



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/884
23 avril 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante et unième session
Points 112 et 141 de l'ordre du jour

EXAMEN DE L'EFFICACITÉ DU FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF ET
FINANCIER DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

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

Note du Secrétaire général

1. En application de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 1993, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée le rapport ci-joint que lui a communiqué le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne, au sujet de l'examen des pratiques concernant les programmes et l'administration du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat).

2. Le Secrétaire général prend note des conclusions du rapport et souscrit aux recommandations qui y figurent.

ANNEXE

Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'examen des pratiques concernant les programmes et l'administration du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat)

RÉSUMÉ

Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) est situé, de même que le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), dans le quartier de Gigiri à Nairobi. L'organisation se trouve à un point critique de son existence et il est donc justifié que son administration ainsi que les intéressés étudient de près la question. D'une part, le Centre souffre de carences importantes concernant les systèmes, le personnel et la méthode de gestion, la solution du problème exigeant de la fermeté et de la continuité dans l'administration. D'autre part, la tâche fondamentale qui a été confiée au Centre est très importante pour de nombreux intéressés du système des Nations Unies et le Centre a la possibilité de jouer un rôle important dans une Organisation des Nations Unies réformée et restructurée.

Entre le mois de mars 1993 et le milieu de 1996, Habitat a opéré dans un climat qui ne facilite pas la continuité et la cohérence de la gestion. Pendant une année environ, le Centre a fonctionné par l'entremise d'un organe (le Comité supérieur de gestion) placé sous la supervision générale du Directeur exécutif du PNUE. Le Chef actuel du Centre a été nommé en février 1994. Par la suite, étant donné le poids des responsabilités qui lui ont été confiées pour préparer la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), la gestion du Centre a été déléguée à une équipe exécutive composée de deux fonctionnaires. Cette délégation a été définie en termes généraux, sans préciser les limites des responsabilités et des pouvoirs des deux fonctionnaires concernés.

En l'absence de direction, d'importantes carences sont apparues dans la gestion des programmes et des ressources humaines et financières du Centre. Une structure organisationnelle déséquilibrée a été mise en place, dans laquelle la prise des décisions concernant tous les programmes a été concentrée en la personne d'un seul directeur, ce qui a créé de fait un "centre" au sein du Centre lui-même. Ce nouveau cadre n'a pas permis de renforcer la coordination et l'intégration du programme de travail, ni de mieux harmoniser la structure des programmes. Il en est résulté des chevauchements inutiles dans les tâches fonctionnelles, ce qui a créé la confusion et estompé les responsabilités.

L'absence d'instruments internes permettant de fournir des orientations collectives est apparente, comme l'est le manque de communication horizontale et verticale entre les principaux responsables de l'exécution des programmes et de l'utilisation des ressources. Il ne semble guère que les questions de politique générale soient examinées au sein d'une instance particulière. Ainsi, les questions relatives à la stratégie, aux priorités, à la réaffectation des ressources et à la création de nouvelles unités organiques ne semblent pas avoir fait l'objet d'une réflexion collective au sein du Centre. À cet égard, l'Équipe a noté que le Centre s'était efforcé, au fil des ans, de créer un certain nombre de petits bureaux en divers endroits

d'Europe, d'Amérique latine et d'Asie. Rien n'indique que ce processus ait fait partie d'une stratégie d'ensemble. Quant aux décisions concernant le personnel et les finances, elles paraissent être prises en petit comité et manquer de transparence. Certaines indications montrent également que les décisions prises ont parfois été personnalisées.

Le Bureau de coordination des programmes n'a pas rempli sa tâche principale de coordination et de contrôle. Rien n'indique que les divers services et divisions du Centre reçoivent régulièrement des orientations de ce Bureau, ni que le programme de travail soit coordonné et intégré de manière concertée. Ainsi, il n'est pas suffisamment tenu compte de l'importante synergie qui existe entre la recherche et la coopération technique et il existe très peu d'exemples de coopération entre les divisions pour ce qui est des produits du programme de travail. En ce qui concerne le contrôle, il n'existe aucun système efficace permettant de suivre l'exécution des activités, d'évaluer les résultats et d'en informer en retour les cadres supérieurs de gestion. Le problème est compliqué par les limites du contrôle exercé par l'organe intergouvernemental concerné, à savoir la Commission des établissements humains qui se réunit tous les deux ans.

Le système de contrôle interne des ressources est faible et dispersé. Le problème se complique en raison du manque d'engagement de l'administration à l'égard du processus de contrôle interne. L'affectation et l'avancement du personnel en pâtissent, de même que le contrôle du tableau d'effectifs et l'adjudication des marchés. Ce manque d'engagement se reflète aussi dans la conduite de l'administration au sujet d'une affaire de conflit d'intérêts qui a été portée à son attention par les commissaires aux comptes au début de 1994. Le Bureau des services de contrôle interne a l'intention de mener une enquête à ce propos afin de déterminer la responsabilité de ceux qui ont été impliqués dès le départ dans l'affaire et de rectifier toute décision administrative inappropriée qui aurait pu être prise dans ce domaine.

Tous ces facteurs se combinent pour entamer le moral de l'ensemble du secrétariat et créer un milieu de travail qui ne facilite pas l'efficacité et la productivité. C'est en grande partie en raison de ce climat que les réserves sont épuisées et que la situation financière du Centre est déficitaire en ce qui concerne aussi bien le compte de la Fondation que le compte "frais généraux", ce qui nuit au programme de travail et à la confiance des donateurs. Par conséquent, la situation du Centre est grave et il ne saurait être toléré qu'elle se poursuive ainsi. Elle est grave en raison de l'absence de certitude que les ressources dont dispose le Centre sont utilisées dans un souci d'efficacité et d'économie; elle est grave aussi du fait qu'il est manifeste que le secrétariat bénéficie d'un bon nombre de fonctionnaires tout à fait qualifiés et motivés qui sont en mesure de produire des travaux d'une utilité réelle pour de multiples clients et intéressés.

