplissement de leurs tâches. Rien ne montrait vraiment que le Commissaire général était mis au courant de ces questions;

- d) En ce qui concerne les difficultés créées par la situation financière, la méthode adoptée par l'Office paraissait être purement circonstancielle et manquait de cohérence et de vue d'ensemble. Par exemple, la question des économies à réaliser avait été réglée essentiellement par le gel du recrutement et des augmentations de traitement, et par le recrutement d'agents locaux pour pourvoir les postes internationaux. Le rapport du Bureau des services de contrôle interne souligne que pour pouvoir envisager utilement de réaliser des économies ou des réductions budgétaires, il est essentiel d'évaluer les activités programmées afin de définir les doubles emplois et les secteurs susceptibles d'être rationalisés ou regroupés. Il convient également de mettre en place des mécanismes efficaces de contrôle des dépenses. Ce qui est encore plus important, il faut que les réductions de ressources donnent lieu à des mesures d'efficacité afin d'assurer davantage de services avec moins de moyens;
- e) S'agissant du transfert à Gaza du siège de l'UNRWA, l'étude indique que les travaux de l'Office pourraient être sérieusement compromis si les services administratifs et financiers n'étaient pas également déplacés. Ces services ne devraient pas être fragmentés ni séparés des départements qu'ils desservent et avec lesquels il doivent assurer une interaction constante. L'UNRWA signale que ces services ont été transférés à Gaza dans le cadre de son siège.

58. L'UNRWA a néanmoins continué d'accomplir sa tâche, parfois dans des conditions extrêmement difficiles et malgré les problèmes susmentionnés et la fréquence des conflits et des crises qui se produisent dans la région.

59. Le rapport constate que la capacité de l'Office de s'adapter à l'évolution des circonstances est dans une large

***L'adaptation de l'UNRWA à l'évolution
des circonstances est due à l'engagement
et au dévouement de son personnel.***

mesure attribuable à l'engagement et au dévouement de son personnel.

60. À l'issue de l'étude, une série de recommandations visant à régler les problèmes les plus importants ont été

faites à l'intention de l'Administration de l'UNRWA. Ces recommandations comprennent les propositions suivantes :

- a) Réactiver et revitaliser immédiatement le rôle des mécanismes internes de gestion;
- b) Accroître la transparence du processus décisionnel et informer le personnel de toutes les questions importantes qui le concernent, et réévaluer les décisions controversées qui ont été prises au cours des dernières années en matière d'organisation et de personnel;
- c) Assurer une formation à la gestion;
- d) Renforcer les fonctions d'audit et effectuer des investigations dans des domaines vulnérables et à haut risque;
- e) Transformer le Bureau de la planification et de l'évaluation en outil de gestion concret qui permette de contrôler au niveau central l'exécution des programmes et d'évaluer les résultats obtenus en coopération avec les départements organiques concernés;
- f) Veiller à ce que les fonctions, les responsabilités et l'obligation redditionnelle des divers départements et divisions soient clairement articulées.

61. Il convient de noter que le Commissaire général de l'UNRWA récemment nommé a bien accueilli les conclusions du Bureau des services de contrôle interne. Il a déjà pris des mesures en vue d'appliquer les recommandations les plus urgentes du Bureau.

4. Département des affaires humanitaires

62. Le Groupe central d'évaluation du Bureau des services de contrôle interne a commencé à procéder à une évaluation approfondie du Département des affaires humanitaires, que le Comité du programme et de la coordination doit examiner à sa trente-septième session en mai 1997.

5. Centre pour les droits de l'homme

63. Les progrès accomplis dans l'application des principales recommandations résultant de l'enquête consacrée au Centre il y a près de deux ans ont été plutôt lents. Aucune mesure concrète n'a été prise jusqu'ici pour créer dans le processus de gestion un système de contrôle des programmes permettant de répondre aux besoins de cohérence et d'orientation dans le cadre de la formulation du programme de travail, d'assurer la coordination, de surveiller l'exécution, d'évaluer les résultats et d'obtenir régulièrement des informations sur les problèmes qui doivent retenir l'attention immédiate des responsables de la gestion. L'absence d'un tel système nuit à l'amélioration déjà apportée à la gestion

du Centre grâce à la nomination d'un fonctionnaire de la classe P-5 pour diriger l'administration.

64. Des progrès tangibles ont été accomplis en matière de restructuration sur la recommandation du Bureau des services de contrôle interne, et une nouvelle organisation du secrétariat du Centre a été mise en place. On ne voit toutefois pas encore clairement comment fonctionne ce nouveau cadre. La dernière phase de la restructuration — qui consiste à définir les compétences requises, à les comparer avec celles du personnel en place et à procéder aux réaffectations nécessaires — devrait être achevée avant la fin de 1996.

C. Achats

1. Questions générales

65. Durant la période considérée, le Bureau des services de contrôle interne a effectué un audit sur les achats à la suite du rapport du Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats et en tant qu'étude supplémentaire axée sur le contrôle de la gestion aux différentes étapes.

66. Les principaux résultats de l'audit ont porté sur les problèmes généraux concernant l'organisation des opérations d'achats. Des carences spécifiques ont été constatées au stade des contacts préalables, de la passation des marchés et de l'administration des contrats. Comme il est indiqué dans le rapport du Secrétaire général en date du 9 février

Des carences ont été constatées au stade des contacts préalables, de la passation des marchés et de l'administration des contrats dans le domaine des achats.

Secrétariat de l'ONU (A/C.5/50/13/Rev.1), un certain nombre de mesures avaient déjà été prises ou étaient prévues en ce qui concerne l'application des mesures de réforme recommandées par le Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats ainsi que par les vérificateurs internes et externes. De plus, l'Administration a sollicité les observations et suggestions du Bureau des services de contrôle interne au sujet du nouveau projet de manuel relatif aux achats. Le Bureau continuera à suivre les questions concernant la réforme des achats.

67. Le Bureau des services de contrôle interne a fourni dans plusieurs cas des services consultatifs en matière d'achats et a présenté plusieurs recommandations concernant la gestion d'importants marchés de fourniture de biens et de services destinés aux opérations de maintien de la paix.

2. Achats du Département des services d'appui et de gestion pour le développement

68. Durant la période considérée, le Bureau des services de contrôle interne a effectué un audit concernant les achats effectués au titre des projets de coopération technique par le Service des marchés et des achats du Département des services d'appui et de gestion pour le développement; cet audit a révélé certaines carences dans les contrôles et procédures en matière d'achats. Un résumé des principales constatations et recommandations et des réactions des responsables a été présenté à l'Assemblée générale (A/50/945, annexe). Les problèmes soulevés au cours de l'audit, notamment les entorses aux procédures élémentaires de contrôle, ont montré qu'il fallait renforcer l'ensemble du processus. Des achats étaient effectués par l'intermédiaire de certains bureaux dont la cote de crédit était médiocre ou n'avait jamais été établie, exposant l'Organisation à de gros risques et à des prix apparemment trop élevés. Le Bureau des services de contrôle interne comptait qu'à la suite de l'audit et de son suivi, le Département prendrait des mesures pour améliorer la planification, le suivi et le contrôle des achats et, ce faisant, renforcer l'intégrité de la procédure, diversifier davantage les sources d'approvisionnement et obtenir un meilleur rapport coût-efficacité. Le Bureau a été assuré que le Département avait pris les mesures voulues.

69. Un audit séparé a porté sur les achats effectués au titre des opérations de maintien de la paix par le Département afin de faire face à des situations d'urgence; cet audit a révélé certaines carences dans les contrôles et procédures en matière d'achats, qui étaient principalement dues au manque de préparation et d'orientation du personnel du Département pour faire face à cette tâche particulière. Le Département a pris par la suite les mesures voulues pour remédier à la situation et le Bureau des services de contrôle interne a été assuré que toute délégation future serait planifiée en vue d'améliorer l'information et la coordination, en particulier dans les domaines de la planification et de l'appui technique concernant les achats.

3. Achats du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

70. La plupart des achats du HCR sont effectués à son siège à Genève. Toutefois, en raison de la décentralisation des opérations, des achats sont également effectués par les bureaux extérieurs et les partenaires d'exécution. Le système de rapports financiers du HCR ne permet pas de rassembler aisément des informations sur les achats et de les communiquer au siège et aux bureaux extérieurs. Ainsi, il n'est pas facile d'établir la valeur totale des marchandises achetées par le HCR, bien qu'une information financière de ce genre soit nécessaire pour le processus général de contrôle et de décision. Par exemple, la Section des fournitures

et des transports du siège du HCR a acquis des véhicules et des pièces de rechange pour une valeur de 20 millions de dollars, soit 20 % du total des achats effectués par la Section. Toutefois, les bureaux extérieurs et les partenaires d'exécution ont également consacré des sommes considérables à l'achat de véhicules et de pièces, dont il est estimé que le coût total se situe entre 6 et 7 millions de dollars. La Section des fournitures et des transports, qui est responsable des achats, n'était pas au courant de ces acquisitions. Une approche plus coordonnée à l'égard des achats permettrait d'utiliser de manière plus efficace et rationnelle les fonds du HCR; le Haut Commissariat est sur le point d'adopter une telle démarche.

