



# Assemblée générale

Distr. générale  
5 mars 1998  
Français  
Original: anglais

---

## Cinquante-deuxième session

Points 143 et 153 de l'ordre du jour

### **Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des services de contrôle interne**

#### **Gestion des ressources humaines**

##### **Note du Secrétaire général**

1. En application des résolutions 48/218 B du 29 juillet 1994 et 51/221 B du 4 février 1997, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport ci-joint que lui a communiqué le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne sur l'audit de l'emploi de consultants.
2. Le Secrétaire général prend note de ses résultats, fait siennes ses recommandations et note aussi que des mesures sont en cours ou doivent être prises en vue de corriger les problèmes abordés dans le cadre de l'examen.

## Annexe

# Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'audit de l'emploi de consultants

### Résumé

#### A. Introduction

Soumis en application de la résolution 51/221 B de l'Assemblée générale du 18 décembre 1996, le présent rapport apporte des indications sur l'emploi de consultants et sur les procédures appliquées par l'Organisation des Nations Unies à la passation de leurs contrats au cours de l'année civile 1996.

Il ressort des informations disponibles que l'Organisation a employé 2 675 consultants en 1996, dont 656 au Siège et 2 019 dans les bureaux extérieurs. La rémunération versée à ces consultants s'est élevée au total à 19,4 millions de dollars, dont 3,8 millions de dollars environ (20 %) ont été imputés sur le budget ordinaire, le reste, soit 15,6 millions de dollars, provenant de ressources extrabudgétaires. La réalisation de l'audit et l'établissement du présent rapport ont été retardés par les difficultés qu'a eues le Bureau des services de contrôle interne à réunir des données auprès des départements et bureaux du Secrétariat et des bureaux extérieurs, ainsi qu'à harmoniser des informations incomplètes, non cohérentes ou corrigées qu'il a reçues de différents services.

#### B. Récapitulation des résultats

L'audit effectué amène à constater qu'en 1996 l'engagement de consultants s'est caractérisé par diverses carences du contrôle interne et diverses autres lacunes, qui pour la plupart tiennent à la persistance de pratiques déjà dénoncées dans des audits antérieurement réalisés, sur le même thème, par le Comité des commissaires aux comptes et par le Bureau des services de contrôle interne.

L'examen d'exemples choisis au hasard ne donne pas à penser que les consultants concernés ont été engagés pour accomplir des tâches qui, auparavant, étaient confiées à des fonctionnaires titulaires de postes inscrits au budget. Cependant, il n'est pas possible de donner positivement l'assurance que ce n'est jamais le cas, étant donné les lacunes de la collecte des données et de la tenue des comptes repérées par l'audit. La méconnaissance ou l'ignorance dans un certain nombre de départements utilisateurs, de la différence pourtant essentielle qui existe entre consultants et sous-traitants sont également à signaler. Cette lacune est à attribuer en partie à l'absence de définition précise de ces différentes catégories dans les directives existantes.

Les principales conclusions de l'audit sont les suivantes :

- De façon générale, il n'existe pas de fichiers correctement tenus de candidats ou de tels fichiers ne sont pas utilisés par le Secrétariat pour choisir les consultants. Souvent, il en résulte qu'un consultant est engagé car il est le seul candidat dont

le nom soit proposé par le département utilisateur, ce qui, en fait, empêche d'examiner la candidature d'autres personnes éventuellement mieux qualifiées. Cela signifie aussi que faute de temps, un candidat est choisi sans que l'on vérifie d'abord son expérience professionnelle et ses qualifications;

- Il n'existe pas de directives précises sur le niveau de la rémunération à verser aux consultants, et cela explique que des taux de rémunération très différents soient appliqués pour des services semblables;
- De façon générale, les différents départements tiennent des fichiers très imprécis, ou déficients à d'autres égards, des services demandés à des consultants, et il semble bien que la distinction, pourtant bien établie, entre consultants et sous-traitants – telle que définie dans les instructions administratives – ne soit pas observée. De ce fait, les pièces et les rapports établis ne sont pas fiables. On ne peut donc exclure que des crédits ouverts pour l'obtention de personnel temporaire ou de services contractuels aient été utilisés pour obtenir des services de consultant, les consultants étant alors classés comme sous-traitants.