Étant donné les tâches particulièrement lourdes que le Chef du Centre a dû accomplir pour préparer la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) et le volume d'énergie qui a dû être consacré à ce travail d'organisation, il se peut que certaines des carences susmentionnées aient été inévitables. Cependant, en raison de la gravité des problèmes identifiés par l'Équipe d'inspection, il serait répréhensible de laisser la situation actuelle se prolonger plus longtemps.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 5	5
II. QUESTIONS DE FOND	6 - 15	5
III. QUESTIONS D'ORGANISATION	16 - 21	7
IV. CONTRÔLE DU PROGRAMME : SUIVI ET ÉVALUATION	22 - 34	9
V. QUESTIONS D'ADMINISTRATION ET DE CONTRÔLE INTERNE	35 - 50	12
VI. RECOMMANDATIONS	51 - 72	16
Appendice.		19

I. INTRODUCTION

1. Dans le cadre du programme de réforme administrative du Secrétaire général, une Équipe du Bureau des services de contrôle interne a procédé à un examen du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat). L'Équipe s'est rendue au siège d'Habitat à Nairobi, où elle a séjourné du 24 septembre au 1^{er} octobre 1996. Elle s'est ensuite rendue à Genève pour une journée et y a pris contact avec le Bureau d'Habitat qui s'y trouve.

2. Pendant le temps dont elle disposait, l'Équipe s'est efforcée d'examiner si le programme de travail d'Habitat était conçu, exécuté et évalué comme il convient et si le secrétariat fonctionnait dans un climat propice à l'efficacité.

3. L'Équipe s'est entretenue avec le chef du secrétariat du Centre et a eu de longs entretiens avec la plupart des fonctionnaires exerçant des fonctions de direction ainsi qu'avec les fonctionnaires chargés du contrôle financier. Elle a également demandé l'avis de quelques-uns des représentants d'États, des membres de la Commission des établissements humains et des principaux donateurs.

4. Une fois terminés ses travaux sur le terrain, l'Équipe a examiné un volume considérable de communications internes, de documents, de textes administratifs, de directives, de comptes rendus de réunions, de résultats de vérification des comptes et d'évaluation et de descriptions d'emploi. Ses conclusions et recommandations ont pour objet de permettre au Centre de mieux s'acquitter de ses responsabilités. Leur application demandera des efforts particuliers au personnel et à l'administration, qui devront faire preuve de coopération et se livrer à une introspection sincère.

5. L'Équipe est reconnaissante au personnel du Centre de la coopération dont il a fait preuve à son égard à divers niveaux pendant qu'elle procédait à son examen. Elle note en outre avec satisfaction que la direction du Centre souscrit à toutes les recommandations qu'elle a faites.

II. QUESTIONS DE FOND

6. Une conférence mondiale couronnée de succès vient d'avoir lieu sur les établissements humains. Le mandat renouvelé que lui a confié la Conférence va permettre au Centre de se transformer et de devenir intéressant pour toute une gamme de gouvernements clients, dans les pays tant donateurs que bénéficiaires, et pour les autorités locales.

7. Le Centre se décrit comme étant "chargé de formuler et d'exécuter le programme des Nations Unies en matière d'établissements humains. Il sert, à ce titre, de groupe de réflexion dans le cadre du système des Nations Unies, et utilise sa capacité de recherche et d'analyse technique pour aider les gouvernements à mieux développer et gérer les établissements humains. Ses activités opérationnelles associent les conseils techniques, la recherche appliquée, la formation et l'information."

8. Le Centre a pour but "d'aider les gouvernements à formuler des politiques et des stratégies visant à améliorer les conditions de vie des populations

composant leurs sociétés en rendant plus facile l'accès de tous à un logement, des infrastructures et des services adéquats" et "de renforcer la capacité des gouvernements et des autorités locales à mobiliser les ressources publiques et privées et à améliorer les conditions de l'environnement urbain et la productivité".

9. Depuis la Conférence d'Istanbul, le Centre a, selon certains de ses hauts fonctionnaires, deux caractéristiques particulières. À la différence de nombreuses entités des Nations Unies qui arrêtent des règles et fixent des normes dans divers domaines et secteurs techniques, puis fournissent une coopération technique aux gouvernements à l'appui de cette fonction, le Centre offre, selon eux, des services présentant un intérêt tant pour les pays développés que pour les pays en développement, ce qui lui donnerait une portée beaucoup plus générale que certains des organismes sectoriels plus anciens des Nations Unies. En outre, à leur avis, grâce aux relations que le Centre établit avec les autorités locales et les municipalités, qui deviennent les interlocuteurs directs d'Habitat, la communauté internationale s'est enrichie d'un nouveau groupe de participants actifs.

10. Ces éléments faisaient partie d'une réflexion consécutive à la Conférence d'Istanbul, qui avait commencé au moment où est arrivée l'Équipe. L'Équipe reconnaît qu'il est important et urgent que le Centre se repense à la lumière des conclusions de la Conférence d'Istanbul. La conception nouvelle qui se dégagera de cette réflexion devrait tenir compte de la nécessité d'améliorer les contrôles internes et d'augmenter considérablement l'efficacité, outre qu'elle devrait comprendre un plan d'exécution clairement défini.

11. Les programmes d'Habitat sont financés en partie par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), en partie par Habitat et la Fondation pour les établissements humains, qui a été incorporée au Centre en 1977, et en partie par des fonds d'affectation spéciale créés par des donateurs. La part du budget ordinaire représente environ 13 % des 100 millions de dollars gérés par le Centre. Le montant des ressources versées par le PNUD est resté relativement stable – environ 20 millions de dollars par an – pendant la période 1990-1995.

12. Choix des projets. Environ la moitié des projets d'Habitat sont financés par le PNUD. Ceux qui relèvent du chiffre indicatif de planification nationale sont choisis selon le processus de la programmation par pays. Il y a en outre d'autres programmes, par exemple des éléments du programme "Cités viables", qui sont financés à l'aide de ressources destinées à des projets mondiaux ou régionaux du PNUD. Ils sont choisis, selon le processus applicable, parmi les programmes soumis au Conseil d'administration du PNUD.