71. De plus, le Bureau des services de contrôle interne a constaté que le HCR, une fois terminée la phase d'urgence d'une opération, n'assumait pas toujours rapidement la responsabilité des fonctions en matière d'achats qui avaient été effectués par des partenaires d'exécution en situation d'urgence. En ce qui concerne les achats d'une grande complexité technique, il a constaté que le HCR ne recherchait pas toujours les compétences nécessaires. Les efforts considérables que le HCR faisait pour réaffecter du matériel faisant double emploi à des programmes qui en avaient besoin n'étaient pas toujours couronnés de succès. La raison principale en était le défaut d'évaluation des besoins exacts du programme bénéficiaire.

4. Achats de l'Office des Nations Unies à Genève

72. Un audit des opérations d'achats à l'Office des Nations Unies à Genève a révélé un certain nombre de carences indiquant par exemple que les responsabilités en matière de gestion des fournitures de papier n'étaient pas clairement réparties, que tout le temps voulu n'avait pas été consacré à la réponse aux appels d'offres, que les fonctionnaires établissant les demandes d'achat étaient aussi chargés d'identifier les fournisseurs et que des fonds étaient bloqués à la suite du non-remboursement de la taxe à la valeur ajoutée. Le Bureau des services de contrôle interne a constaté des irrégularités dans l'achat de fournitures destinées à l'entrepôt de Pise du Département des affaires humanitaires. Le marché avait été adjugé à un soumissionnaire tardif dont le pli renfermant la soumission avait été ouvert après la séance publique. Des soumissions qui ne correspondaient pas à l'appel d'offres avaient été ouvertes et examinées.

73. On a constaté des cas où les plis renfermant les soumissions n'avaient pas été convenablement réceptionnés. Aucune trace n'avait été conservée de la date à laquelle les plis avaient été reçus du fait que les enveloppes avaient disparu. De plus, l'horodateur utilisé pour les accusés de

réception pouvait être facilement manipulé, et l'on pouvait ainsi douter de l'exactitude de la date et de l'heure indiquées. Les fonctionnaires des achats signaient les soumissions ouvertes en public, contrairement aux directives énoncées dans le Manuel relatif aux achats. L'Office a bien accueilli les recommandations figurant dans l'audit et des efforts sont en cours afin de remédier aux divers problèmes.

5. Expéditions

74. Un certain nombre de carences graves sont apparues lors de l'examen des opérations d'expédition effectuées par le Groupe du transport maritime de la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix et par la Division des achats et des transports du Bureau des services de conférence et services d'appui. En l'occurrence, les cahiers des charges applicables aux soumissions ne définissaient pas avec précision les services requis. Les exposés présentés au Comité des marchés du Siège n'avaient pas tenu dûment compte des renseignements fournis dans les soumissions. Les estimations de départ concernant les marchandises et les coûts avaient été dépassées. Dans un cas, un marché a excédé de 1,6 million de dollars la somme à ne pas dépasser, soit 36 % du montant du marché initial. Des chargeurs ont opéré sans contrat et l'un des marchés passés a été prorogé sans qu'il y ait eu de nouveaux appels d'offres. Tandis qu'il a été financièrement tiré parti du sous-affrètement de navires affrétés à temps par les Nations Unies, les obligations imposées et les conditions de remboursement n'ont pas été clairement définies.

75. Un examen des opérations de transport à l'Office des Nations Unies à Genève a montré que l'Organisation pourrait réaliser des économies si elle adaptait les spécifications et l'administration de ses contrats à l'évolution du secteur des transitaires qui était de plus en plus concurrentiel. Entre 1993 et 1995, l'Office a versé plus de 5,4 millions de dollars pour des services d'expédition. En se fondant sur un échantillon limité, les vérificateurs ont constaté des pertes et un manque à gagner considérable, dus à l'insuffisance des contrôles lorsque, par exemple, les tarifs payés par l'Organisation avaient dépassé ceux qui étaient spécifiés dans les contrats et qu'il n'avait pas été tiré parti des possibilités de ristourne. Pour l'expédition de marchandises diverses, l'Office n'a pas fait appel à la concurrence pour obtenir des services d'expédition et s'est contenté de confier les travaux à tour de rôle à trois chargeurs/transitaires, ce qui a éliminé la possibilité d'obtenir les tarifs les plus bas possibles. L'Office a signalé que les spécifications concernant le transport des effets personnels et des marchandises diverses était en cours de révision et qu'un appel d'offres serait bientôt lancé.

6. Assurances

76. L'Organisation des Nations Unies est exposée à divers types de risques de pertes et de sinistres. Afin de se protéger, l'Administration a souscrit à un certain nombre de polices d'assurance commerciale qui réduisent ou éliminent les risques. Des expéditions de l'Organisation d'une valeur de plus de 700 millions de dollars ont été assurées entre 1990 et 1994 au titre de la police d'assurance sur marchandises, les primes se chiffrant à environ un million de dollars par an. La police d'assurance-automobile couvre environ 20 000 véhicules appartenant à l'Organisation et aux contingents militaires et les primes versées chaque année s'élèvent au total à environ 4,7 millions de dollars. L'audit de gestion du Bureau des services de contrôle interne concernant l'administration des assurances sur marchandises et des

L'audit de gestion du Bureau des services de contrôle interne concernant l'administration des assurances sur marchandises et des assurances au tiers sur les véhicules a confirmé que les pratiques adoptées en la matière avaient permis à l'Organisation d'obtenir une couverture globale.

polices avaient permis à l'Organisation d'obtenir une couverture globale. Il a néanmoins révélé que, dans de nombreux domaines, les coûts auraient pu être réduits et la protection assurée d'une manière plus cohérente. L'Administration est convenue d'une manière générale d'appliquer les recommandations du Bureau en vue d'améliorer l'administration des programmes d'assurance. Les principales constatations et recommandations de cet audit seront communiquées à l'Assemblée générale.

D. Problèmes posés par la création d'organes

1. Observations générales

77. Au cours de ces dernières années, les États Membres ont eu de plus en plus recours à l'Organisation des Nations Unies pour faire face aux nouveaux défis que doit relever la communauté internationale. Les tentatives faites pour y répondre ne manquent pas de poser des problèmes d'organisation et de financement. Du point de vue des contrôles internes, la mise en place d'une opération ou d'une organisation nouvelle est particulièrement délicate. Le manque de temps et d'expérience, les carences de la planification, les retards ou les insuffisances en matière de délégation de pouvoirs ou l'obtention de ressources au dernier moment

Du point de vue des contrôles internes, la mise en place d'une opération ou d'une organisation nouvelle est particulièrement délicate.

aboutissent souvent à une accumulation de problèmes et à de graves défauts d'efficacité lors de la phase initiale des opérations. Le Bureau des services de contrôle interne attache par conséquent dans ses audits une attention particulière aux organes nouvellement créés afin de pouvoir identifier dès que possible les problèmes et les carences rencontrés et aider à y remédier immédiatement. Dans tous les cas qui se sont présentés jusqu'ici, les responsables de la gestion ont bien accueilli les recommandations résultant des audits et ont pris des mesures pour remédier aux carences ainsi révélées.

2. Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie

78. Un audit complet du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie à La Haye a montré qu'il avait fallu environ 18 mois à compter de la création du Tribunal pour que celui-ci devienne pleinement opérationnel. Les 11 juges ont été nommés dès novembre 1993 sans qu'ait été mis en place l'appui administratif nécessaire à leurs travaux. Les incertitudes concernant leurs conditions d'emploi ont entraîné des dépenses inutiles et seuls 5 des 11 juges résidaient à La Haye à la fin de 1995.

79. Malgré la présence d'un personnel extrêmement motivé, la mise en place de l'appareil administratif a été marquée par divers problèmes. Les retards enregistrés dans la délégation des pouvoirs voulus du Siège ont abouti à des recrutements non autorisés. Le classement des traducteurs n'a correspondu aux directives du Bureau de la gestion des ressources humaines que dans 3 cas seulement sur 14. Par ailleurs, le personnel prêté par certains pays donateurs a commencé à travailler avant que les conditions des prêts n'aient été fixées. Les dispositions prises pour la construction, la location et l'entretien des bureaux et du quartier pénitentiaire auraient pu être plus rationnelles et transparentes. Quinze gardes ont été engagés plus de six mois

Quinze gardes ont été engagés plus de six mois avant l'arrivée du premier détenu et avant même que la construction du quartier pénitentiaire n'ait été achevée.

avant l'arrivée du premier détenu et avant même que la construction du quartier pénitentiaire n'ait été achevée. On a également noté que les informations présentées à l'Assemblée générale n'indiquaient pas toutes les dispositions finan-

cières concernant les gros travaux d'aménagement des bureaux loués et la construction d'une salle d'audience. De plus, il convenait de renforcer les contrôles internes afin de vérifier les coûts de la construction. Dans le domaine des achats, les retards apportés à la délégation de pouvoirs et à la mise en place d'un mécanisme administratif ont abouti à des opérations trop coûteuses et à des mesures prises par du personnel non autorisé et ont exposé l'Organisation à des risques d'action en justice.

