



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/530
21 octobre 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante et unième session
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

En application de l'alinéa iii) du paragraphe 5 e) de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale en date du 29 juillet 1994, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre ci-joint à l'Assemblée générale les observations que le Corps commun d'inspection a formulées au sujet des rapports finals établis par le Bureau des services de contrôle interne.

ANNEXE

Observations du Corps commun d'inspection sur les rapports finals
établis par le Bureau des services de contrôle interne

RAPPORTS DU BUREAU DES SERVICES DE CONTRÔLE INTERNE DONT L'ASSEMBLÉE
GÉNÉRALE EST SAISIE À SA CINQUANTE ET UNIÈME SESSION

1. En application de l'alinéa iii) du paragraphe 5 e) de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale en date du 29 juillet 1994, le Corps commun d'inspection présente ses observations sur les rapports finals que le Bureau des services de contrôle interne a établis à l'intention de l'Assemblée générale à sa cinquante et unième session.

2. Comme le demandait l'Assemblée générale dans sa résolution 48/218 B, le Secrétaire général a transmis les rapports du Bureau à l'Assemblée générale. Le Corps commun d'inspection présume que le Secrétaire général est en accord avec les rapports sur lesquels il n'a formulé aucune observation.

3. Le Bureau des services de contrôle interne devait présenter cinq autres rapports à l'Assemblée générale à sa cinquante et unième session, à savoir :

Examen des pratiques opérationnelles et administratives en vigueur au
Centre des Nations Unies pour les établissements humains (HABITAT)

Examen des pratiques opérationnelles et administratives en vigueur au
Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)

Audit des services de restauration

Audit des pratiques de sous-traitance

Audit des opérations de maintien de la paix des Nations Unies lors des
phases de transition et de préliquidation.

4. Ces rapports ne lui ayant pas été communiqués en temps voulu, le Corps commun d'inspection n'a pas pu faire d'observations à leur sujet.

5. À ce propos, le Corps commun d'inspection appelle à nouveau l'attention de l'Assemblée générale sur l'alinéa iii) du paragraphe 5 e) de sa résolution 48/218 B. L'Assemblée pourra décider soit d'examiner ces rapports avant que le Comité des commissaires aux comptes et le Corps commun d'inspection n'aient formulé leurs observations, soit d'attendre que ces observations soient disponibles, étant entendu que le Corps commun d'inspection n'en a pas formulé parce qu'il n'a pas reçu les rapports finals du Bureau en temps voulu.

A. Examen des pratiques du Secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement en matière de programme et d'administration (A/50/719)

Observations de portée générale

6. L'examen porte sur toute la gamme des activités entreprises au titre des programmes ainsi que sur les services d'administration et de gestion du secrétariat de la CNUCED. Les conclusions et les recommandations sont classées sous deux rubriques, l'une consacrée aux questions de fond, l'autre aux questions d'administration et d'organisation.

7. D'une façon générale, les inspecteurs souscrivent aux objectifs et recommandations que le Bureau a formulés pour améliorer la gestion des ressources humaines et financières au secrétariat de la CNUCED. Ils considèrent que c'est à juste titre que le Bureau a insisté sur la nécessité de renforcer la fonction de coopération technique ainsi que la coopération avec d'autres organismes compétents du système des Nations Unies, en particulier les commissions économiques régionales.

8. Il convient de noter, en outre, que le Corps commun d'inspection a recommandé très fermement les réorientations préconisées dans son propre rapport intitulé "La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement : examen des questions institutionnelles et des questions de programme (JIU/REP/96/1), qu'il a présenté à la Conférence à sa neuvième session, tenue à Midrand (Afrique du Sud) en avril 1996.

Observations spécifiques

9. Vues des bénéficiaires des programmes de la CNUCED : Les inspecteurs notent que c'est à partir du secrétariat que le Bureau a examiné la qualité, la pertinence et l'impact des programmes ordinaires et de coopération technique de la CNUCED, sans doute parce que l'examen portait sur des questions de gestion et d'administration. Étant donné que les réformes préconisées portent aussi sur le contenu des programmes, y compris dans le domaine de la coopération technique, il aurait été utile d'indiquer en quoi les modifications proposées allaient dans le sens des vues exprimées par les principaux bénéficiaires des programmes de la CNUCED, en particulier dans les pays en développement et dans les pays en transition. Si le Bureau avait procédé à une telle analyse de l'offre et de la demande, ses conclusions et recommandations n'en auraient eu que plus de poids.

10. Coopération technique et ressources extrabudgétaires : Les inspecteurs souscrivent aux observations formulées au paragraphe 22 concernant la nécessité de mettre en place une supervision centrale plus cohérente et plus efficace des activités de coopération technique et de l'utilisation des ressources extrabudgétaires, mais estiment que la responsabilité des mesures correctives ne devrait pas être laissée à un comité du secrétariat composé des directeurs de division, comme le propose le Bureau. Il serait bon que ce Comité puisse compter sur les orientations du Conseil du commerce et du développement.