13. Le reste des activités d'Habitat dans le domaine de la coopération technique est financé par des fonds d'affectation spéciale. Le choix des projets semble ici dépendre davantage de l'offre. Lorsque certains donateurs sont disposés à financer des travaux dans tel ou tel domaine et que certains bénéficiaires souhaitent recevoir une aide dans ce domaine, un fonds est créé. Il existe aussi un lien entre les projets sélectionnés et le programme de recherche d'Habitat mais, s'il a été affirmé que ce lien existe presque toujours, il n'est pas évident qu'il existe en réalité. L'impression qui se

dégage nettement, tant de l'examen de la documentation que des entretiens avec le personnel, est qu'il n'y a guère de lien effectif entre la fonction recherche et la fonction programme d'Habitat. Il y aura lieu d'y remédier dans toute réforme de l'institution.

Synergie en matière de conception et d'évaluation

14. L'Équipe n'a pas pu examiner en détail les programmes d'Habitat. Il semble toutefois qu'il y ait eu vraiment d'idée maîtresse ces dernières années et, si certains programmes sont clairement définis et répondent à des besoins nettement identifiés dans les pays bénéficiaires, d'autres semblent être davantage dictés par l'offre.

15. En outre, il n'est pas sûr que toutes les possibilités de coordination entre les programmes soient exploitées. Par exemple, à la suite d'un examen interne dont elle avait pris l'initiative, la direction d'Habitat a reconnu qu'il y avait, entre le programme relatif aux Cités viables et le programme relatif au Développement communautaire, une similarité frappante qui justifierait une rationalisation et un redéploiement des ressources. Le même examen interne a montré que le programme relatif à l'infrastructure et à l'environnement des établissements humains vise à renforcer les capacités, tout comme les programmes relatifs aux Cités viables et au Développement communautaire. Il n'y a rien à y redire, mais une conclusion n'en a pas été tirée : c'est qu'il aurait manifestement fallu traiter le renforcement des capacités de façon systématique dans les trois programmes.

III. QUESTIONS D'ORGANISATION

16. La structure administrative du Centre comprend deux bureaux principaux, dirigés chacun par un haut fonctionnaire de la classe D-2 (voir annexe). Le plus important en termes d'effectifs et d'influence est le Bureau de la coordination du programme, qui supervise toutes les activités de coopération sur les questions de fond et de coopération technique ainsi que les fonctions d'information, de rédaction, de contrôle et d'évaluation. Ce bureau regroupe 82 administrateurs, soit plus de 80 % de l'effectif total des administrateurs du Centre (104). Le second bureau, qui regroupe les responsabilités d'un bureau d'accueil, du Groupe des programmes spéciaux, du Groupe administratif, des relations avec l'extérieur et de la gestion des Fonds, s'acquitte des fonctions d'appui au programme.

17. Ayant examiné les fonctions des deux bureaux et de leurs composantes, l'Équipe n'a pas pu trouver de raison profonde, programmatique ou administrative, à l'appui de cette asymétrie de la structure administrative, qui ne correspond pas, au demeurant, à la structure du programme. La responsabilité des différentes unités administratives est présentée en termes généraux qui ne rendent compte ni de leurs attributions respectives ni des liens et synergies existant entre les divisions, les secteurs et les groupes. De plus, les bureaux ne se trouvant pas à Nairobi ne figurent pas dans l'organigramme. Les fonctions et responsabilités de ces bureaux ainsi que les liens existant entre eux et le siège du Centre ne sont pas précisés. De l'avis de l'Équipe, la structure administrative du Centre ne rend pas clairement compte des rapports hiérarchiques et cette situation est encore aggravée par l'absence d'une nette

délégation de pouvoirs aux différents échelons administratifs, la prolifération de petites sections, le chevauchement des responsabilités fonctionnelles entre les administrateurs de programme, l'incompatibilité entre la définition d'emploi et les responsabilités effectivement assumées par chacun et la présence d'un certain nombre de hauts fonctionnaires qui ne semblent pas avoir de responsabilités fonctionnelles.

18. L'Équipe estime qu'une délégation de pouvoirs écrite était d'autant plus importante que toutes les activités de fond sont placées sous la responsabilité d'un administrateur unique et que le Directeur du Centre a dû effectuer de nombreux déplacements pour s'acquitter des lourdes responsabilités qui lui avaient été confiées dans le cadre des préparatifs d'Habitat II. Qui plus est, aucun cadre institutionnel permettant d'assurer l'encadrement en vue de rationaliser le processus décisionnel n'a été mis en place.

19. Il n'existe guère d'instruments qui pourraient aider le chef du Centre à fournir des directives et des conseils. En juin 1994, il a annoncé la création d'une équipe de direction composée des deux fonctionnaires de rang le plus élevé, qui étaient chargés de lui prêter assistance dans la gestion d'ensemble du Centre. Par ailleurs, il a créé un groupe d'administrateurs de haut niveau regroupant les chefs de division et les fonctionnaires du secrétariat d'Habitat II. L'Équipe n'a trouvé aucun document précisant le rôle et les attributions de ce groupe. L'examen des comptes rendus des réunions de ce groupe montre qu'il a essentiellement participé aux préparatifs et à l'organisation d'Habitat II. Les questions de cohésion et de coordination dues à la préparation du programme de travail du Centre ont été renvoyées à des groupes de travail spéciaux interdivisions, créés par le Directeur du Bureau de coordination du programme et lui rendant compte. Rien n'indique le degré de participation du Groupe des administrateurs de haut niveau au processus de formulation de programme ou de politique et/ou priorité de travail pour tenir compte du mandat issu d'Habitat. À cet égard, l'Équipe a noté que, le 16 août 1996, un comité d'examen du programme a été créé pour fournir des avis et soumettre au Directeur de la coordination du programme, qui préside d'ailleurs le Comité, des recommandations sur la qualité de la conception de projets. Le Comité ne semble jouer aucun rôle en ce qui concerne les questions liées à la formulation, à la coordination et à l'intégration d'ensemble des programmes. Il s'agit plutôt d'un groupe d'examen préalable des projets qui n'a pas reçu l'autorité nécessaire pour les approuver.