80. L'administration du Tribunal a bien accueilli les résultats de l'audit et a pris des mesures afin de remédier à la plupart des problèmes constatés. Le Bureau des services de contrôle interne effectuera une étude complémentaire en application de la résolution 50/212 C de l'Assemblée générale en date du 7 juin 1996.

3. Tribunal pénal international pour le Rwanda

81. Un premier examen des aspects administratifs du Tribunal pénal international pour le Rwanda à Arusha a permis de constater ce qui suit : le processus de recrutement des enquêteurs devait être accéléré; la qualité et les connaissances des interprètes/traducteurs étaient insuffisantes; des critères en matière de qualifications professionnelles devaient être officiellement élaborés aux fins du recrutement; l'administration du Tribunal manquait des compétences nécessaires pour pouvoir gérer efficacement

son programme de travaux de construction : en particulier, la planification des travaux ne tenait pas suffisamment compte de la sécurité; les rapports financiers n'étaient pas présentés dans les délais prescrits et sous la forme voulue. Des mesures correctives ont été rapidement prises sur la base des recommandations résultant de l'audit et des économies d'environ 3,2 millions de dollars ont été réalisées dans

Des économies d'environ 3,2 millions de dollars ont été réalisées dans les travaux de construction envisagés pour les locaux du Tribunal.

les travaux envisagés pour les locaux du Tribunal; toutefois, il est apparu de nouveaux problèmes administratifs qui exigeront que la Division de l'audit et des conseils de gestion et la Section des investigations entreprennent en commun un examen complémentaire en application, notamment, de la résolution 50/213 C de l'Assemblée générale en date du 7 juin 1996.

4. Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés

82. Sur la suggestion du Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés, la structure administrative actuelle de son bureau a fait l'objet d'une évaluation. Du fait que le Bureau du Coordonnateur spécial à Gaza manquait de personnel ou souffrait d'un manque de continuité dans ses effectifs, l'ONUST a continué de lui offrir un appui administratif, que le Département des opérations de maintien de la paix a autorisé jusqu'à ce que l'Assemblée générale approuve le budget du Coordonnateur. Cette division des tâches n'est pas satisfaisante du fait qu'elle a abouti à des doubles emplois entre le Bureau du Coordonnateur et l'ONUST. Le Bureau des services de contrôle interne a également recommandé que, lorsqu'un accord aurait été conclu avec le pays hôte et qu'un chef de l'administration aurait été recruté, le Bureau du Coordonnateur prenne des mesures afin de mettre en place son propre appareil administratif et devienne une entité autonome. À cet effet, le Département des opérations de maintien de la paix prendra des mesures afin d'accroître l'indépendance logistique du Bureau du Coordonnateur de façon que la mission puisse entreprendre la gestion administrative et financière de ses opérations.

III

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

A. Audit et conseils de gestion

1. Généralités

83. Pendant la période considérée, la Division de l'audit et des conseils de gestion a procédé à des audits des activités du Secrétariat, dont les missions de maintien de la paix et les projets de coopération technique; des bureaux des Nations Unies à Genève, Nairobi et Vienne; de la Commission économique pour l'Europe (CEE) et de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC); du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE); du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat); du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR); du Centre du commerce international (CCI) et des Tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda.

84. Pendant la période considérée, la Division a constaté que des économies et recouvrements d'un montant de près de 12 millions de dollars étaient susceptibles d'être réalisés. Des économies et recouvrements d'un montant de près de 9 millions de dollars ont été réalisés grâce à l'adoption de mesures recommandées par la Division au cours de la période considérée et de périodes antérieures. Le Bureau des services de contrôle interne s'est montré conservateur dans l'estimation des économies susceptibles d'être réalisées, et un contrôle étroit de l'application des mesures recommandées a permis d'accroître le montant des recouvrements effectifs.

85. Étant donné le volume financier des opérations et les risques potentiels, une partie considérable des ressources de la Division a une fois de plus été consacrée au maintien de la paix, aux activités humanitaires, en particulier les opéra-

tions du Haut Commissariat pour les réfugiés, et aux achats. Outre les contrôles qu'il a déjà mis en train dans diverses unités administratives, le Bureau des services de contrôle interne a intensifié ses efforts pour fournir à l'Organisation des services d'audit et de conseils de gestion.

86. La Division de l'audit et des conseils de gestion a procédé à 131 contrôles entre le 1er juillet 1995 et le 30 juin 1996 :

Section du Siège	20
Section du maintien de la paix	20
Section des opérations	24
Section du traitement électronique de l'information	5
Section de l'audit et des conseils de gestion	6
Section de l'Europe	17
Section de l'Afrique	10
Section du Haut Commissariat pour les réfugiés	29

Nombre total de contrôles 131

87. Pendant la période considérée, ces contrôles ont donné lieu à 260 communications, comportant 2 105 recommandations, qui peuvent être classées comme suit selon leur objet :

Respect des règles, règlements et politiques de l'ONU	742
Utilisation économique et efficace des ressources	426
Protection des avoirs	411
Contrôles internes satisfaisants	390
Réalisation des objectifs	136

Nombre total de recommandations 2 105

Des recommandations ont été formulées concernant les domaines suivants :

Gestion des programmes et projets	271
Passation des marchés	433
Gestion immobilière	401
Gestion de trésorerie	181
Systèmes informatiques	42
Comptabilité et informations financières	327
Personnel/traitements/voyages	450
Nombre total de recommandations	2 105

88. Au cours de la période considérée, beaucoup des postes de la Division sont restés vacants. Au début de 1996, sur les 53 postes d'administrateur, 42 seulement avaient été pourvus, ce qui représente un taux de vacance de poste de près de 21 %. Divers facteurs ont fait obstacle aux recrutements qui auraient permis de pourvoir les postes vacants : le gel du recrutement dû à la crise financière, le fait que les postes nouvellement approuvés pour l'exercice biennal 1996-1997 n'ont été budgétisés qu'à raison de 50 % de leur coût, le taux de vacance imposé au titre du budget pour 1996-1997 et, d'une façon générale, la lenteur des méthodes de recrutement à l'Organisation. À la fin de la période considérée, trois postes de plus avaient été pourvus, et il restait 8 postes vacants pour lesquels les démarches nécessaires pour procéder aux recrutements n'étaient toujours pas achevées. Si tous les postes avaient été pourvus, la Division aurait disposé de 2 000 jours d'audit supplémentaires. Elle aurait ainsi pu procéder à des contrôles beaucoup plus étendus et avoir un rendement sensiblement plus élevé.

89. S'ajoutant à l'existence de postes vacants, la pénurie de fonds pour les voyages a également été préjudiciable à l'exécution du plan d'audit. La suspension des voyages au

La pénurie de fonds pour les voyages et l'existence de postes vacants ont été préjudiciables à l'exécution du plan d'audit.

cours de la deuxième moitié de 1995 en raison de la crise de trésorerie a obligé la Division à annuler plusieurs audits qu'elle avait prévu d'effectuer dans les bureaux extérieurs.

90. Pendant la période considérée, les femmes ont été mieux représentées dans la Division. Quatre femmes y ont été recrutées à des postes d'administrateur au cours des 12 mois écoulés (1 P-5, 1 P-3 et 2 P-2).

91. La Division a intensifié ses efforts pour assurer une formation spécialisée à ses nouvelles recrues. Un séminaire de deux semaines, organisé à l'intention des vérificateurs en poste à Genève et à Nairobi, a porté sur le contrôle de l'exécution des programmes et l'audit axé sur l'utilisateur. D'autres activités de formation ont été consacrées à des questions telles que les normes de contrôle interne, l'audit des achats, le recours à la technologie pour les activités d'audit et une présentation rationnelle des résultats des audits. Dans le domaine de la formation, la Division coopère avec l'Institut des vérificateurs internes des comptes et d'autres instituts de formation professionnelle. Elle a aussi bénéficié du soutien des organismes d'audit les plus importants de divers États Membres de l'Organisation.

92. Comme suite au mémorandum d'accord passé entre le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) et le Bureau des services de contrôle interne, la Division de l'audit et des conseils de gestion a été chargée du contrôle interne des activités financées par le Fonds du PNUCID, fonction qu'elle a assumé à compter du 1er mai 1996. La Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et le Bureau des services de contrôle interne ont également conclu un accord en vertu duquel des services de contrôle interne seraient assurés à la Caisse des pensions. Le Bureau a créé un groupe d'audit de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, qui commencera à fonctionner en septembre 1996. Le PNUCID et la Caisse commune des pensions rembourseront tous deux au Bureau le coût des services d'audit qui leur auront été fournis.