Un certain déséquilibre géographique – défini comme la situation où une proportion notable du nombre total de consultants engagés dans un lieu d'affectation donné provient d'un petit nombre de pays – a été constaté dans les recrutements de consultants effectués en 1996 par 11 services du Secrétariat, soit 3 départements du Siège, 3 commissions régionales, 2 organismes basés à Nairobi et 3 bureaux situés en Europe. Le Bureau des services de contrôle interne note cependant que, dans la plupart de ces cas, ce déséquilibre géographique est moins prononcé – et que le recrutement de consultants de certains pays est désormais plus justifié – quand les consultants qui sont des ressortissants du pays ou de la région du lieu d'affectation ne sont pas pris en compte, et qu'on tient compte des économies que le recrutement de tels consultants rend possibles.

### C. Recommandations

Pour résoudre les différents problèmes évoqués plus haut, le Bureau des services de contrôle interne recommande que les éléments suivants figurent dans les directives détaillées que demande l'Assemblée générale dans sa résolution 51/226 du 23 avril 1997 régissant l'engagement et l'emploi de consultants :

- Il importe de définir avec précision les différents personnels engagés temporairement ou de façon intermittente par le Secrétariat afin de distinguer facilement ceux qui sont engagés pour des services de consultant de ceux qui, comme les sous-traitants individuels, sont recrutés pour remplir des fonctions normalement confiées au personnel ou d'autres fonctions n'ayant pas le caractère de services de consultant. À ce sujet, il importe de cesser d'appliquer indifféremment la notion ambiguë de «contrat de louage de services» aussi bien aux consultants qu'aux sous-traitants individuels;
- Il faut appliquer une procédure bien précise pour s'assurer que la sélection des candidats consultants est faite en toute objectivité et de façon économique, avec appel à la concurrence et en tenant dûment compte, chaque fois que cela est possible, d'un équilibre géographique approprié;

- Il faut disposer d'une méthode cohérente et appropriée de détermination du niveau de rémunération, notamment pour établir et réviser régulièrement les fourchettes de taux standard de rémunération;
- Il importe d'établir et de mettre à jour régulièrement des fichiers informatisés de candidats à des services de consultant;
- Le Système intégré de gestion (SIG) doit être utilisé à l'échelle du Secrétariat pour assurer l'enregistrement uniforme de données indispensables sur les services de consultant et pour faciliter la publication, le suivi centralisé et l'analyse de ces données; cela exige un effort considérable d'harmonisation des données avant la création d'une base de données mondiale.

---

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1–5	6
II. Le nombre et le coût des consultants engagés en 1996 .....	6–7	6
III. Engagement de consultants pour accomplir des tâches de personnel permanent ...	8–10	8
IV. Tenue et exploitation des fichiers de consultants .....	11–14	8
V. Vérification des titres des candidats .....	15	9
VI. Séparation des rôles .....	16	9
VII. Niveau de rémunération .....	17–21	9
VIII. Équilibre géographique .....	22–24	10
IX. Tenue de registres .....	25–31	11

## I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 51/221 B de l'Assemblée générale en date du 18 décembre 1996, dans laquelle l'Assemblée a prié le Secrétaire général, «vu les paragraphes 25 à 31 du rapport du Comité consultatif [pour les questions administratives et budgétaires] de faire rapport, par l'intermédiaire du Bureau des services de contrôle interne et le 1er mars 1997 au plus tard, sur l'emploi de consultants et les procédures appliquées par l'Organisation des Nations Unies à la passation de leurs contrats au cours de l'année civile». Dans son deuxième rapport sur le budget-programme de l'exercice 1996-1997 du 9 octobre 1996 (A/51/7/Add.1), le Comité consultatif signalait notamment qu'il avait demandé, sans les obtenir, des renseignements sur «le nombre de personnes qui auraient éventuellement été recrutées comme consultants pour accomplir des tâches précédemment confiées à des titulaires de postes inscrits au budget».

2. Pour les raisons analysées aux paragraphes 6 et 7 ci-après, le Bureau des services de contrôle interne n'a pu obtenir de données précises sur le nombre et le coût des consultants engagés par l'Organisation des Nations Unies en 1996. Selon l'information disponible, l'Organisation aurait employé 2 675 consultants en 1996, dont 656 au Siège et 2 019 dans des bureaux extérieurs. La rémunération totale de ces consultants aurait atteint 19,4 millions de dollars, dont 3,8 millions de dollars environ (20 %) étaient prélevés sur le budget ordinaire, le reste, soit 15,6 millions de dollars, étant financé par des ressources extrabudgétaires. En outre, six institutions ou entreprises ont fourni des services de consultant, pour un coût total de 0,3 million de dollars.