11. Proportion d'agents des services généraux : Il aurait fallu étayer les observations qui figurent aux paragraphes 27 et 31 du rapport concernant la

proportion d'agents des services généraux au secrétariat de la CNUCED en établissant une comparaison avec la répartition des effectifs dans les différents départements du Secrétariat de l'ONU. Il est vrai qu'il serait extrêmement difficile, étant donné la diversité des programmes, de leur nature et de leur portée, de déterminer le rapport optimal entre postes d'agents des services généraux et postes d'administrateurs pour tous les départements et programmes du Secrétariat de l'ONU, mais on aurait pu sans trop de difficultés calculer le rapport moyen, sur la base des statistiques annuelles du Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA) relatives au personnel.

12. D'après les statistiques de 1993, les agents des services généraux au Secrétariat de l'ONU représentaient 66 % de l'effectif total; à l'échelle du système, cette proportion était de 65 %, tandis qu'à la CNUCED, elle était de 43 %. Plusieurs conclusions sont possibles : a) les postes d'administrateur sont trop nombreux au secrétariat de la CNUCED, comme l'a souligné le Bureau; b) les services du secrétariat de la CNUCED utilisent de façon optimale les nouvelles technologies, sans doute mieux que les services du Secrétariat de l'ONU, de sorte que les administrateurs ont besoin de moins d'agents des services généraux pour les assister, notamment pour le traitement de texte et de données; c) les postes d'agents des services généraux sont peut-être trop peu nombreux. Or, le Bureau recommande une réduction de 15 à 20 % des postes d'agents des services généraux afin de parvenir à un rapport plus équilibré entre ces postes et les postes d'administrateur. Il semble difficile de souscrire à cette dernière recommandation, puisqu'elle ne ferait qu'aggraver le déséquilibre actuel entre administrateurs et agents des services généraux au secrétariat de la CNUCED.

B. Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'audit des achats effectués par le Service des marchés et des achats (Département des services d'appui et de gestion pour le développement) (A/50/945)

Observations de portée générale

13. Les inspecteurs félicitent le Bureau d'avoir choisi d'examiner les procédures suivies par le Service des marchés et des achats du Département des services d'appui et de gestion pour le développement, l'un des principaux départements de l'Organisation dans le domaine économique. Ce choix répond à la volonté de plus en plus affirmée des États Membres d'assurer la transparence des procédures de passation des marchés et d'en savoir plus sur la façon dont sont sélectionnés les fournisseurs de biens et de services.

14. Le rapport passe en revue les procédures suivies pour les achats et la passation des marchés. L'audit a fait apparaître un certain nombre d'irrégularités, qui devront être corrigées si l'on veut que le jeu de la concurrence puisse s'exercer pleinement et librement. Les entorses au règlement dont le rapport fait état donnent à penser que les procédures suivies par le Département ne permettent pas d'assurer que les biens et services dont il a besoin lui sont fournis aux tarifs les plus intéressants et aux conditions les plus avantageuses.

15. L'audit a porté sur 26 contrats. Bien que le rapport ne contienne aucune indication à cet effet, les inspecteurs présument que l'échantillon est représentatif et que les conclusions du Bureau sont solidement étayées. Si tel est le cas, ils souscrivent pleinement à la conclusion générale tendant à renforcer la planification, le suivi et le contrôle des procédures de passation des marchés. Ils estiment toutefois qu'il faudrait procéder à un audit plus complet pour déterminer si de nouvelles mesures correctives sont nécessaires au niveau des procédures suivies ou à l'encontre de ceux qui en abusent.

Recommandations

16. Le rapport contient huit recommandations qui, d'après l'administration, avaient déjà été appliquées ou seraient en passe de l'être. Pour ces dernières, il serait utile de fixer certaines échéances.

17. L'audit a révélé que, dans 46 % des cas, les spécifications techniques étaient restrictives ou désignaient une source unique, ce qui fausse le jeu de la concurrence. Le Bureau a recommandé que les spécifications techniques aient un caractère plus générique et que l'on veille à ce que tous les fournisseurs aient les mêmes chances d'emporter le marché. Comme il l'a fait pour la plupart des recommandations formulées, le Département a souscrit à cette recommandation, "pour autant que les effectifs le permettront". De l'avis des inspecteurs, la réponse du Département ne devrait être assortie d'aucune condition, étant donné l'importance capitale de cette recommandation.

18. Le Corps commun d'inspection est d'avis que seule l'application intégrale et inconditionnelle des recommandations formulées dans le rapport permettrait de réunir les conditions nécessaires à la transparence des procédures d'achat et de passation des marchés et au libre jeu de la concurrence.

C. Rapport sur l'évaluation approfondie des opérations de maintien de la paix : phase finale (E/AC.51/1996/3)

19. Le rapport d'évaluation traite des principaux aspects de la phase finale des opérations de maintien de la paix. Les inspecteurs estiment que l'accent a été mis à juste titre sur la nécessité de tirer les enseignements des missions qui ont été menées à bien afin d'élaborer de nouvelles politiques ou améliorer les politiques existantes, d'adopter des consignes types, des directives, etc. Bien que le rapport d'évaluation donne une idée assez juste de la phase finale de ces opérations, les sujets abordés ont été traités de façon trop superficielle, sans doute en raison des consignes relatives à la limitation de la documentation. Les États Membres pourraient se faire une idée plus exacte de la façon dont se déroule la phase finale des opérations de maintien de la paix, si l'on établissait des rapports sur des problèmes précis, qui viendraient compléter le rapport d'évaluation.