Normes de contrôle interne

93. L'Organisation dans son ensemble n'a pas encore donné suite à la recommandation du Bureau l'incitant à adopter des normes de contrôle interne. La Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix a cependant décidé d'inclure la question des contrôles internes dans son programme de formation à l'intention des responsables de la gestion administrative des opérations de maintien de la paix. Le Bureau des services de contrôle interne se félicite de cette première initiative et espère que d'autres mesures du même genre seront prises par les responsables de la gestion administrative.

2. Constatations et recommandations importantes

Opérations de maintien de la paix

94. Voir les paragraphes 17 à 39 ci-dessus.

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

95. Voir les paragraphes 46 à 56 ci-dessus.

Système intégré de gestion (SIG)

96. La Section du traitement électronique de l'information de la Division de l'audit et des conseils de gestion a collaboré étroitement avec le personnel affecté au Système intégré de gestion, veillant à ce que la conception, la construction, le contrôle, la conversion et l'application du Système soient conformes aux normes de traitement des données et d'audit applicables à l'élaboration et l'utilisation des systèmes d'information, et à ce que les procédures et contrôles internes voulus soient incorporés au Système au stade de la conception et y demeurent présents au stade de l'exécution et de la mise en oeuvre.

Courrier électronique

97. Un contrôle de gestion a montré que le courrier électronique est devenu un mode de communication indispensable pour l'ONU et que son potentiel comme moyen de réaliser davantage d'économies et d'accroître l'efficacité et l'efficience de l'Organisation est considérable. L'audit a montré que la politique et les objectifs n'étaient pas clairement définis, que les indicateurs de résultats et les critères d'évaluation n'étaient pas encore arrêtés et que la direction n'avait pas encore défini une stratégie d'ensemble pour atteindre les objectifs visés. Un rapport distinct sur les principales constatations et recommandations du Bureau des services de contrôle interne a été présenté à l'Assemblée générale (voir A/50/1005).

Traitement de l'information dans les commissions régionales

98. Conformément au plan qu'elle avait envisagé pour l'examen des opérations de traitement de l'information dans les commissions régionales, la Division de l'audit et des conseils de gestion a procédé à un contrôle du système de traitement de l'information de la CEPALC, qui a porté sur l'installation informatique, les opérations effectuées et les

procédures d'utilisation des applications. Le contrôle a porté essentiellement sur la Section des services informatiques, qui est chargée de veiller sur l'infrastructure informatique et d'en faciliter une utilisation efficace par les fonctionnaires, le but étant d'améliorer le fonctionnement et le rendement d'ensemble de la CEPALC. La Division a noté principalement qu'il serait souhaitable que le Comité directeur dirige plus activement les activités de traitement de l'information et qu'il y aurait lieu d'élaborer une méthodologie plus structurée qui permette d'assurer l'exactitude et la fiabilité des informations financières et d'apporter des améliorations dans la sécurité du système et la reprise du fonctionnement après sinistre.

Administration générale

99. Des audits ont été consacrés notamment aux contrôles applicables au tableau d'effectifs, à l'indemnité pour frais d'études, à la prime de mobilité et de sujétion, à l'allocation-logement et aux voyages.

100. Les audits de l'allocation-logement au Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) et au PNUE ont montré que par suite de graves insuffisances dans les contrôles internes des sommes trop élevées avaient été versées à des fonctionnaires. En particulier, dans les deux cas, l'Administration n'avait pas exigé que des demandes lui soient soumises tous les ans et n'avait pas fixé de normes quant à ce qui constituait des loyers raisonnables. Dans le cas d'Habitat, un fonctionnaire a reçu à lui seul un trop-versé de 150 000 dollars, ayant touché un trop-versé mensuel moyen d'environ 2 500 dollars pendant plusieurs années. Le problème était d'autant plus grave que le fonctionnaire ne s'était pas enquis de la raison de ce trop-versé flagrant. L'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN) a déjà mis en train le recouvrement par tranches mensuelles

À Habitat, un fonctionnaire a reçu un trop-versé de 150 000 dollars, ayant touché un trop-versé mensuel moyen d'environ 2 500 dollars pendant plusieurs années.

la totalité de ces sommes font l'objet d'un recours actuellement à l'étude au Siège. Dans un autre cas, portant sur un trop-versé de 33 000 dollars sur une période de trois ans, un fonctionnaire a continué de recevoir une allocation-logement au taux correspondant à un bail d'appartement new-yorkais alors même qu'il avait établi son domicile sur un autre continent. Au PNUE, un fonctionnaire a bénéficié d'un trop-versé de plus de 13 000 dollars. En outre, il n'existe pas de directives indiquant clairement quels services doivent être inclus dans les loyers. C'est ainsi qu'il est arrivé que le coût de services tels que la sécurité, le jardinage, l'eau, les pisci-

nes et les saunas ait été inclus dans les loyers et que, de ce fait, ce soit l'ONU qui l'ait financé. Comme suite à l'audit effectué, l'ONUN a procédé à un examen de tous les paiements effectués au titre de l'allocation-logement et a entamé des actions en recouvrement dans les cas où cela s'imposait.

101. À l'Office des Nations Unies à Genève, la Division de l'audit et des conseils de gestion a procédé à l'audit de l'application de l'option de la somme forfaitaire pour le congé dans les foyers, de l'indemnité pour frais d'études et des voyages de visite familiale. Ladite option permet au fonctionnaire, au lieu de recourir à la méthode habituelle, d'organiser lui-même son voyage et de recevoir à cette fin une somme forfaitaire. Cette somme représente 75 % du tarif plein en classe économique du voyage entre Genève et l'aéroport le plus proche du lieu du congé dans les foyers sur un avion régulier du transporteur aérien pratiquant les prix les plus bas. On comptait que l'exercice de cette option se traduirait par des économies sur les frais de voyage et éliminerait une partie du volume de travail considérable incombant aux services concernés. En 1994, 90 % des fonctionnaires en poste à Genève qui ont pris leur congé dans les foyers et qui avaient droit à l'indemnité pour frais d'études et au voyage de visite familiale ont opté pour la somme forfaitaire. L'audit a montré que cette formule simplifie les procédures et se traduit par une réduction sensible de la charge de travail administrative et des coûts correspondants et qu'elle peut comporter des avantages raisonnables si la somme forfaitaire est d'un montant adéquat. Or, dans nombre des cas examinés, l'option de la somme forfaitaire s'est révélée plus onéreuse que l'option habituelle car le droit à l'excédent de bagages et le droit à l'envoi non accompagné, que la plupart des fonctionnaires n'exercent pas en fait, intégralement, avaient été pris en compte pour fixer la somme forfaitaire à un montant qui constitue une incitation. Le Bureau des services de contrôle interne a recommandé à l'Administration de faire une analyse comparative des coûts respectifs des deux options — somme forfaitaire et méthode habituelle — en prenant en considération le degré d'utilisation effective par les fonctionnaires de l'excédent de bagage et de l'envoi non accompagné.

Administration postale des Nations Unies

102. La Division de l'audit et des conseils de gestion a procédé au contrôle des opérations de l'Administration postale des Nations Unies (APNU). L'APNU se heurte actuellement à des difficultés financières et ne sera peut-être pas en mesure à l'avenir de financer ses activités si elle continue d'enregistrer des pertes. Le bilan de ses opérations accuse une tendance continue à la baisse sur la période comprise entre 1990 et 1995. Au 31 décembre 1995,

l'APNU avait enregistré une perte nette de 2,2 millions de

L'Administration postale des Nations Unies se heurte actuellement à des difficultés financières et ne sera peut-être pas en mesure à l'avenir de financer ses activités si elle continue à enregistrer des pertes.

dollars par suite d'une diminution régulière des ventes au cours des exercices biennaux 1992-1993 et 1994-1995, combinée à une augmentation des dépenses. Du fait de cette évolution négative, l'APNU avait déjà retiré du Fonds général 94 % de sa réserve qu'elle a utilisés pour ses opérations entre 1991 et 1995. À moins d'un renversement de cette tendance négative, l'ONU devra reconsidérer le maintien de l'Administration postale sous sa forme actuelle.

Système de contrôle de l'accès aux bâtiments de l'ONU

103. Un audit du système envisagé de contrôle de l'accès aux bâtiments de l'ONU a été effectué et un rapport a été présenté à ce sujet à l'Assemblée générale (A/50/791, annexe). Selon ce qui était prévu, le système devait faire l'objet d'un contrat clefs en main portant sur la conception, la mise au point, la fourniture, l'installation, l'essai et la mise en oeuvre, à des fins de sécurité, d'un système électronique de contrôle d'accès par carte. Le fait que le système n'a jamais été exploité a entraîné une perte nette de 1,3 million de dollars pour l'Organisation. Le Bureau des services de contrôle interne a relevé comme facteurs importants ayant contribué à l'échec du projet des carences au niveau de la gestion, des insuffisances dans la planification et l'absence d'études de faisabilité. L'audit a aussi révélé de graves lacunes au niveau des contrôles internes et des vices de forme dans la passation du marché. Le Bureau n'a pas encore reçu de réponse comme suite aux recommandations qu'il a formulées dans son rapport (voir également le paragraphe 120 ci-dessous).