20. L'Équipe estime que l'absence d'une instance de dialogue constructif établi par le biais d'instruments collectifs créés à cette fin, a créé un fossé important entre les administrateurs de rang élevé, de rang intermédiaire et de rang inférieur. Qui plus est, elle a favorisé une vision unilatérale, voire personnalisée de la gestion. À cet égard, les conclusions de l'Équipe montrent que, depuis trois ans, le processus décisionnel a été largement influencé par le Directeur de la coordination du programme, qui est devenu l'administrateur de facto du Centre, puisqu'il n'est pas précisé qui est chargé du Centre en l'absence du Directeur. Il semble amplement établi que cette situation estompe les responsabilités et contribue pour beaucoup aux anomalies observées par l'Équipe en matière de pratique administrative.

21. Sur le plan des effectifs, l'Équipe a constaté que le tableau d'effectifs n'incluait pas le personnel recruté au titre des projets en dehors de Nairobi et ne fournissait donc pas un tableau d'ensemble du personnel administré par Habitat. L'Équipe a également observé qu'au moins 40 % des administrateurs du Centre sont titulaires de postes de la catégorie "L", financés par des sources extrabudgétaires – la Fondation, les fonds d'affectation spéciale, les frais généraux et d'autres arrangements bilatéraux. Les postes de catégorie "L" ne sont pas soumis à la rigueur des règles de l'ONU en matière de recrutement et de promotion. Il s'agit essentiellement de postes gérés localement par le secrétariat d'Habitat. Le personnel est nombreux à penser que, depuis quelques années, les avancements et les promotions des titulaires de ces postes sont ponctuels et arbitraires, ce qui fait naître des rancœurs à une certaine agitation. L'Équipe est d'avis qu'il importe de mettre en place un mécanisme et des critères de promotion plus transparents pour les postes de la catégorie "L", ne serait-ce que pour assurer la comparabilité des normes et de la qualité.

IV. CONTRÔLE DU PROGRAMME : SUIVI ET ÉVALUATION

22. C'est le Bureau de coordination des programmes qui est chargé du contrôle du programme. Sur la foi des entretiens réalisés et après avoir analysé la documentation, l'Équipe a de sérieux doutes quant à l'accomplissement effectif de cette responsabilité. Il ne semble guère y avoir d'effort concerté pour coordonner le programme de travail. Ainsi, les activités proposées par les deux principales divisions, la Division de la coopération technique et la Division de la recherche, ne semblent pas être coordonnées ni intégrées dans une structure systématique. De ce fait, les programmes ne se soutiennent pas mutuellement, et les ressources sont éparpillées. En fait, les deux divisions fonctionnent presque indépendamment l'une de l'autre. De l'avis de l'Équipe, il n'y a pas de méthode cohérente de formulation du programme, et cela est de mauvais augure, alors que les ressources financières sont très limitées et que tout doit être fait pour mieux cibler le programme de travail, les activités devant se soutenir mutuellement pour avoir l'impact maximum. À cet égard, il y a lieu de noter que, durant la quinzième session de la Commission des établissements humains, certaines délégations se sont déclarées préoccupées par la tendance du CNUEH à éparpiller ses ressources entre des activités qui sont souvent en marge de son mandat, et ont exprimé l'espoir que le programme de travail resterait bien cadré sur le développement des établissements humains, car c'est là son premier objectif.

23. En ce qui concerne le suivi de l'application du programme, l'Équipe a été avisée qu'un élément de suivi figurait bien dans les activités de recherche du Centre. L'Équipe n'a pas pu prendre connaissance des résultats de ces recherches, et on ne lui a pas indiqué comment le contenu des recherches, ou leur gestion, aurait été modifié dans le passé en raison de ce suivi interne. Elle conclut donc que ce suivi est passif au lieu d'être actif.

24. L'Équipe a passé en revue un grand nombre d'activités ou de produits signalés comme ayant été réalisés dans le cadre du budget-programme de 1994-1995. Dans de nombreux cas, le montant des ressources qui auraient été "utilisées" pour produire des "produits" spécifiques a été grossièrement exagéré. Dans d'autres cas, les produits dits "réalisés" étaient les produits de projets de coopération technique. Pourtant, leur contenu était étroitement

lié à l'activité principale du Centre et ils auraient dû, à meilleur droit, être définis comme des activités de base relevant du budget-programme. L'Équipe estime que ce point doit être éclairci, aussi bien du point de vue d'une recension plus précise des produits dans la présentation du budget-programme, que parce qu'il faut distinguer, dans l'établissement des rapports, entre les activités de base recensées dans le budget-programme, et les résultats qui découlent d'activités opérationnelles déjà réalisées.

25. En l'absence de système interne faisant du suivi un instrument de gestion, la contribution du Centre à l'établissement du rapport biennal du Secrétaire général sur l'exécution du programme est forcément incomplète, et parfois erronée. À cet égard, l'Équipe n'a pas trouvé de directives qui auraient été communiquées aux administrateurs de programmes par le Bureau de coordination des programmes, qui soient de nature à faire en sorte que l'établissement des rapports soit mené de façon responsable et fiable.

26. En fait, l'Équipe n'a pas constaté l'existence, à Habitat, de système permettant d'évaluer l'exécution des objectifs de programme, et notamment de ses deux objectifs principaux que sont celui d'aider les gouvernements à formuler des politiques propres à améliorer les conditions de vie des habitants dans les collectivités locales, et celui consistant à aider les administrations centrales et les collectivités locales à mobiliser les ressources publiques et privées pour améliorer la productivité et l'environnement dans le milieu urbain.

27. La corrélation entre les objectifs d'ensemble et le travail des administrateurs s'occupant des établissements humains et leurs chefs respectifs dans les divisions de la coopération technique et de la recherche n'est pas apparue clairement à l'Équipe. Même au niveau des projets, il existe uniquement un système permettant de suivre les dépenses au regard du budget des projets, et ce système semble manquer de matériel informatique. Dans les entretiens qu'elle a eus avec les administrateurs de programmes, l'Équipe n'a pas eu l'impression que ceux-ci fussent en mesure de suivre le déroulement du projet ou du programme dont ils sont responsables en fonction de leurs objectifs, et moins encore de ceux de l'organisation. Il y a à cette observation une exception : le programme "Cités durables". Il semble être bien conçu, se fonder sur des priorités mondiales authentiques tout en répondant aux besoins nationaux et il semble être géré judicieusement et avec enthousiasme.