20. Étant donné qu'il s'agit du premier rapport d'évaluation consacré à cette question, les inspecteurs y voient un bon point de départ. Les aspects abordés dans le rapport concernent la consolidation de la paix pendant la mission (sect. III A). À la demande de l'UNESCO, le Corps commun d'inspection établit actuellement un rapport sur ce sujet, dans lequel il entend donner suite aux conclusions du rapport d'évaluation.

21. Les inspecteurs considèrent que la consolidation de la paix est essentielle pour assurer une paix durable, car les conflits risquent de se rallumer si l'on ne veille pas à satisfaire les besoins économiques et sociaux de la population. Il leur semble que, dès lors que les États Membres jugent que des activités de consolidation de la paix sont nécessaires, celles-ci devraient commencer dans le cadre de la mission de maintien de la paix, pour garantir que les efforts déployés jusque-là n'ont pas été vains. Il faudrait également renforcer la coordination et intensifier les consultations entre l'ONU et les États Membres. Pour que les activités de consolidation de la paix réussissent, il faut aussi coordonner plus efficacement l'action des différents organismes du système.

22. Le rapport d'évaluation traite brièvement des activités de consolidation de la paix menées par certains organismes des Nations Unies dans le cadre de missions de maintien de la paix. Il aurait été utile d'examiner plus en détail la façon dont ces organismes ont coordonné leurs activités et assuré la transition entre le maintien et la consolidation de la paix. Le rapport a souligné l'importance de la coopération entre les organismes des Nations Unies, les organisations régionales et les ONG dans ce type d'activités.

23. Il serait très utile, pour les besoins de la planification et de l'exécution des opérations de maintien de la paix, d'en savoir plus sur les moyens d'opérer une transition réussie entre l'opération de maintien de la paix proprement dite, dont l'ONU est responsable et une mission de consolidation de la paix, dans laquelle l'organisation régionale compétente peut jouer un rôle de premier plan. Le rapport d'évaluation aurait donc été plus utile s'il avait examiné les relations entre l'ONU et les organisations régionales lors de la phase finale des opérations de maintien de la paix.

24. Au paragraphe 2 du rapport, on indique que l'évaluation s'est fondée sur des documents publiés par les Nations Unies, des documents internes, des études réalisées à l'extérieur et des entretiens avec des fonctionnaires des Nations Unies participant aux opérations de maintien de la paix. Il fait le point des conclusions des rapports et études précédents, ce qui est utile. D'autre part, dans les observations qu'ils ont formulées à propos du rapport final sur l'évaluation approfondie de la phase de démarrage des opérations de maintien de la paix (E/AC.51/1995/2), les inspecteurs ont indiqué qu'il aurait été utile de consulter les représentants des nombreux États Membres qui participent activement aux opérations de maintien de la paix afin de mieux cerner les problèmes. Le rapport d'évaluation ne fait état d'aucun contact de ce type. Or, des entretiens avec les représentants des États Membres et en particulier ceux qui fournissent des contingents, auraient permis de recueillir de nouvelles idées et des informations inédites, qui auraient rendu encore plus intéressante la lecture de ce rapport par ailleurs bien conçu.

D. Évaluation approfondie du Département de l'information
(E/AC.51/1996/2)

25. Les inspecteurs estiment que ce rapport est publié au bon moment dans la mesure où il est actuellement indispensable d'assurer une bonne diffusion des informations sur les activités (et les tentatives de réforme) de l'Organisation pour améliorer l'image de cette dernière, aux prises avec des difficultés financières aiguës.

26. Ils rappellent à cet égard qu'ils ont eux-mêmes publié divers rapports ayant un lien avec l'évaluation du Département de l'information, notamment les rapports suivants : "Coordination des activités d'information des organismes des Nations Unies" (JIU/REP/81/2); "Examen des réseaux d'information des Nations Unies - Réorganisation du Département de l'information" (JIU/REP/89/5) et "Examen des réseaux d'information publique des Nations Unies - Centres d'information des Nations Unies" (JIU/REP/89/6).

27. Rappelant aussi que le Comité pour la coordination (CPC), à sa trente-sixième session, en juin 1996, après avoir examiné le rapport du Bureau des services de contrôle interne (BSCI), a décidé de transmettre au Comité de l'information à sa dix-neuvième session, pour examen et suite à donner, les conclusions et recommandations auxquelles il était parvenu à son sujet, les inspecteurs font observer qu'ils souscrivent à ces conclusions et recommandations mais tiennent néanmoins à formuler certaines observations.

28. Ils approuvent le choix des questions qui sont soulevées dans le rapport du Bureau des services de contrôle interne et les recommandations qui leur sont associées, notamment celle tendant à améliorer la qualité des publications des Nations Unies. Ils estiment en effet qu'il est de la plus haute importance que le Département de l'information mette au point des tests et procédures qui lui permettent de s'assurer que ses publications ont bien la qualité voulue. De même, ils souscrivent à l'observation formulée dans le rapport selon laquelle il faudrait tenir compte des besoins des lecteurs et donc de leurs opinions.