Projets de coopération technique

104. La Division de l'audit et des conseils de gestion a procédé à l'audit de 24 projets de coopération technique exécutés par le Département des services d'appui et de gestion pour le développement représentant une valeur d'environ 60 millions de dollars. À cette occasion, il s'est rendu au Ghana, au Japon, au Malawi, au Niger, en Ouganda, en République-Unie de Tanzanie et au Zimbabwe. Un examen approfondi de la gestion des projets a révélé des retards au stade de la formulation et de la mise en route des projets, des carences dans leur formulation, l'absence de

plan de travail pour en guider l'exécution, une dérive des coûts due, entre autres raisons, aux retards pris dans la mise en route et dans l'exécution des projets, des insuffisances au niveau du contrôle de l'exécution et l'absence de toute évaluation des projets ou de suivi consécutif à l'évaluation. Les mesures recommandées pour remédier à cet état de chose prévoyaient, entre autres dispositions, l'adoption de directives pour la formulation des projets, l'approbation et la mise en route des projets dans le cadre d'un calendrier précis, l'amélioration du contrôle de l'exercice des responsabilités, et la création d'un mécanisme par lequel les enseignements tirés de l'évaluation des projets puissent être communiqués aux responsables chargés de les formuler et de les gérer.

Activités consultatives

105. Des conseils de gestion sont habituellement donnés à l'occasion des audits. Les vérificateurs résidents détachés auprès de la MINUHA, des forces de paix des Nations Unies et d'UNAVEM III ainsi que les vérificateurs en poste au Siège et dans les bureaux des Nations Unies à Genève et à Nairobi ont donné des conseils de gestion au cours de la période considérée. Des vérificateurs ont en outre participé à l'étude d'efficacité consacrée au Bureau des Nations Unies à Vienne.

3. État d'avancement d'audits en cours entrepris à la demande de l'Assemblée générale

Sous-traitance

106. Dans sa résolution 50/214 datée du 23 décembre 1995, l'Assemblée générale a prié le Bureau des services de contrôle interne de procéder à un audit exhaustif de la pratique de l'Organisation concernant le recours à des entreprises et, plus particulièrement, des modalités de passation des marchés, et de lui présenter un rapport sur la question à sa cinquante et unième session. Le Bureau des services de contrôle interne a travaillé en coopération avec le Corps commun d'inspection, qui effectue actuellement une vaste étude portant sur la pratique de la sous-traitance dans les organismes des Nations Unies. L'audit a porté sur les domaines dans lesquels le Secrétariat de l'ONU au Siège, les bureaux des Nations Unies à Genève, Vienne et Nairobi, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les

réfugiés et certaines missions de maintien de la paix s'efforcent d'avoir recours à la sous-traitance. Les domaines suivants ont été examinés : restauration, voyages, installation et entretien des ordinateurs, création et maintenance des logiciels, entretien des bâtiments et services de nettoyage. L'audit avait pour objectif d'examiner le processus de décision en matière de sous-traitance et de déterminer si la passation des marchés ainsi que la prestation des services et leur suivi avaient fait l'objet de contrôles internes efficaces.

Avant de décider de recourir davantage à la sous-traitance, l'ONU devrait étudier les constatations et recommandations d'audit et s'en servir pour formuler une politique normalisée en matière de sous-traitance.

la sous-traitance seront présentées à l'Assemblée générale dans un rapport distinct. Avant de décider de recourir davantage à cette formule, l'ONU devrait étudier lesdites constatations et recommandations et s'en servir pour formuler une politique normalisée en matière de sous-traitance. Le rapport comprendra également les constatations qui auront été faites pour chaque domaine de sous-traitance ainsi que des recommandations destinées à renforcer chacun des contrats examinés dans le cadre de l'audit.

Restaurants

107. Dans sa résolution 50/214, l'Assemblée générale a prié le Bureau des services de contrôle interne d'examiner la gestion des services de restauration au Siège et de lui présenter un rapport sur la question à sa cinquante et unième session. Au cours de son audit, le Bureau a examiné et évalué les services de restauration de l'ONU afin de déterminer s'ils faisaient l'objet de contrôles de gestion satisfaisants et a évalué l'efficacité et l'efficience des activités d'inspection menées par les fonctionnaires qui en étaient chargés. Le Bureau a également examiné la manière dont étaient exécutés les contrats passés entre l'ONU et son fournisseur ainsi que la fiabilité et l'intégrité des informations financières et comptables que celui-ci communiquait à l'Organisation. Les principales constatations et recommandations d'audit seront présentées à l'Assemblée générale dans un rapport distinct. Sur la base de cet audit, l'ONU devrait essayer d'obtenir des conditions plus favorables pour le prochain contrat qu'elle passera avec son fournisseur.

B. Investigations

1. Situation d'ensemble

108. Pendant la période considérée, la Section des investigations a reçu 205 plaintes, dont 107 en provenance des Amériques, 50 de l'Europe, 36 de l'Afrique, 9 de l'Asie et 3 du Moyen-Orient. Au cours de cette période, elle a publié 13 rapports et 46 communications et renvoyé 37 cas aux autorités compétentes.

109. Les plaintes portaient sur des questions diverses, dont certaines ne touchaient qu'un petit nombre de fonctionnaires tandis que d'autres avaient une incidence sur la politique de l'Organisation. Chaque plainte adressée à la Section des investigations est soigneusement examinée et pesée. Ne disposant que de ressources limitées, qu'elle est obligée par conséquent de consacrer aux cas les plus graves, la Section s'est attachée essentiellement aux problèmes qui revêtaient une importance particulière pour l'Organisation ou pour tel ou tel de ses services. La Section des investigations ne peut pas s'occuper, par exemple, des revendications du personnel, qui sont davantage de la compétence d'autres services de l'Organisation.

110. Dix-neuf personnes ont utilisé la ligne téléphonique spéciale, qui permet aux intéressés de garder l'anonymat. Ce nombre représente moins de 10 % du total des plaintes reçues au cours de la période considérée. Le Bureau des

La grande majorité de ceux qui ont signalé des problèmes à l'attention du Bureau des services de contrôle interne n'ont pas hésité à révéler leur identité à la Section des investigations.

services de contrôle interne note avec satisfaction que la grande majorité de ceux qui lui ont signalé des problèmes, y compris ceux qui l'ont fait en appelant le numéro spécial, se fiaient à la protection que leur assure la circulaire ST/SGB/273 et n'hésitaient pas à révéler leur identité.

111. La Section des investigations a mis au point divers systèmes et dispositifs pour protéger ses sources d'information, qu'il s'agisse de fonctionnaires, de responsables, d'entrepreneurs ou de particuliers, afin de dissiper toute inquiétude quant à d'éventuelles représailles. En outre, quand il semble que des représailles aient eu lieu, la Section prend rapidement des mesures pour protéger la source de l'information, comme le prévoit la circulaire ST/SGB/273.

112. En plus des tâches normales auxquelles elle s'emploie, la Section des investigations, avec l'aide de la Division des questions juridiques générales du Bureau des affaires juridiques, a élaboré et publié le mandat du Bureau des services

de contrôle interne⁶, qui informe les fonctionnaires de ce à quoi ils s'exposeraient au cas où le Bureau constaterait une irrégularité de gestion, une faute professionnelle, du gaspillage ou un abus de pouvoir. Ce document définit les termes que contient le mandat du Bureau, afin que tous — responsables, fonctionnaires et personnes travaillant à l'intérieur et à l'extérieur de l'Organisation — soient pleinement informés du fait que les activités de la Section des investigations font partie intégrante du système juridique en vigueur à l'Organisation.

113. La Section des investigations a été chargée d'une autre activité nouvelle, consistant à examiner les plaintes qui lui sont adressées directement au sujet des fonds et programmes de l'Organisation gérés séparément ainsi que les demandes émanant de ces mêmes sources sollicitant des conseils ou une aide en matière d'investigations. La Section s'est occupée de plusieurs cas de ce type au cours de la période considérée.

Suggestions

114. La Section des investigations peut aussi recevoir des communications que des fonctionnaires ou autres personnes prenant part à des activités menées pour le compte de l'Organisation lui adressent afin de suggérer des améliorations aux méthodes d'exécution des programmes⁷. Pendant la période considérée, le Bureau des services de contrôle interne a reçu sept suggestions, qu'il a passé en revue pour s'assurer qu'elles répondaient aux critères fondamentaux de recevabilité et de validité. Les suggestions qui répondaient à ces critères étaient communiquées au service compétent pour évaluation.

Système de gestion des dossiers

115. La Section des investigations a élaboré un logiciel de base de données pour suivre l'évolution de ses dossiers et faciliter l'organisation des informations qu'elle recueille.