28. Évaluation et mémoire institutionnelle. Des projets et programmes sont l'objet d'un examen préalable officiel mené par les soins du Comité d'examen des programmes. Créé le 16 août 1996, au moment de la mission d'inspection, il ne s'était réuni que deux fois. Auparavant, l'examen des programmes et des projets semble avoir été réalisé de façon circonstancielle, la voix prépondérante étant celle du chef de la Division de la coopération technique. Ainsi, il est difficile de repérer les critères qui auraient été utilisés systématiquement pour évaluer une proposition de projet, et de dire que les enseignements acquis au sujet de l'application ou de l'efficacité des projets ont vraiment été utilisés.

29. On n'en donnera qu'un exemple : l'Agence danoise de coopération (DANIDA) et le CNUEH ont mené en commun une évaluation de la formation des dirigeants

communautaires. Il s'agit là d'un programme auquel DANIDA et le CNUEH ont affecté 7 millions de dollars environ entre 1988 et 1994.

30. L'évaluation de ce programme indique que bien que :

"Le programme ait donné lieu à une profusion d'activités de nature à contribuer à la définition de stratégies locales du logement, les problèmes posés par les difficultés politiques et économiques ont été sous-estimés dès le début du programme. Les documents de projet révèlent généralement des conceptions insuffisamment précises des projets tant au niveau des programmes que des projets, ce qui s'explique par la flexibilité nécessaire pour tenir compte des priorités des collectivités locales. La conception du programme n'incluait pas les fonds d'investissement destiné à l'amélioration physique des équipements urbains. Les projets nationaux ont donc tous été réalisés en parallèle étroit avec des programmes d'investissement financés par les donateurs, et ont assurément contribué à rendre ces programmes plus efficaces. Mais ce n'est qu'à une toute petite échelle qu'il s'est révélé possible de dégager des ressources pour une amélioration physique des équipements urbains, auprès des collectivités locales elles-mêmes."

31. L'évaluation notait aussi que :

"L'ampleur des recherches entreprises par le programme n'a rien de remarquable. On ne semble pas avoir eu la capacité d'aborder de front les conceptions de base de la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000, problème probablement lié au mandat même d'Habitat, qui est de promouvoir activement cette stratégie. Le programme n'a pas fait de contribution importante aux principales recherches internationales sur la problématique de la participation."

32. L'Équipe n'est pas en mesure de juger de la validité de ces conclusions, mais elles semblent être justifiées et fondées sur une analyse compétente; pourtant il ne semble pas qu'elles aient laissé de traces dans la mémoire institutionnelle d'Habitat. En fait, il y a très peu d'indices donnant à penser qu'il existe une mémoire institutionnelle au CNUEH, au sens où cet organisme serait capable de présenter sous forme succincte les principaux enseignements tirés de son activité dans le domaine des établissements humains au cours des 25 dernières années, ou au sens où il serait possible de construire un système expert informatisé fondé sur les connaissances archivées et disponibles, à Habitat, afin de répondre à des questions posées au hasard dans ce domaine. À cet égard, l'Équipe a été informée que le Centre n'avait pas de service centralisé de référence pour les rapports ou les produits émanant des projets réalisés au fil du temps. L'Équipe estime donc que si le CNUEH doit être le dépositaire mondial de connaissances fondamentales sur les établissements humains, alors cette question doit être examinée à la faveur de la "réinvention" d'Habitat préconisée à la Conférence d'Istanbul.

33. Une première étape, dans cette direction, consisterait à enregistrer de façon succincte et simple les principaux enseignements dégagés de l'expérience acquise par Habitat au cours des cinq dernières années dans deux au moins des

principaux domaines où Habitat sera actif dans l'avenir prévisible, puis de voir si les enseignements ainsi dégagés ont amélioré la qualité de la conception et de l'exécution des programmes et des projets.

34. Le secrétaire du Comité d'examen des programmes est l'administrateur chargé de l'évaluation, récemment désigné, qui est désormais, de droit, appelé à participer à l'examen préalable des projets. Il est souhaitable que le bureau d'évaluation participe à la conception d'un système d'évaluation préalable et d'approbation qui permette de distinguer les bonnes propositions des médiocres, et qu'il participe ensuite à l'évaluation du succès de ce système. Cependant, étant donné que la fonction d'évaluation a pour tâche d'assurer la haute direction et les parties prenantes de la cohérence des processus d'examen préalable et d'exécution, et la valeur des résultats qui en résultent, il n'est pas souhaitable que le service d'évaluation soit appelé à se prononcer, au stade d'une proposition, sur des questions que, le moment venu, il devra évaluer.

V. QUESTIONS D'ADMINISTRATION ET DE CONTRÔLE INTERNE

35. La gestion administrative et financière du Centre a fait l'objet d'une série de vérifications internes et externes pendant la période 1994-1996. Le rapport de vérification a fait apparaître de nombreuses déficiences administratives concernant les grandes questions de contrôle au Centre et souligné le recours injustifié aux accords de prêts remboursables, le contrôle inadéquat de la sélection du recrutement d'experts extérieurs entraînant des dépenses plus élevées et la sélection des candidats insuffisamment qualifiés. L'Équipe a examiné les initiatives prises par la direction afin de remédier aux déficiences susmentionnées et a conclu que les mesures concrètes prises jusqu'à présent étaient insuffisantes et trop tardives.

36. De l'avis de l'Équipe, la situation ci-dessus s'expliquait par deux considérations principales, la seconde découlant de la première. En premier lieu, il faut mentionner l'attitude générale de la direction et du personnel occupant des postes clefs en ce qui concerne l'obligation redditionnelle, de même que leur connaissance des objectifs du contrôle interne et de la nécessité de suivre les procédures prévues en la matière. L'Équipe a déduit des entrevues qu'elle a eues et d'autres preuves documentaires, que les contrôles internes étaient fréquemment perçus comme une manoeuvre bureaucratique dilatoire. Dans un cas, un directeur administratif a décidé de ne pas tenir compte d'une observation importante en matière de vérification qu'il a décrite comme "presque insidieuse".