29. En revanche, certains aspects du rapport leur inspirent des réserves. C'est pourquoi ils rappellent en particulier, comme cela a été mentionné ci-dessus, que vu la situation financière actuelle et les tentatives de réforme de l'Organisation, il faut absolument que le public comprenne les activités de cette dernière, l'évolution de son rôle et les réformes qu'elle a entreprises. De même, il est plus que jamais nécessaire qu'il appuie son action, ce qui n'est possible que si le Département dispose d'informations suffisantes et leur assure une diffusion satisfaisante.

30. Un autre domaine dans lequel les inspecteurs observent une certaine ambiguïté est celui des fonctions du Département. En effet, après les avoir décrites, le rapport recommande que le Service des informations publie régulièrement et intègre dans les réseaux d'information électroniques "des informations sur les événements marquants". Il faudrait réexaminer soigneusement les attributions du Département en tenant compte de la complexité de l'actualité mondiale et du fait que l'Organisation n'est peut-être pas à même de traiter celle-ci de la manière proposée. De l'avis des inspecteurs, le rapport du Bureau ne tient pas suffisamment compte de cet état de choses et il aurait pu analyser la question de manière plus détaillée.

31. S'agissant de l'observation faite au paragraphe 30 du rapport selon laquelle le Département ne peut rivaliser avec les agences de presse lorsqu'il s'agit de rendre compte de l'actualité, les inspecteurs estiment qu'elle n'est pas claire et que comparer le Département avec les agences de presse - si c'est bien de cela qu'il s'agit - n'a pas de sens dans la mesure où il n'est pas censé rivaliser avec elles.

32. Les inspecteurs jugent encourageante la façon dont le rapport du Bureau rend compte des activités prioritaires par thème entreprises en application de la résolution 48/44 B de l'Assemblée générale, en date du 10 décembre 1993 et correspondant aux domaines visés aux paragraphes 6 et 7 du rapport A/49/385 du Secrétaire général. Toutefois, ils estiment que la question n'a pas été suffisamment approfondie et que, d'une manière générale, le rapport du Bureau traite surtout du mode de réalisation des activités du Département et non sur leur contenu.

33. Les inspecteurs estiment que le rapport passe rapidement sur certaines questions d'intérêt capital. Il aurait pu, par exemple, examiner pourquoi le Département doit se préoccuper de perfectionner son personnel technique au moyen d'une formation et se doter d'instruments adéquats comme des bases de données.

34. Les inspecteurs relèvent aussi qu'il est question à maintes reprises dans le rapport de la pénurie de ressources du Département mais que cette pénurie est pour ainsi dire passée sous silence dans la recommandation 13, qui, à leur avis, repose de ce fait sur des bases erronées. À ce propos, en particulier, le rapport préconise, au paragraphe 47 de la section correspondant à ladite recommandation, la mise en commun des ressources disponibles entre les membres du Comité commun de l'information des Nations Unies aux fins de la transmission quotidienne d'un bulletin d'information d'une durée de 10 minutes par l'intermédiaire des partenaires qui exploitent déjà des répéteurs sur le réseau Intelsat. Les inspecteurs estiment que le Département devrait analyser de manière plus détaillée le coût d'une telle initiative de manière à parvenir à des conclusions et à des recommandations réalistes qui tiennent compte des ressources disponibles.

E. Rapport sur une meilleure application des conclusions des évaluations lors de la conception et de l'exécution des programmes et dans les directives de politiques générales (A/51/88)

35. Menant de nombreuses activités d'évaluation depuis près de 20 ans, les¹ inspecteurs attachent un intérêt particulier à ce rapport, qui donne une assez bonne image de la pratique de l'évaluation dans le système des Nations Unies. À cet égard, s'ils jugent généralement encourageante l'importance prise par la

¹ Les objectifs du Corps commun d'inspection dans ce domaine consistaient à : a) aider les organes intergouvernementaux et les secrétariats à préparer et à faire des évaluations; b) aider les organisations participantes à se doter de systèmes d'évaluation interne appropriés à leurs besoins et conformes aux directives et normes en vigueur ou à renforcer leurs systèmes existants; et c) à faire en sorte que les résultats des évaluations et les méthodes fructueuses dans le domaine soient communiqués à toutes les organisations. Dans son rapport annuel, présenté à l'Assemblée générale à sa quarante-sixième session (A/46/34, partie II, par. 2), le Corps commun d'inspection indiquait que les systèmes d'évaluation interne et le recours à l'évaluation avaient pris beaucoup d'extension dans le système des Nations Unies et que ses rapports d'évaluation y avaient contribué de manière appréciable. Vers le milieu des années 80, presque tous les organismes avaient mis en place un système d'évaluation interne.

fonction d'évaluation dans les départements et bureaux de ces organismes, ils relèvent toutefois avec inquiétude que, selon le Bureau, le taux des auto-évaluations d'activités de fond est faible comparé aux engagements pris et qu'il importe d'encourager et d'aider les départements et bureaux intéressés à entreprendre des auto-évaluations, conformément au Règlement régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation [ST/SGB/PPBME/Rules/1(1987)].

36. Les inspecteurs sont d'avis que le respect inconditionnel de ce règlement permettra de lier plus étroitement l'évaluation, d'une part, et la planification et la budgétisation des programmes, d'autre part. L'article 6.2 de ce règlement, en particulier, stipule que tous les sous-programmes figurant dans le plan à moyen terme doivent faire l'objet d'au moins une évaluation pendant la période correspondante.