Effectifs

116. Au cours du premier semestre de 1996, la Section des investigations comprenait un P-5, un P-4, un P-3 et une personne engagée à la classe P-3 sur un contrat de courte durée. Un autre fonctionnaire de la classe P-3 est entré à la Section en juillet 1996, et un autre de la classe P-4 qui était en poste à Nairobi est entré à la Section en août 1996, portant à 6 le nombre de fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et à 10 le chiffre total des effectifs de la Section. Par suite d'une augmentation de son volume de travail au cours de la deuxième moitié de 1995 et du gel du

recrutement portant sur trois des cinq postes inscrits au budget pour 1996-1997, la Section n'a pas pu venir à bout de tout l'arriéré des dossiers accumulés depuis l'exercice 1994-1995. La pénurie d'enquêteurs expérimentés est un problème majeur auquel se heurte la Section.

2. Cas cités à titre d'exemple

FNUOD

117. Voir les paragraphes 40 à 43 ci-dessus.

Enquête sur des allégations concernant des cas d'irrégularité de gestion, d'abus de pouvoir et de gaspillage

118. En février 1995, la Section des investigations a reçu une plainte selon laquelle un ancien fonctionnaire de rang élevé de la Section des impressions à l'ONUG avait effectué des travaux d'imprimerie à titre «privé» en utilisant à des fins personnelles les installations et le matériel de l'ONU. Au cours de l'enquête, la Section des investigations s'est rendu compte qu'il s'agissait là d'une pratique acceptée qui était devenue pratique courante à Genève. Les faits confirmaient l'allégation. Des recommandations ont été formulées à ce sujet et acceptées, recommandations tendant

La pratique consistant à effectuer des travaux d'imprimerie à titre «privé» à la Section des impressions de l'ONUG était devenue pratique courante.

à ce que l'ancien fonctionnaire soit officiellement rappelé à l'ordre pour irrégularité de gestion, abus de pouvoir et gaspillage, à ce que les règles applicables au système de contrôle des documents soient renforcées et rendues plus strictes et à ce qu'une mise en garde soit adressée à l'ensemble des fonctionnaires les avertissant que de telles pratiques et un tel manquement aux règles de l'ONU ne seront pas tolérés.

Enquête sur des séminaires organisés par le Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux

119. Le Bureau des services de contrôle interne a reçu une plainte concernant ce qui semblait relever d'un emploi abusif et d'un gaspillage de fonds dans le cas d'un séminaire organisé par le Comité spécial. Dans un rapport daté du 5 février 1996 qu'il a adressé au Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, le Bureau des services de

contrôle interne a indiqué que les fonds en question avaient été utilisés conformément aux règles et règlements de l'Organisation mais a soulevé la question de l'intérêt que le choix du lieu où s'était tenu le séminaire pouvait présenter pour les travaux du Comité spécial. Après avoir reçu ce rapport, le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques a demandé au Bureau de faire une étude des coûts et avantages d'autres séminaires auxquels était associé le Comité spécial. La Section des investigations a constaté qu'entre 1990 et 1995, le Comité avait examiné les mêmes points de l'ordre du jour, qu'il était parvenu aux mêmes conclusions ou à des conclusions similaires, que plus de 75 % des représentants à l'intention desquels les séminaires avaient été organisés ne s'y étaient pas rendus et que le coût estimatif de cinq séminaires tenus pendant cette période s'était établi à 625 000 dollars. Bien que le volume des fonds octroyés pour les voyages ait été réduit dans toute l'Organisation, un autre séminaire régional avait été envisagé pour le début du mois de juin. Le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques a réagi au rapport du Bureau en disant que lui-même et ses collaborateurs avaient à maintes reprises prié le Président du Comité et son bureau d'envisager de reporter ou d'annuler le séminaire prévu pour juin 1996. Cette suggestion n'avait pas été acceptée par le Comité spécial, dont certains membres avaient fait remarquer qu'il n'appartenait pas au Secrétariat de formuler des observations ou suggestions de cette nature, et le séminaire avait eu lieu.

Allégation concernant le projet relatif au système de contrôle de l'accès aux bâtiments de l'ONU

120. Comme suite à un rapport établi par la Division de l'audit et des conseils de gestion (voir le paragraphe 103 ci-dessus), la Section des investigations a été chargée de procéder à l'examen du système de contrôle de l'accès aux bâtiments de l'ONU conformément aux dispositions du paragraphe 18 du mandat du Bureau des services de contrôle interne, afin de déterminer s'il y avait eu de la part de fonctionnaires actuellement en poste violation des règles et règlements de l'ONU à l'occasion de ce projet. La Section était expressément priée de déterminer si le projet avait été bien planifié, si l'adjudication avait été conforme aux règles et règlements de l'Organisation, si le projet avait été convenablement géré et si l'approbation finale et les paiements avaient été effectués selon les règles et règlements de l'ONU et le contrat. Bien qu'aucun fait n'ait permis de conclure que la perte subie par l'Organisation pouvait être attribuée aux actes de tel ou tel fonctionnaire, l'enquête a néanmoins fait apparaître que le projet n'avait pas été suffisamment bien planifié. Il n'y avait pas eu violation des règles et règlements de l'ONU au stade de l'attribution du

contrat, mais le Bureau des services de contrôle interne a relevé qu'il n'existait pas de règles expresses régissant l'établissement et l'évaluation des contrats et leur attribution par appel d'offres et a recommandé des mesures à prendre pour remédier à la situation. La défaillance la plus grave observée tenait au fait que les responsables n'avaient pas été suffisamment présents.

*Enquête sur le décès d'un fonctionnaire
à Addis-Abeba*

121. Le Bureau des services de contrôle interne a reçu une plainte selon laquelle un médecin-chef du Service médical de la Commission économique pour l'Afrique, bien que s'étant rendu compte de la gravité de l'état dans lequel se trouvait un fonctionnaire et quoique conscient des insuffisances des installations médicales disponibles sur place, avait failli à ses devoirs en retardant l'évacuation du fonctionnaire sur Nairobi, si bien que celui-ci n'avait pas survécu. Les faits ont montré que la décision du médecin-chef de ne pas procéder immédiatement à l'évacuation n'étaient pas aberrante étant donné l'état du patient et le traitement qu'il suivait.

122. Au cours de l'audit effectué, les enquêteurs ont eu communication de preuves indiquant l'existence de graves problèmes quant aux soins médicaux assurés aux fonctionnaires en poste hors Siège et quant à la supervision de ces soins. La question cruciale en l'occurrence était de savoir si le fonctionnaire avait reçu le traitement qu'il fallait à Nairobi et si l'Organisation avait contrôlé le traitement en question comme il était de son devoir de le faire. Les soins médicaux assurés par l'Organisation doivent être conformes aux normes requises, en particulier dans les lieux d'affectation où les fonctionnaires s'en remettent entièrement aux décisions émanant des services médicaux de l'ONU. Afin que l'ONU puisse mieux protéger et servir ses fonctionnaires, le Bureau des services de contrôle interne a recommandé qu'un poste de directeur médical régional soit créé

Le Bureau des services de contrôle interne a recommandé qu'un poste de directeur médical régional soit créé dans une ville de chacune des régions géographiques où l'ONU a des bureaux.

dans une ville de chacune des régions géographiques où l'ONU a des bureaux. Le directeur médical régional devrait être chargé d'évaluer la compétence des soignants et le niveau des installations où sont traités les fonctionnaires et les membres de leur famille, et de suivre de près tous les cas dans lesquels l'évacuation médicale est autorisée par l'Organisation. Le Bureau a également recommandé que la Division des services médicaux et de l'assistance au person-

nel crée un groupe du service médical des bureaux extérieurs, comprenant au siège un médecin-chef et un médecin. Le Bureau a recommandé en outre que des fonds supplémentaires pour les voyages soient mis à la disposition de la Division des services médicaux et de l'assistance au personnel afin qu'elle puisse envoyer des fonctionnaires dans les autres bureaux d'affectation pour observer et évaluer les programmes et installations médicaux des Nations Unies. La Division a souscrit à ces recommandations mais s'est dite préoccupée par leurs incidences financières.

123. La Section des investigations a procédé, ainsi qu'elle y était invitée, à une enquête sur ce qui semblait relever d'un abus de confiance de la part d'un fonctionnaire de rang élevé de la CNUCED à Genève. Ce sont deux agents des services généraux de la CNUCED qui ont détecté pour la première fois l'existence du problème. L'enquête se poursuit, avec la coopération pleine et entière de la CNUCED, et l'affaire est entre les mains des autorités suisses.

C. Inspection

UNRWA

124. Voir les paragraphes 57 à 61 ci-dessus.

CNUCED

125. Un rapport sur l'examen des pratiques du secrétariat de la CNUCED en matière de programmes et d'administration a été transmis à la cinquante-septième session de l'Assemblée générale le 14 décembre 1995 (A/50/719, annexe). Les constatations et conclusions de ce rapport ont été brièvement évoquées dans le précédent rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des services de contrôle interne (A/50/459, annexe, par. 93).