37. En deuxième lieu, le Bureau exécutif est trop faible pour s'acquitter avec autorité des tâches administratives complexes du Centre, sans parler de remédier aux faiblesses accumulées au cours des années ou de mettre en place des procédures administratives saines. La classe du chef (P-4) n'est pas assez élevée pour lui donner l'autorité nécessaire et ce d'autant plus que le poste est occupé par un administrateur P-3 supervisant un P-4, un P-2 et un P-1. À notre avis, il faudrait améliorer la qualité du personnel du Bureau exécutif en assurant une formation dans le domaine des questions budgétaires et de l'administration du personnel. Cela permettrait au Bureau de donner des conseils avisés sur toutes les questions relatives aux pouvoirs délégués au chef

du Centre et concernant l'administration du personnel et les règles de gestion financière et de règlements financiers.

38. L'Équipe tient à souligner que le renforcement du Bureau exécutif en lui-même ne permettra pas d'obtenir les améliorations souhaitées dans la gestion administrative et financière du Centre. À son avis, il est indispensable que la Direction soutienne et cultive une attitude positive à l'égard du processus de contrôle interne, en tant que partie intégrante de procédures administratives saines. L'idée que l'importance du contrôle interne est clairement reconnue indique par elle-même au personnel que la Direction prend son environnement de travail au sérieux.

39. Les diverses anomalies observées dans les domaines de la gestion des ressources humaines et financières ne sont pas révélatrices d'un environnement facilitant l'efficacité et la rentabilité pour le Secrétariat du Centre. De l'avis de l'Équipe, la situation au Centre est grave et des mesures devraient être prises pour la modifier. Elle est grave car les anomalies ne sont pas des cas isolés mais représentent une tendance générale caractérisant les divers aspects de la gestion des ressources au Centre. On trouvera dans les paragraphes ci-après des exemples de ces anomalies.

40. L'Équipe n'a décelé aucun effort pour contrôler les tableaux d'effectifs, conformément aux dispositions du budget-programme. Elle n'a pas non plus le sentiment que les règlements de base en matière de personnel sont respectés. Par exemple des conseillers techniques – série 200 – sont affectés à des tâches dont devraient s'acquitter des fonctionnaires de la série 100. La durée de ces affectations dépasse largement deux ans sans publication de vacance de poste et malgré l'instruction expresse du Bureau de la gestion des relations humaines sur la question communiquée à la Direction. Des consultants sont engagés pour de longues périodes afin de remplir des fonctions d'exécution. Des candidats externes sont nommés pour plus de 12 mois à des postes permanents. Des fonctionnaires sont affectés à des postes pour lesquels il n'est pas de définition d'emploi et/ou qui n'existent pas dans l'organigramme. De même, des fonctionnaires sont affectés à des postes pour lesquels il existe des fonctions définies, mais doivent remplir des fonctions totalement différentes. Des fonctionnaires ayant un contrat permanent et dont le traitement est financé à l'aide du budget ordinaire sont transférés à leur insu ou sans justification apparente à des postes financés à l'aide de ressources extrabudgétaires ou sur un compte frais généraux. Les fonctions et responsabilités sont exagérées dans les définitions d'emploi afin de justifier le reclassement du poste à un niveau supérieur.

41. Pour ce qui est de la gestion financière, l'Équipe a constaté que le pouvoir de procéder à des décaissements est délégué à 12 agents certificateurs sans qu'il existe apparemment de dispositif central de supervision. Cela se vérifie particulièrement dans le domaine des comptes des projets. Cette déficience du contrôle interne n'a pas été sans incidence sur les marchés contestables passés ces dernières années. Ces marchés ont fait l'objet, en même temps que d'autres pratiques financières, de nombreuses observations lors des audits. On retrouve la même faiblesse dans la manière dont sont gérés les services de consultant. L'examen des contrats conclus à ce titre pendant l'exercice biennal 1994-1995 fait apparaître une série de lacunes et

d'anomalies. Dans beaucoup de cas, l'Administration s'est trouvée dans l'incapacité de donner à l'Équipe les informations dont elle avait besoin pour procéder à ses examens. Pour certains dossiers, les contrats originaux n'ont pu être produits ni sous forme d'accord de prêt remboursable ni sous forme de contrat de louage de services. On a aussi relevé des cas où la définition du travail confié aux consultants restait vague quant à la nature des produits attendus. L'absence de définition et la non-mise à jour des missions ont été jugées particulièrement inquiétantes au regard de la pratique qui consiste à apporter aux contrats initiaux de nombreux avenants, procédé qui porte le montant versé au total au consultant à des centaines de milliers de dollars. De surcroît, tous les rapports de consultant n'ont pu être fournis à l'Équipe pour examen, même dans les cas où le contrat de louage de services précisait qu'un rapport devait être présenté en fin de mission. Il y a eu enfin des cas où les rapports soumis n'avaient rien à voir avec la mission confiée au consultant. Ainsi, il n'a pas toujours été possible de vérifier si le Centre obtenait effectivement à bon prix le produit qu'il avait payé. À ce propos, l'Équipe a noté que les crédits consacrés aux contrats et aux louages de services représentaient 12,8 millions de dollars pendant l'exercice biennal 1994-1995, soit 12 % de l'ensemble des ressources dont disposait le Centre. De l'avis de l'Équipe, on peut s'interroger sur les méthodes de travail des agents certificateurs et ordonnateurs qui s'occupent des services de consultant.

42. L'Équipe estime que la situation dont elle vient de rendre compte est en bonne partie responsable des difficultés financières que connaît le Centre. Ces difficultés se manifestent dans le déséquilibre de la répartition des ressources, la part des "dépenses diverses" consacrée aux activités d'appui au programme allant en augmentant, et le recours aux recettes générales (86 %) pour financer les dépenses liées aux effectifs devenant excessifs (23 % de l'effectif total). L'Équipe pense également qu'une gestion financière perçue comme laissant à désirer a forcément dissuadé ces dernières années les donateurs de verser de nouvelles contributions à la Fondation tant qu'ils n'auraient pas la certitude que le Centre était doté d'un dispositif efficace de contrôle et de rationalisation des dépenses.