37. Les inspecteurs prennent note avec intérêt des conclusions du Bureau concernant la manière dont la fonction de contrôle est exercée dans certains départements et bureaux. À leur avis, une analyse globale des activités de contrôle menées dans chaque département et bureau, présentée de préférence sous forme de tableau, serait très utile. Enfin, ils jugent encourageant que le Bureau prévoie de publier des directives sur les activités de contrôle des départements et d'aider ces derniers et les bureaux à s'acquitter de cette fonction.

F. Examen triennal de l'application des recommandations que le Comité du programme et de la coordination a faites à sa trente-deuxième session concernant l'évaluation du programme du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (E/AC.51/1996/4)

Observations générales

38. Le rapport sur l'examen triennal visant à déterminer dans quelle mesure les recommandations du CPC avaient été suivies présente une énumération objective des mesures prises par le HCR pour y donner suite. Les recommandations portant sur la protection internationale et sur les questions liées aux programmes, à l'administration et aux finances y sont mises en parallèle avec de bons exemples de mesures d'application. Mais on n'y trouve pas de conclusion indiquant si les mesures prises sont satisfaisantes, ni si elles ont donné des résultats généralement conformes, inférieurs ou supérieurs à ce qui avait été prévu.

39. Il est dit dans le résumé que "les progrès réalisés dans l'application de certaines recommandations sont assez peu convaincants", et que "dans quelques cas, des facteurs externes ont conduit à l'adoption d'une formule autre que celle qui a[vait] été recommandée" par le CPC. Les inspecteurs attendaient plus de détails sur l'ampleur des progrès, les domaines et la période en cause. Les formules retenues par le HCR demandent également à être explicitées quand elles sont différentes des recommandations. Il convient de signaler tout écart marqué par rapport à ces dernières, s'il est susceptible de retentir sur la réalisation des objectifs recherchés. De même, il importe d'exposer les motifs des écarts et les choix qui s'offrent ensuite au HCR. Autrement dit, il faudrait qu'il y

ait une appréciation générale plus claire des mesures donnant suite aux recommandations.

Méthode d'enquête

40. Il est dit au paragraphe 3 du rapport que "tout comme les examens triennaux précédents, le présent rapport s'appuie sur l'étude de la documentation pertinente, des renseignements fournis par les services intéressés et des entretiens menés aux fins d'éclaircissement et vérification". On ne voit pas très bien de quels "examens triennaux précédents" il s'agit, ni par quels organes ils ont été effectués. De l'avis des inspecteurs, il serait utile, pour mieux faire comprendre la continuité des examens, d'expliquer comment le HCR a été évalué précédemment.

Présentation du rapport et recommandations

41. Le rapport est à juste titre présenté selon les catégories utilisées par les sous-comités du HCR : protection internationale d'une part, questions liées aux programmes, à l'administration et aux finances de l'autre (par. 2). Il semble pourtant aux inspecteurs qu'il aurait été préférable de s'en tenir au parallélisme entre chacune des recommandations du CPC – sans les regrouper – et les mesures prises pour y donner suite. On verrait alors plus facilement si ces mesures ont atteint directement leur but. Dans la section portant sur la formation (sect. III F), par exemple, on groupe trois recommandations avant d'indiquer comment il y a été donné suite (par. 35 et 36). Les mesures d'application sont présentées ensemble, sans référence chronologique aux recommandations. De même, on trouve aux paragraphes 37 et 38 des exemples, présentés sans ordre, de mesures d'application des recommandations 12 et 14, et on ne trouve de référence qu'implicite, et encore, à la teneur de la recommandation 13.

42. En outre, les inspecteurs font observer que certains des problèmes visés par les recommandations du CPC avaient également fait l'objet d'un examen détaillé du CCI. Dans le document intitulé Review of financial resources allocated by the United Nations system to activities by non-governmental organizations (JIU/REP/96/4), par exemple, figurent des recommandations analogues aux recommandations 6, 9 et 18. L'évaluation du Bureau sera donc utilement complétée par les recommandations du Corps commun.

G. Exécution des programmes de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1994-1995 (A/51/128 et Add.1)

43. Ce rapport a été établi par le Bureau en application de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, en date du 29 juillet 1994, et conformément aux dispositions de l'article 5 du règlement et des règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation.

44. Les inspecteurs notent que certains éléments de programme et certains produits inclus dans les différents programmes de travail des départements et des bureaux ne procèdent pas toujours du plan à moyen terme ou d'autres textes

portant autorisation des travaux, mais de décisions prises par les directeurs de programme. Il est parfois difficile de ce fait de retrouver les textes autorisant certains des éléments de programme et des produits, et de voir si toutes les activités prescrites ont été incluses dans les programmes de travail correspondants. Or, il est indispensable d'apparier activités et produits avec les textes les autorisant, pour élaborer les programmes de travail comme pour en évaluer les effets.

45. Les inspecteurs remarquent que le rapport sur l'exécution des programmes reste généralement descriptif. Ils espèrent qu'on lui donnera à l'avenir un tour plus analytique.

46. Le budget-programme de l'exercice biennal 1994-1995 comprenait 6 497 produits finals clairement identifiés. Sur ce nombre, 4 888, soit 75,2 %, ont été effectivement réalisés.