126. Les principales recommandations du rapport concernaient notamment les questions suivantes : le rôle et la mission de la CNUCED dans le nouveau contexte international; la nécessité pour le Secrétariat de concentrer son action dans les domaines où sa compétence et son avantage

À l'issue de son inspection de la CNUCED, le Bureau des services de contrôle interne a recommandé une réduction des postes d'administrateur aux classes les plus élevées sous réserve des exigences des programmes.

comparatifs sont indiscutables; la rationalisation de la structure du secrétariat; la réduction des effectifs de la Division des services d'appui aux programmes et des services de gestion; une réduction du nombre de postes d'administra-

teur, en particulier des postes des classes D-2, D-1 et P-5, sous réserve des exigences des programmes; une étude du volume de travail incombant aux agents des services généraux dans l'optique d'une réduction de 15 à 20 % des effectifs; et l'établissement, compte tenu des meilleures pratiques en vigueur, d'un système de normes applicable aux services administratifs, qui serait un moyen de responsabiliser ces services.

127. Le Bureau des services de contrôle interne note avec satisfaction que ses constatations et recommandations ont contribué à accélérer certaines réformes et que le document final de la neuvième session de la CNUCED (la Déclaration de Midrand et un partenariat pour la croissance et le développement) prévoit une restructuration du mandat de la CNUCED.

128. Le secrétariat de la CNUCED a réalisé des économies d'un montant de 6,7 millions de dollars grâce à des réductions de postes prenant effet au cours de l'exercice biennal 1996-1997 et entrant dans le cadre des mesures d'économie préconisées au paragraphe 7 de la résolution 50/214. À cet égard, il convient de noter qu'en identifiant les domaines où des économies pouvaient être réalisées, l'Administration de la CNUCED a été guidée par les recommandations figurant dans le rapport du Bureau des services de contrôle interne.

Autres questions

129. Le Bureau des services de contrôle interne a procédé à quelques échanges officieux avec le Département des affaires politiques au sujet de la question des enseignements à tirer de l'expérience acquise dans le domaine des sanctions, ainsi qu'avec le Bureau des services de conférence et services d'appui au sujet de la télétraduction et de la téléinterprétation.

D. Contrôle

130. Le rapport du Secrétaire général sur l'exécution des programmes de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1994-1995 (A/51/128 et Add.1) a été établi par le Bureau des services de contrôle interne. Dans ce rapport, qui a été présenté au Comité du programme et de la coordination (CPC), lors de sa trente-sixième session, le Bureau évalue à 73 % le taux global d'exécution des programmes, du point de vue de la quantité de produits exécutés et des services fournis par rapport aux engagements pris. Ce taux a été jugé positif compte tenu de la multiplicité des demandes nouvelles auxquelles l'Organisation a dû répondre en même temps qu'elle réformait ses structures et méthodes de travail par un processus constant de rationalisation et de réorganisation.

131. Ces constatations mettent en lumière le problème des redondances et doubles emplois existant entre bon nombre de publications ainsi que dans la documentation et les rapports dont sont saisis les organes intergouvernementaux.

Il existe un problème de redondance et de doubles emplois entre bon nombre de publications et de rapports soumis aux organes intergouvernementaux.

Ce problème est attribuable à l'absence d'une coordination efficace au stade de la formulation du programme de travail, aggravée par l'absence de directives clairement définies que les divers services du Secrétariat pourraient appliquer pour approuver les textes à publier ou à présenter comme documents de base aux organes intergouvernementaux.

132. Le rapport préconise une utilisation plus efficace du processus de programmation et de budgétisation comme moyen de faire face à des tâches supplémentaires. Des changements dans les activités prescrites ou des exigences nouvelles ont fréquemment conduit les responsables à ajuster le programme de travail dans le courant de l'exercice biennal. Or, il semblerait que, le plus souvent, les ajustements effectués donnent naissance à de nouvelles activités qui sont venues s'ajouter à celles précédemment

Il semblerait que, dans bien des cas, les ressources soient diluées entre des activités multiples.

prescrites, ce alors qu'il y avait bien souvent une marge de manoeuvre suffisante pour intégrer les nouvelles questions dans le programme existant. Dans bien des cas, les indications fournies donnent à penser que les ressources ont été diluées entre des activités multiples. Une plus grande clarté dans la description des activités programmées dans le budget ainsi qu'une définition affinée des principales catégories d'activités auxquelles se rattachent les produits et les services contribueraient à accroître la transparence des rapports.

133. Le rapport notait qu'en raison de contraintes financières, le programme devait être plus focalisé et les travaux regroupés en un nombre plus réduit d'activités qui se renforcent mutuellement. Il fallait également tenir compte, au stade de la programmation, des doubles emplois et des complémentarités à l'intérieur d'un même programme et par rapport aux autres programmes de l'Organisation. Bien souvent, les objectifs énoncés dans le plan à moyen terme ont été formulés en termes généraux, qui ne permettent pas d'évaluer la validité et le bien-fondé des modifications introduites dans le programme de travail au cours de l'exercice biennal.

134. Le rapport contient des explications et des précisions quantitatives concernant les modifications apportées à l'exécution du programme de travail et la contribution des organes intergouvernementaux, d'une part, et du Secrétariat, d'autre part, à ces modifications, et indique les ressources qui y sont consacrées, par source de financement. Il identi-

Certains départements n'ont pas été en mesure d'expliquer pourquoi les taux d'exécution étaient faibles, en particulier dans les domaines hautement prioritaires.

exercices biennaux et recommande qu'ils ne soient pas reportés sur l'exercice biennal 1996-1997. Il relève également dans certains départements des problèmes qui demandent à être examinés de près. Ainsi par exemple, aucune explication n'a été donnée quant aux raisons pour lesquelles, dans un certain nombre de cas, le taux d'exécution des activités était faible, en particulier dans des domaines hautement prioritaires, où des écarts importants par rapport à ce qui était prévu n'ont jamais été expliqués, ou encore où le volume des activités exécutées ne semblait pas en rapport avec les ressources qui y avaient été consacrées.

135. La qualité des rapports que les départements ont soumis au Bureau des services de contrôle interne aux fins de l'examen de l'exécution des programmes pour l'exercice biennal 1994-1995 montre clairement que de nombreux départements et bureaux n'attachent pas une importance suffisante au contrôle et, en conséquence, qu'il n'existe pas de mécanisme de coordination ou de gestion pour recueillir et analyser régulièrement des informations sur les progrès

Le Bureau des services de contrôle interne se propose de publier des directives et des normes en vue de la mise en place de mécanismes de coordination au sein des diverses unités administratives et de leur utilisation comme instruments de gestion.

réalisés et les résultats obtenus dans le cadre des divers programmes et activités. Dans de nombreux départements, il n'y a pas, au bureau du chef, de responsable de la planification et de la coordination chargé de fournir des informations coordonnées sur les succès et les échecs, de veiller à la cohérence des stratégies appliquées et de réduire les chevauchements d'activités. Ainsi qu'il est indiqué plus loin, au paragraphe 142, le Bureau des services de contrôle interne se propose de publier des directives et des normes en vue de la mise en place de mécanismes de coordination au sein des diverses unités administratives et de leur utilisation comme instruments de gestion.

136. Le Comité du programme et de la coordination a examiné, à sa trente-sixième session, le rapport sur l'exécution des programmes de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1994-1995, a souscrit aux constatations et conclusions du rapport et s'est félicité de la qualité du rapport ainsi que de sa clarté, estimant qu'il contribuait utilement à l'amélioration du processus de planification et de budgétisation des programmes⁸.

E. Évaluation

Évaluation approfondie du Département de l'information

137. Le rapport⁹ contient les constatations et recommandations du Bureau des services de contrôle interne sur : a) la manière dont le Département de l'information s'acquitte des tâches qui lui sont confiées; b) la qualité des services que le Département offre aux relais de diffusion de l'information, au public et aux départements organiques; et c) l'efficacité de l'exécution du programme, la question étant de savoir en particulier si celui-ci répond aux besoins du public qu'il cherche à atteindre et si la diffusion de l'information est efficacement assurée.

138. Le Comité du programme et de la coordination a examiné, à sa trente-sixième session, le rapport sur l'évaluation approfondie du Département de l'information, s'est déclaré satisfait du rapport et a fait siennes les recommandations 1 à 13, 14A, 15, 16, 18 et 19, assorties de modifications et précisions dans le cas des recommandations 1, 2B, 4C, 15 et 16. Le Comité du programme et de la coordination a décidé que ce rapport, ainsi que ses propres conclusions et recommandations à son sujet¹⁰, seraient transmis au Comité de l'information pour examen et décision.