43. L'Équipe a pris note du fait que la direction du Centre n'ignore rien du déséquilibre de la structure des dépenses que l'on vient de signaler, ni de ses causes. Ainsi, en mars 1996, le chef du Centre a mis sur pied un Groupe d'étude composé de cadres supérieurs, qui a été chargé d'examiner la situation financière du Centre et de proposer des mesures correctives. Dans son rapport, le Groupe a conclu à l'existence de plusieurs problèmes fondamentaux qui appelaient un réaménagement complet de la manière dont le Centre répartissait ses ressources humaines et financières. Il a fait observer que cette situation menaçait d'empêcher le Centre d'assurer la réalisation des grandes activités inscrites au budget approuvé de 1996-1997, et il a présenté des recommandations et des propositions pour y remédier.

44. L'Équipe n'a trouvé ni document ni déclaration où la direction du Centre aurait exposé sa position à cet égard ou se serait faite l'écho des propositions du Groupe. Or, si elles avaient été suivies d'effet, ces propositions auraient peut-être rendu la situation maîtrisable, pas pour longtemps sans doute. Une solution à plus long terme serait très étroitement fonction de l'attention que la direction voudrait accorder à la nécessité et à l'importance du contrôle

interne. Elle reposerait également sur la mise sur pied, à titre prioritaire, d'un bon dispositif de contrôle interne, prenant la forme d'un système informatique intégrant les agents certificateurs de projet, d'une part, et le groupe de l'administration d'Habitat et l'Office des Nations Unies à Nairobi, d'autre part. Les arrangements actuels laissent à désirer et provoquent des retards allant jusqu'à trois mois dans l'apurement des dépenses liées aux divers projets. La gestion du tableau d'effectif est également rendue difficile par ce manque de communication directe entre les responsables de programme et les fonctionnaires chargés des questions de budget et de personnel.

45. Au cours de son examen, l'Équipe s'est préoccupée de la suite donnée à des observations antérieures de la Section africaine de la Division de la vérification interne des comptes et de la gestion (AMCD/OIOS), qui ont été communiquées à l'administration du Centre en février 1994. Dans un rapport distinct, les commissaires aux comptes ont écrit qu'il risquait d'y avoir un cas grave de conflit d'intérêts mettant en cause un fonctionnaire du Centre et un cabinet de conseils qui se voyait régulièrement attribuer d'importants contrats sous la supervision de ce fonctionnaire. À cet égard, ils ont recommandé que l'administration procède à une enquête approfondie pour établir la responsabilité de tout acte inapproprié de l'intéressé et pour renforcer le contrôle sur l'emploi de particuliers ou d'entreprises ayant des liens étroits avec des fonctionnaires du Centre.

46. L'Équipe a noté que la réaction de l'administration à ces observations a été passive, voire négative. En fait, tout au long de 1994, les choses ont continué comme d'habitude. Ce n'est qu'un an plus tard que l'administration a pris une mesure concrète en créant un groupe chargé d'enquêter sur la question signalée par les vérificateurs des comptes. Ce groupe s'est réuni en 1995 et a conclu qu'il y avait bien, en fait, conflit d'intérêts, qui aurait dû entraîner un contrôle plus poussé à tous les niveaux du Centre pour faire en sorte que le fonctionnaire intéressé ne garde pas les fonctions à la fois de superviseur et d'agent certificateur de tous les contrats accordés au cabinet en question. Quant à la responsabilité d'une action inappropriée, le groupe a considéré que le problème tenait au système en vigueur. Son rapport a été communiqué à l'administration du Centre et au Département de l'administration et de la gestion au Siège de l'ONU.

47. Fait assez paradoxal, malgré les recommandations de son propre groupe d'enquête, l'administration ne s'est guère préoccupée de la question. Les éléments communiqués à l'Équipe donnent à penser que la routine a prévalu durant toute l'année 1995 et que des contrats ont été accordés au cabinet de conseils. Le fonctionnaire qui avait fait partie de ce cabinet avant d'entrer à l'ONU était toujours chargé des mêmes responsabilités et l'administration avait recommandé sa promotion. Cela a amené le chef de l'administration de l'Office de Nairobi à faire part, le 27 février 1996, de sa vive inquiétude à l'administration du Centre et à recommander qu'il ne soit pas accordé de contrat au cabinet en question tant que le fonctionnaire serait à même d'intervenir.

48. Lorsque l'Équipe s'est rendue au Centre en septembre 1996, il n'y avait toujours guère de signe indiquant que le problème retenait l'attention. En outre, au cours d'un échange de vues sur cette question avec les cadres supérieurs du Centre, l'Équipe n'a reçu aucune réponse catégorique et on ne lui

a pas indiqué qu'une décision allait être prise sous peu pour résoudre la question du conflit d'intérêts. Cela étant, l'Équipe n'a pu davantage souscrire aux conclusions du groupe susmentionné, attribuant la responsabilité au "système". À son avis, le comportement de l'administration, continuant de ne tenir aucun compte d'aucune des constatations, conclusions et recommandations visant à mettre fin à cette anomalie, est éminemment contestable. Et ce, d'autant plus qu'il s'agit essentiellement d'"éthique". Il y a lieu de procéder à une enquête spéciale sur les circonstances qui ont conduit à cet état de choses.

49. De plus, on est tout aussi en droit de juger contestable la décision de l'administration de muter un fonctionnaire de rang élevé qui, dans l'exercice de ses responsabilités, a pressé l'administration, depuis février 1994, de considérer la question du conflit d'intérêts. Que l'on ait ôté à l'intéressé des fonctions pour lesquelles il est parfaitement qualifié afin de lui confier, dans un autre service, des attributions différentes, aux responsabilités mal définies ne semble répondre à aucun souci d'amélioration de la qualité. L'Équipe n'a pu trouver aucun motif valable à pareille mutation et n'a pu qu'éprouver le sentiment qu'il s'agissait d'un geste de caractère punitif, permettant de continuer à ne pas tenir compte du conflit d'intérêts et de ne rien changer aux habitudes.