47. La principale conclusion du rapport est que "le bilan des réalisations s'avère largement positif du point de vue de la quantité des produits exécutés et des services fournis" (par. 31). Cette conclusion semble aller à l'encontre de ce qui est dit au paragraphe 2, à savoir qu'"on n'a[vait] pas cherché à évaluer la qualité des produits et des services fournis".

48. Pour ce qui est des autres constatations et conclusions, le Corps commun présente les observations ci-après.

49. Comme il est dit au paragraphe 31 du rapport, ce dernier doit être vu compte tenu notamment de "... la nécessité de répondre à de multiples exigences nouvelles et [de] l'obligation d'assurer l'exécution en réformant simultanément les structures et les méthodes de travail par un processus constant de rationalisation et de réorganisation". Cet aspect des choses n'a cessé de préoccuper les États Membres depuis le dernier train de réformes lancé en 1986 (résolution 41/213 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 1986). Il est indéniable que toute réforme est un processus continu, mais il n'est pas d'organisation qui puisse fonctionner de manière efficace et productive sans un secrétariat solide, stable et compétent, et l'Organisation des Nations Unies ne fait pas exception. Un processus constant de réforme et de rationalisation s'accompagne d'incertitudes, qui risquent de compromettre les résultats qu'on attend du personnel.

50. Une des conclusions essentielles du rapport est que les organes délibérants semblent avoir été souvent saisis d'une multitude de documents et de rapports qui n'avaient pas d'objet précis, autre que la présentation d'une information générale. Il est certain que la question préoccupe depuis longtemps les États Membres. Nombre de rapports ne font que reprendre ce qui était dit dans le précédent. Les inspecteurs recommandent à l'Assemblée générale d'adopter pour principe, sauf nécessité d'ordre politique, de ne pas demander de nouveaux rapports sans avoir fait évaluer les rapports précédents sur le même sujet.

51. Une autre constatation importante est qu'il y a des cas où un grand nombre d'éléments de programme et de produits ont été différés ou éliminés sans raisons suffisantes. Les inspecteurs notent qu'un certain nombre d'entre eux ont été éliminés ou différés sur décision de l'organe directeur correspondant, mais que

ce fait n'est pas toujours signalé dans le rapport sur l'exécution du budget. Les inspecteurs notent également qu'il n'est pas dit dans ce cas si les éléments de programme et les produits en cause ont été inscrits au budget-programme suivant.

52. Bien que la règle 105.2 du règlement et des règles stipule que les chefs de département ou de bureau peuvent modifier le budget-programme approuvé en remaniant les éléments de programme et les produits finals, en reportant l'exécution de produits à l'exercice biennal suivant ou en éliminant des éléments de programme ou des produits, encore faut-il que ces modifications soient dûment motivées comme contribuant à la réalisation de l'objectif et de la stratégie énoncés pour ledit sous-programme dans le plan à moyen terme, faute de quoi elles contreviendraient à ladite règle. Le Secrétaire général devrait prendre des mesures strictes pour rectifier cet état de choses.

53. Les inspecteurs félicitent le Bureau de vouloir continuer à mettre l'accent sur l'importance de mécanismes et de systèmes adéquats de contrôle des programmes au niveau des départements dans le cadre de ses travaux de vérification, d'inspection et d'évaluation, mais se demandent comment il compte "veiller à ce que des mécanismes de ce type soient mis en place dans les divers services de l'Organisation et utilisés comme instruments de gestion" (par. 46).

54. Bien que ce ne soit pas une conclusion du rapport, il permet néanmoins de constater à quel point les restrictions budgétaires ont gêné l'exécution des activités demandées. Il y a là un fait qui va à l'encontre des diverses résolutions de l'Assemblée générale enjoignant au Secrétaire général de réaliser des économies sans compromettre l'exécution des programmes.

55. Le rapport marque aussi que le pourcentage de postes laissés vacants et le report d'activités et de produits ont servi d'instrument budgétaire permettant de réaliser des économies au détriment de l'exécution intégrale des programmes et des activités demandés. Les inspecteurs mettent en garde contre cette tendance.

56. Les inspecteurs notent le succès des innovations technologiques dans l'ensemble du secrétariat, mais remarquent que les gains de productivité obtenus grâce à la seule automatisation sont encore loin d'avoir compensé les compressions de personnel.

H. Contrôle de gestion du courrier électronique au
Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies
(A/50/1005)

Observations générales

57. Le Corps commun d'inspection juge très utile ce rapport du Bureau sur le contrôle de la gestion d'une activité qui est aujourd'hui devenue indispensable à l'efficacité du Secrétariat. Le Bureau observe que le courrier électronique a permis d'améliorer les communications horizontales et verticales dans l'ensemble du système, tant au Siège que dans les bureaux extérieurs. Au paragraphe 1 de son rapport, on peut lire que "couplé à l'Internet, le courrier électronique touche, par-delà le cercle de l'ONU, les missions gouvernementales, les

institutions extérieures et les millions d'entreprises et de particuliers qui y sont abonnés dans le monde. On est désormais si fortement tributaire de ces services de courrier électronique que la disponibilité, la fiabilité et la rapidité en revêtent une importance cruciale".