3. L'audit effectué portait initialement sur «les consultants» et «les participants aux réunions consultatives» tels que définis dans l'instruction administrative ST/AI/296, mais il a été élargi à deux autres sources courantes de services de consultant au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies : les «experts en mission» et les «contrats d'entreprise passés avec des institutions ou sociétés» tels que définis respectivement dans les instructions ST/AI/297 et 327. Deux équipes distinctes ont réalisé l'audit, l'une examinant surtout les experts en mission engagés par l'ancien Département des services d'appui et de gestion pour le développement, l'autre s'intéressant aux consultants, aux participants aux réunions consultatives et aux institutions ou sociétés engagés par d'autres services du Secrétariat et par les bureaux extérieurs.

4. Dans sa résolution 51/226 du 3 avril 1997, l'Assemblée générale avait prié le Secrétaire général «d'élaborer, au plus tard à la fin de 1997, un ensemble de principes directeurs

concernant le mandat (y compris les objectifs à atteindre, les tâches à accomplir et les échéances à respecter), la sélection, le recrutement et le réengagement des consultants, garantissant la transparence et l'objectivité du processus de sélection». En application de cette résolution, un groupe de travail a été créé par le Bureau de la gestion des ressources humaines pour formuler les principes directeurs demandés. Des représentants du Bureau des services de contrôle interne ont participé à certaines des réunions du groupe de travail à l'invitation de celui-ci.

5. Une première version du présent rapport a été soumise le 17 octobre 1997 au Bureau de la gestion des ressources humaines. Une version révisée, tenant compte des observations officielles de ce bureau, l'a été au Département de la gestion le 9 décembre 1997. Par une note du 30 janvier 1998, le Secrétaire général adjoint à la gestion a transmis les observations du Contrôleur, du Sous-Secrétaire général aux ressources humaines et du Chef du Service du système intégré de gestion. Le présent rapport tient compte de ces observations. Le Département de la gestion a formulé une observation de caractère général : «dans l'ensemble, c'est la collecte de données qui semble faire problème». Le Bureau de la gestion des ressources humaines a pour sa part déclaré que la question de l'emploi des consultants serait examinée par les soins de l'équipe spéciale de la gestion des ressources humaines réunie par le Secrétaire général, et qu'il y avait lieu d'espérer «que les meilleures pratiques relatives à la sélection et à l'emploi de consultants du secteur privé comme du secteur public seraient prises en compte dans le rapport final de l'équipe spéciale». Le Bureau des services de contrôle interne est lui aussi préoccupé par le manque de fiabilité des données disponibles, mais tient à souligner que c'est au Département de la gestion, comme on le verra dans les paragraphes qui suivent, qu'il appartient de tenter de remédier aux difficultés constatées dans l'enregistrement et la publication des données relatives aux consultants.

## II. Le nombre et le coût des consultants engagés en 1996

6. Le Bureau des services de contrôle interne n'a obtenu que malaisément des informations sur le nombre et le coût des consultants engagés par l'Organisation des Nations Unies en 1996. Des demandes d'information avaient été adressées séparément, au début de l'opération d'audit, au Bureau de la gestion des ressources humaines, au Bureau de la planification, des programmes, du budget et de la comptabilité, ainsi qu'à d'autres services du Secrétariat aussi bien au Siège que dans les bureaux extérieurs. Le Bureau des services de

contrôle interne a analysé les données qu'il a reçues à cette occasion et cette analyse fait apparaître les lacunes suivantes :

a) Les données fournies par le Bureau de la gestion des ressources humaines, dont le Bureau des services de contrôle interne a reçu plusieurs versions différentes, provenaient du Système intégré de gestion. Mais ces informations ne concernent que les consultants engagés par les départements et les bureaux du Siège car, en 1996, le Système intégré de gestion n'était pas encore opérationnel dans les bureaux extérieurs. Il ressort de l'état le plus récent de ces données que 532 personnes ont été engagées comme consultants au Siège en 1996 (ce qui exclut donc les institutions ou sociétés) au moyen de 656 contrats de louage de services pour un coût total de 5,9 millions de dollars. En réponse à une demande distincte, le Bureau des ressources humaines a indiqué que 0,3 million de dollars avait en outre été dépensé au Siège pour engager six institutions ou sociétés pour des contrats d'entreprise en 1996;

b) Les données fournies par le Bureau de la planification, des programmes, du budget et de la comptabilité donnent les montants comptabilisés au Siège en tant que dépenses de consultants effectuées en 1996 par les départements et les bureaux de l'ensemble du Secrétariat. Le Bureau des services de contrôle interne constate d'importantes différences entre ces données et celles fournies par le Bureau de la gestion des ressources humaines et par les bureaux extérieurs. Ces disparités peuvent être attribuées en partie i) au fait que selon le Bureau de la planification, des programmes, du budget et de la comptabilité, les données fournies n'incluent pas les dépenses de consultants imputées sur les fonds de coopération technique, ii) à l'inclusion incorrecte, par les bureaux extérieurs, de données ayant trait aux sous-traitants, ou iii) à des disparités dans les méthodes utilisées par les bureaux concernés pour retrouver des données dans le Système intégré de gestion ou à d'autres sources. Ainsi, les différents ensembles de données ne peuvent être valablement comparés ni confirmés;