50. Selon l'Équipe, assez d'indications d'un "comportement inapproprié", dont des individus, et non un système, sont responsables, justifient une enquête. En attendant que cette enquête soit menée à bonne fin, il convient de se conformer aux recommandations en date du 27 février 1996 du chef de l'administration de l'Office de Nairobi, adressées au responsable du Centre.

VI. RECOMMANDATIONS

51. Le Centre revoit actuellement son programme pour satisfaire aux obligations découlant d'Habitat II. Le nouveau programme devrait être plus clairement défini, mieux intégré et associer étroitement recherche et coopération technique. Il devrait également intégrer les attributions des bureaux extérieurs dans la structure d'ensemble du programme (SP-96-002-1).

52. Le secrétariat du Centre devrait être réorganisé en fonction des grands axes du programme. Toute réorganisation devrait cadrer avec la structure du programme et ses éléments administratifs devraient être complémentaires. Il faudrait également tenir compte des contraintes imposées par la modicité des ressources, et éviter de disperser les crédits sur des unités de petite taille (SP-96-002-2).

53. Les attributions des divers éléments administratifs, ainsi que la structure hiérarchique et les liens existant entre eux devraient être clairement définis dans un document distribué à l'ensemble du personnel (SP-96-002-3).

54. Le renforcement des activités régionales devrait s'inscrire dans le cadre d'une stratégie bien définie et respecter les critères fixés par la Commission des établissements humains à sa quinzième session dans sa résolution 15/7 (SP-96-002-4).

55. Les pouvoirs délégués aux hauts fonctionnaires et aux chefs de division devraient être dûment étayés et leurs responsabilités et obligations de rendre compte énoncées clairement (SP-96-002-5).
56. Il faudrait établir un mécanisme de contrôle et d'évaluation de l'exécution des tâches et faire rapport à ce sujet directement au chef du Centre. Ce mécanisme devrait être habilité à évaluer l'utilité, la qualité et l'impact des analyses techniques et des recherches effectuées par Habitat, ainsi que les activités de coopération technique et la mesure dans laquelle elles atteignent les objectifs de l'organisation – et être doté des moyens nécessaires à cette fin (SP-96-002-6).
57. Habitat devrait distinguer les fonctions d'examen préalable des fonctions de contrôle et d'évaluation (SP-96-002-7).
58. Il existe un besoin urgent de disposer d'une "mémoire" institutionnelle qui réponde aux besoins des unités opérationnelles et des parties prenantes (SP-96-002-8).
59. Dans le processus d'élaboration des projets, il importe tout autant de prendre en considération les enseignements tirés de l'expérience que de faire preuve d'une plus grande rigueur dans l'examen préalable (SP-96-002-9).
60. Le recrutement et la promotion du personnel de la catégorie "L" devraient être effectués par un organe d'examen conformément à des critères clairement définis (SP-96-002-10).
61. Il faudrait mettre fin immédiatement à l'engagement, au titre de la série 200, de conseillers chargés de l'encadrement et de la supervision du personnel relevant de la série 100 (SP-96-002-11).
62. Les qualifications des fonctionnaires supérieurs des catégories "P" et "L" devraient être réexaminées de manière à s'assurer qu'ils ont les compétences nécessaires pour s'acquitter des responsabilités afférentes aux postes qu'ils occupent (SP-96-002-12).
63. Les définitions d'emploi devraient être revues afin de faire concorder les attributions et les tâches effectivement accomplies et éliminer tout double emploi (SP-96-002-13).
64. Il faudrait organiser immédiatement des réunions régulières du cabinet et mettre en place d'autres mécanismes institutionnels internes pour informer le personnel d'encadrement des grandes options qui s'offrent concernant les programmes et leur exécution (SP-96-002-14).
65. Le personnel d'encadrement devrait consacrer un certain temps à l'établissement et à l'amélioration de communications horizontales et verticales au sein du secrétariat afin de rompre le cloisonnement des tâches (SP-96-002-15).
66. Il est indispensable d'accroître la transparence et l'information concernant toutes les questions importantes qui intéressent le personnel, en

publiant régulièrement des bulletins et/ou en organisant des réunions (SP-96-002-16).

67. Pour renforcer le contrôle financier, il faudrait séparer nettement les fonctions de certification et celles d'approbation. En conséquence, tous les comptes, quelle que soit la source de financement, devraient être approuvés par la section des finances de l'Office des Nations Unies à Nairobi. L'Office de Nairobi devrait également contrôler le tableau du personnel. En ce qui concerne la certification des comptes du budget ordinaire, de la Fondation et des frais généraux, ils devraient être centralisés dans un bureau de gestion et d'administration des fonds regroupant la gestion des fonds et le bureau du Directeur exécutif. Les spécialistes de la gestion des programmes exerçant leurs fonctions dans le cadre de modules de projets de coopération technique certifieront uniquement les comptes de leurs projets respectifs (SP-96-002-17).

68. La répartition des ressources allouées au titre de l'appui aux frais généraux entre programmes et objets de dépense devrait être examinée par un comité créé à cette fin (SP-96-002-18).

69. La mise en oeuvre des recommandations du rapport de vérification des comptes devrait recevoir la priorité qu'elle mérite (SP-96-002-19).

70. Un système intégré de réseaux locaux, ou d'autres mesures, devrait être mis en place à titre prioritaire pour faciliter l'interface entre les bureaux de gestion des programmes, la gestion des fonds et la section des finances (comptes) (SP-96-002-20).

71. Il faudrait former le personnel de gestion à tous les niveaux et assurer la formation en cours d'emploi du personnel administratif (SP-96-002-21).

72. Le Département de l'administration et de la gestion devrait contrôler plus rigoureusement les pouvoirs délégués à l'administration du Centre afin de s'assurer qu'ils sont exercés comme il convient (SP-96-002-22).

Le Secrétaire général adjoint aux
Services de contrôle interne

(Signé) Karl Th. PASCHKE

Appendice

CENTRE DES NATIONS UNIES POUR LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS (HABITAT)

ORGANIGRAMME

Au 1er août 1996