58. Le Bureau suggère plusieurs mesures spécifiques pour améliorer la gestion du courrier électronique au Secrétariat de l'ONU et le Corps commun d'inspection souscrit à ces suggestions. Mais le plus important, c'est que le Bureau voit dans le courrier électronique "un des champs d'application possibles des compétences et des techniques caractéristiques du nouveau style de gestion à l'ONU" (par. 2). Toutefois, il relève que les objectifs fixés officieusement pour le courrier électronique sont de caractère technique et restent "sans commune mesure avec les possibilités qu'offre le courrier électronique pour modifier le style et le cadre de travail à l'ONU" (par. 10). Le Corps commun est parfaitement d'accord avec ce point de vue et pense qu'il serait plus utile de mettre l'accent sur l'emploi des services d'information et de l'informatique en général, et pas seulement du courrier électronique, dans la perspective des réformes de gestion qu'on cherche aujourd'hui à réaliser au Secrétariat.

59. Le Bureau recommande qu'on formule un énoncé de mission pour les services de courrier électronique, dont l'un des objectifs devrait être de rendre ces services accessibles à l'ensemble du Secrétariat. Les inspecteurs pensent en effet que cela devrait être un des objectifs et aimerait qu'on insiste encore plus sur la nécessité de donner accès au courrier électronique à tous les membres du Secrétariat qui en ont besoin. Tant que ce ne sera pas fait, au Siège comme sur le terrain, on ne pourra pas utiliser toutes les possibilités qu'offre cet important outil de gestion, et notamment généraliser la communication électronique au Secrétariat.

Recommandations

60. Le rapport contient six recommandations, que le Corps commun d'inspection fait siennes, et indique que la plupart ont été acceptées et que leur mise en oeuvre a été aussitôt entreprise. Les inspecteurs suggèrent qu'on fixe des délais précis pour les recommandations qui ne sont pas encore appliquées et qu'il serait utile de préciser quelles sont les recommandations qui n'ont pas été acceptées et les mesures qui seront prises à leur égard.

61. Dans l'une de ses recommandations, le Bureau insiste sur la nécessité de renforcer la sécurité "s'agissant d'un système de communication utilisé par la Direction pour discuter de sujets délicats" (par. 19). Les inspecteurs partagent cette préoccupation et recommandent qu'on renforce les dispositifs de sécurité pour éviter que des personnes non autorisées puissent accéder au système et provoquer de graves perturbations.

62. Commentant sa recommandation d'adopter une gestion par objectifs axée sur la mission, le Bureau relève dans son rapport qu'"il faut donner l'autorité nécessaire à une personne que l'on rendra responsable de gérer la poursuite des objectifs entrant dans la mission" (par. 21). Comme c'est la Division des services électroniques qui est responsable de la gestion du courrier électronique et que les objectifs suggérés dans le rapport, notamment en vue d'accroître la productivité et de développer l'utilisation du système, n'entrent

pas dans les compétences de cette division, le Bureau craint que "les objectifs risquent de n'être pas atteints parce que la responsabilité est décentralisée et dispersée entre des unités fonctionnelles multiples" (par. 25). En conséquence, il "poursuivra avec les échelons supérieurs de l'Organisation la réflexion sur l'attribution de responsabilités globales concernant le courrier électronique et la gestion de la poursuite des objectifs" (par. 26). Les inspecteurs approuvent cette position, en précisant que la gestion du courrier électronique devrait faire partie de la gestion des services d'information et de l'informatique en général et que le fonctionnaire auquel cette responsabilité sera confiée doit occuper une position suffisamment élevée pour pouvoir agir efficacement.

I. Rapport sur l'enquête concernant le détournement allégué de biens de l'Organisation des Nations Unies à la boutique-cadeaux (A/50/1004)

63. Le CCI considère que ce rapport sur une enquête concernant des allégations d'irrégularités émanant d'une source interne à l'Organisation apporte une contribution utile à l'examen de la question générale de la sous-traitance de fonctions ou d'activités de l'ONU. Il analyse soigneusement la diminution des bénéfices de la boutique-cadeaux qui a été enregistrée. L'enquête a montré que cette diminution était due à des erreurs de gestion et à des irrégularités commises par le personnel fourni par le sous-traitant auquel l'exploitation de la boutique avait été confiée. Le rapport met l'accent sur les carences du contrôle interne et signale de graves irrégularités dans les pratiques de gestion financière.

64. Ce rapport met en évidence les risques liés à la sous-traitance d'une activité si elle ne s'accompagne pas d'un contrôle et d'une supervision suffisants par l'Organisation. Le préjudice, financier et autre, subi par l'ONU aurait été moindre si certaines précautions avaient été prises :

a) Au départ, il aurait fallu négocier un contrat protégeant suffisamment les intérêts de l'ONU (pourquoi l'ONU n'avait-elle pas le droit d'exiger le remplacement du gérant fourni par le sous-traitant en cas d'irrégularités telles que celles qui sont décrites dans le rapport?);

b) L'ONU aurait dû exiger un contrôle et une supervision suffisants sur les prestations du sous-traitant.

65. Les inspecteurs reviendront peut-être sur certaines questions traitées dans cette enquête dans le rapport du CCI sur la sous-traitance dans le système des Nations Unies qui est en préparation.