Évaluation approfondie des opérations de maintien de la paix : phase finale

139. Voir les paragraphes 15 et 16 ci-dessus.

Examen triennal de l'évaluation du programme du Haut Commissariat pour les réfugiés

140. Voir les paragraphes 44 et 45 ci-dessus.

*Meilleure application des conclusions
des évaluations lors de la conception
et de l'exécution des programmes et
dans les directives de politique générale*

141. Le rapport que le Bureau des services de contrôle interne a présenté à ce sujet à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Comité du programme et de la coordination (A/51/88, annexe), passe en revue les activités du Bureau consacrées aux évaluations approfondies et aux auto-évaluations effectuées au cours de l'exercice biennal 1994-1995, examine les informations qui pourraient être utiles à l'Assemblée générale pour décider des sujets qui devraient faire l'objet de futures évaluations approfondies et, dans le contexte d'un renforcement du contrôle de l'exécution des programmes dans les départements et bureaux, formule des propositions concernant le resserrement des liens entre l'exécution des programmes et les mécanismes d'auto-évaluation.

142. Le Comité du programme et de la coordination a examiné le rapport à sa trente-sixième session, se félicitant de son exhaustivité et de son objectivité, et noté que le raccourcissement du cycle d'évaluations approfondies avait permis d'augmenter le nombre de programmes faisant

Le Comité du programme et de la coordination a noté que le raccourcissement du cycle d'évaluations approfondies avait permis d'augmenter le nombre de programmes faisant l'objet d'une évaluation sans pour autant sacrifier la qualité.

l'objet d'une évaluation sans pour autant sacrifier la qualité. Le Comité a encouragé le Bureau des services de contrôle interne à formuler des directives concernant le contrôle interne au sein de chaque unité administrative au niveau départemental, notamment sur les points suivants :

- a) Mécanismes institutionnels de contrôle, qui doivent en général être centralisés dans une unité administrative relevant directement du chef du département;
- b) Normes minimales communes, y compris l'obligation pour tout département auteur d'une publication importante de s'employer activement à ce que des critiques de cette publication paraissent dans les revues techniques et spécialisées et, éventuellement, dans la presse grand public, dans le monde entier;

- c) Services de formation et autres services qui seraient assurés par le Bureau des services de contrôle interne.

Le Bureau des services de contrôle interne examinera ces questions en priorité dans les mois à venir.

143. Le débat que le Comité du programme et de la coordination a consacré à l'examen triennal du programme du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (voir les paragraphes 44 et 45 ci-dessus) représente la première étude complète d'un processus d'évaluation approfondie qui ait été faite depuis la création du Bureau des services de contrôle interne. La décision que le Comité a prise au sujet de l'examen triennal, dont il est rendu compte au paragraphe 45 ci-dessus, prévoit les trois étapes ci-après dans un cycle normal d'évaluation approfondie :

Étape 1. Une période d'un an consacrée aux activités d'analyse, après quoi un rapport sur l'évaluation approfondie est soumis au Comité du programme et de la coordination, qui examine ce rapport et formule des recommandations à l'intention de l'Assemblée générale.

Étape 2. Une période de trois ans au cours de laquelle le Bureau des services de contrôle interne suit l'application des recommandations approuvées par l'Assemblée générale. Au cours de cette période, le Bureau demandera au département concerné des rapports périodiques sur l'application des recommandations le concernant. À l'issue de cette étape, un rapport sur la question est présenté au Comité du programme et de la coordination.

Étape 3. Transfert aux services compétents du Bureau des services de contrôle interne, en particulier à ceux qui sont chargés de l'audit et du contrôle des programmes, de la responsabilité de l'éventuel suivi et du contrôle continu des questions soulevées dans le cadre de l'évaluation approfondie.

Notes

¹ E/AC.51/1994/3, par. 8 à 10.

² E/AC.51/1995/2, par. 16 à 18.

³ E/AC.51/1994/3, par. 10.

⁴ E/AC.51/1996/3.

⁵ E/AC.51/1996/4.

⁶ ST/IC/1996/29.

⁷ ST/SGB/273, par. 18.

⁸ E/51/16, par. 15 à 21.

⁹ E/AC.51/1996/2.

¹⁰ E/51/16, par. 75.

Appendice

Recommandations importantes formulées dans le précédent rapport du Bureau des services de contrôle interne quant à des mesures correctives qui n'ont pas été complètement appliquées

Le paragraphe 28 d) du document ST/SGB/273 daté du 7 septembre 1994 prie le Bureau des services de contrôle interne d'inclure dans son rapport annuel un relevé de toutes les recommandations importantes formulées dans les rapports précédents quant à des mesures qui n'ont pas été complètement appliquées. Les questions énumérées ci-après au sujet desquelles des recommandations du Bureau des services de contrôle interne n'avaient pas été complètement appliquées au 30 juin 1996 ont été examinées dans le précédent rapport annuel du Bureau (A/50/459, annexe), aux paragraphes indiqués.

<i>Bureau des services de contrôle interne</i>	<i>Unité administrative/ sujet/référence</i>	<i>État</i>
Audit	Département de l'administration et de la gestion/Système de contrôle de l'accès aux bâtiments de l'ONU A/50/459, par. 65	S'agissant du rapport sur le système de contrôle de l'accès aux bâtiments de l'ONU (A/50/7/791, annexe), le Département de l'administration et de la gestion reconnaît l'existence de carences dans le processus de gestion aux fins de la formulation et de l'exécution des projets, mais les responsables n'ont pas procédé à la mise en oeuvre de recommandations du Bureau auxquelles ils devraient, à son avis, donner la priorité.
Audit	Département des opérations de maintien de la paix/MINURSO A/50/459, par. 43	Le Département des opérations de maintien de la paix devait procéder à la mise en oeuvre de deux recommandations contenues dans le rapport du Bureau relatifs à l'enquête sur certaines allégations ayant trait à la MINURSO (A/49/884, annexe). Le Département a indiqué que la mise en oeuvre d'une des recommandations du Bureau sur l'audit de la MINURSO (A/49/937, annexe) était en cours. Les recommandations portent notamment sur les points suivants : il conviendrait que la Mission présente des rapports détaillés pour permettre au Siège de suivre et d'examiner efficacement ses activités; il conviendrait de passer avec le gouvernement concerné un accord prévoyant que celui-ci fournira à la MINURSO des installations autres que des bureaux et des logements.
Inspection	Centre des droits de l'homme/Programme et pratiques administratives A/50/459, par. 48 à 50	Aucune mesure concrète n'a été prise pour établir un système de contrôle du programme dans le cadre du processus de gestion proposé dans le rapport du Bureau des services de contrôle interne (A/49/892, annexe). Un tel système offrirait la cohérence et les directives nécessaires pour la formulation du programme de travail et permettrait d'assurer la coordination du programme, d'en suivre l'application, d'en évaluer les résultats et de fournir des informations régulières sur tel ou tel point qui pourrait nécessiter une attention immédiate de la part des responsables. Du fait de l'absence d'un tel système, les améliorations apportées au fonctionnement administratif du Centre grâce à la nomination d'un

<i>Bureau des services de contrôle interne</i>	<i>Unité administrative/ sujet/référence</i>	<i>État</i>
		fonctionnaire de la classe P-5 à la tête des services administratifs n'ont pas eu tout l'effet escompté. Il continuera d'en aller de même jusqu'au moment où seront établis des systèmes intégrés de contrôle du programme et de contrôle financier. Seulement alors sera-t-il possible d'accroître l'efficacité de la gestion des ressources.
Inspection	Département des opérations de maintien de la paix/Division de l'administration et de la logistique des missions A/50/459, par. 22 à 24	Bien que le Département des opérations de maintien de la paix ait commencé à prendre des mesures, les principaux problèmes évoqués au cours de l'inspection continuent de se poser. Ces problèmes portent sur des questions de personnel dans le domaine du recrutement, sur les politiques et procédures régissant l'administration et la formation du personnel, eu égard en particulier à la délégation d'autorité reçue du Bureau de la gestion des ressources humaines, et sur des domaines où l'absence de garanties suffisantes pour le contrôle des ressources pourrait faire courir des risques considérables à l'Organisation.
Investigations	Bureau des services de conférence et services d'appui/Allégation concernant un détournement d'avoirs de l'ONU au comptoir d'articles pour cadeaux A/50/459, par. 86 Allégation concernant un abus de pouvoir à l'ONUSAL	Le rapport contient un total de 27 recommandations, dont l'application est en cours. Dans le contexte de l'élaboration du code de conduite du personnel des Nations Unies, des mesures ont été prises par le Bureau des affaires juridiques pour tenir compte des préoccupations que le Bureau des services de contrôle interne a exprimées dans son rapport au sujet de la portée de la disposition 104.10 c) du Règlement du personnel. Le Bureau des affaires juridiques a informé le Bureau des services de contrôle interne qu'avant d'être soumis à l'Assemblée générale pour approbation, le Règlement du personnel serait modifié pour être harmonisé avec le nouveau code de conduite. Or, la modification de la disposition 104.10 c) du Règlement du personnel recommandée par le Bureau des services de contrôle interne n'est toujours pas achevée.
Évaluation	Département des opérations de maintien de la paix/Recommandations formulées dans des évaluations approfondies concernant les enseignements tirés de l'expérience et la création d'une disponibilité opérationnelle A/50/459, par. 18, 19, 95 et 96	Voir les paragraphes 9 à 14 du présent rapport.