J. Audit des programmes mondiaux d'assurance automobile et transport de marchandises (A/51/302)

66. Ce rapport traite d'un aspect important des dépenses de l'ONU, à savoir les polices mondiales d'assurance transport de marchandises et responsabilité civile, en particulier dans le cadre des opérations de maintien de la paix, dont la gestion a été quelque peu négligée.

67. Les inspecteurs tiennent à féliciter les auteurs du rapport pour sa qualité et, en particulier, pour la méthode employée, son caractère concret et sa lisibilité.

68. Les inspecteurs souscrivent sans réserve à toutes les recommandations figurant dans le rapport et recommandent à l'Assemblée générale de les approuver; toutefois, ils tiennent à ajouter quelques observations et recommandations.

69. Les inspecteurs relèvent que cet audit de gestion se limite à deux des principales catégories d'assurances souscrites par l'ONU. Vu l'importance des ressources consacrées aux polices d'assurance à l'échelle du système, ils recommandent que le Bureau des services de contrôle interne fasse un audit de gestion similaire mais plus large couvrant tous les biens assurés par l'ONU.

70. Les inspecteurs recommandent en outre que le Comité administratif de coordination (CAC) examine la question des assurances pour étudier la possibilité d'uniformiser les pratiques et procédures à l'échelle du système, et notamment de conclure des polices communes.

71. Les inspecteurs relèvent que l'audit a permis de déceler plusieurs lacunes dans les polices d'assurance des forces de maintien de la paix, mais n'a pas approfondi leurs causes. En particulier, le rapport ne dit pas dans quelle mesure le Département de l'administration et de la gestion et le Département des opérations de maintien de la paix ont les ressources et les connaissances spécialisées nécessaires pour négocier, contrôler et superviser convenablement les polices d'assurance. Les inspecteurs recommandent que cette information soit fournie à l'Assemblée générale avant que celle-ci ne prenne une décision au sujet de ce rapport.

72. Le rapport n'indique pas si les polices ont été conclues après appel à la concurrence internationale. Les inspecteurs recommandent que cette information soit elle aussi fournie à l'Assemblée générale et qu'en tout cas cet aspect soit pris en considération si l'audit plus large recommandé est entrepris.

73. Les inspecteurs ont estimé que la question de la double assurance des véhicules de la Mission de vérification de l'ONU en Angola (UNAVEM III) était particulièrement préoccupante. On peut lire au paragraphe 34 du rapport que le Bureau "a recommandé à la Division de notifier immédiatement UNAVEM III d'avoir à résilier le contrat d'assurance superfétatoire garantissant les véhicules de la Mission", à savoir la police souscrite sur place. Le rapport n'indique pas clairement si l'UNAVEM III a pu résilier ce contrat et, dans le cas contraire, pourquoi. Les inspecteurs pensent que la décision de conclure ou non une assurance sur place au lieu de modifier la police mondiale pour obtenir une couverture au premier dollar doit être dictée uniquement par des considérations de coût et être conforme à la législation locale qui, dans certains cas, exige une assurance locale pour tous les véhicules. Il convient donc de préciser ce point.

K. Examen des structures de gestion de la composante personnel civil des forces de paix des Nations Unies (A/51/305)

74. Ce rapport avait été demandé par l'Assemblée générale dans sa résolution 49/228 du 23 décembre 1994. Toutefois, comme la mission des Forces de paix des Nations Unies (FPNU) prend fin, puisque celles-ci seront remplacées par la Force de mise en oeuvre (IFOR) de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en vertu de l'Accord de Dayton, les recommandations doivent être plutôt considérées comme des enseignements pour les futures missions de maintien de la paix.

75. Les inspecteurs relèvent que les questions soulevées et les recommandations formulées dans le rapport sont semblables à celles qui figurent dans le rapport du Corps commun intitulé "Dotation en effectifs des missions de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies et des missions apparentées (composante civile)" (JIU/REP/93/6, annexe), qui n'est pas mentionné dans le rapport du Bureau mais a été considéré par le Secrétaire général comme une contribution utile et opportune à la planification et à la gestion des opérations de terrain et approuvé par l'Assemblée générale.

76. En conséquence, les inspecteurs souscrivent à toutes les recommandations qui figurent dans le rapport, dont ils louent la qualité, le caractère concret et la clarté. Néanmoins, ils souhaitent ajouter quelques observations.

77. Les inspecteurs pensent qu'il convient d'étudier plus à fond les marchés passés par les administrateurs des opérations de maintien de la paix, notamment pour voir s'ils font tous l'objet d'appels d'offres nationaux ou internationaux en bonne et due forme. L'exemple fourni au paragraphe 49 du rapport montre la nécessité de prendre immédiatement des mesures correctives à cet égard.

78. Un autre aspect important, qui est mentionné dans le rapport mais pas suffisamment développé, appelle un complément d'examen : il s'agit du recrutement et de la gestion du personnel contractuel international. Dans leurs observations sur le rapport de 1995 du Bureau relatif à la Division de l'administration et de la logistique des missions, les inspecteurs ont critiqué l'emploi de personnel contractuel pour des fonctions de supervision et recommandé que le Secrétariat de l'ONU prenne des mesures pour mettre fin à cette pratique, à laquelle la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) avait recouru.