c) Les données fournies par les services et bureaux extérieurs, qui n'avaient pas été saisis par le Système intégré de gestion, figurent dans des tableaux établis selon des formules diverses, comportant des listes détaillées – sans totalisation – de noms de personnes ou autres données personnelles ou financières. Ces tableaux ne fournissaient pas toujours des informations telles que le montant total des honoraires versés à chaque personne engagée comme consultant, non plus que le compte sur lequel ces dépenses devaient être imputées, alors qu'ils étaient censés comporter ces informations. De plus, certains de ces tableaux donnaient la liste des consultants ou des sous-traitants, sans faire claire-

ment la distinction. Ces lacunes font qu'il est très difficile de déterminer le nombre et le coût total des consultants engagés en 1996 dans les bureaux extérieurs;

d) Les données fournies par le Bureau de la gestion des ressources humaines et par les divers bureaux extérieurs indiquent que, dans plusieurs cas, deux ou plusieurs contrats de louage de services ont été passés avec le même consultant, mais que ces contrats n'indiquent pas si, dans chaque cas, le consultant travaillait sur le même projet ou sur différents projets. Le Bureau des services de contrôle interne a constaté qu'aucune directive ou procédure n'avait été établie pour conseiller les départements utilisateurs et les services du personnel sur les formalités à observer pour comptabiliser et enregistrer chaque année les services de consultant, ainsi qu'en établir le nombre. L'absence de ces directives ou procédures explique les disparités constatées dans le calcul du nombre des consultants employés chaque année par chaque département. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, chaque nouveau travail de consultant devrait être décompté séparément, même si c'est la même personne qui est employée pour deux ou plusieurs travaux. Cependant, si deux ou plusieurs contrats de louage de services sont conclus avec le même consultant, mais ne couvrent qu'un même travail, un seul service de consultant devrait être compté.

Le Bureau des services de contrôle interne recommande que les nouvelles directives envisagées établissent une procédure appropriée pour assurer le décompte précis du nombre de consultants employés chaque année par le Secrétariat, a) en calculant correctement le nombre de cas où deux ou plusieurs contrats de louage de services sont passés, durant l'année, avec la même personne, b) en observant rigoureusement la distinction qu'il importe de faire entre consultants et sous-traitants, et c) en cessant d'utiliser l'expression «Contrat de louage de services» quand on se réfère à des consultants et à des sous-traitants (AH97/28/ 3/001).

7. Étant donné les lacunes qui ont été citées au paragraphe précédent, le Bureau des services de contrôle interne a tenté de se procurer les données manquantes, et les données disponibles ont été révisées et corrigées par les bureaux concernés, mais cet exercice, outre qu'il n'a pu être mené à bien de façon satisfaisante, a considérablement retardé le déroulement de l'opération d'audit. Pour cette raison, et sur la base des données disponibles, le nombre et le coût des consultants engagés en 1996 n'ont pu être établis avec précision. Au sujet des difficultés de collecte des données qu'on a évoquées plus haut, le Bureau de la gestion des ressources humaines a fait savoir au Bureau des services de contrôle interne qu'il avait l'intention de poursuivre l'examen de cette question avec tous les services, pour s'assurer

*qu'ils respectent bien les directives établies par le Bureau de la gestion des ressources humaines au sujet de la collecte des données.*

### III. Engagement de consultants pour accomplir des tâches de personnel permanent

8. Compte tenu des préoccupations exprimées par l'Assemblée générale sur la question, on a examiné dans le cadre de l'audit la question de savoir si l'on faisait appel à des consultants pour des travaux qui étaient précédemment accomplis par le personnel permanent, et, dans l'affirmative, quelle était l'ampleur du phénomène. Aucun cas flagrant d'une telle pratique n'a été relevé.

9. Une des méthodes employées a consisté à comparer, dans un bureau donné, la définition des tâches confiées à des consultants et les définitions d'emploi du personnel permanent; on n'a trouvé aucun cas de consultant chargé d'accomplir des tâches précédemment effectuées par le personnel permanent. En revanche, il est impossible d'affirmer que de tels cas ne se produisent pas, compte tenu des lacunes relevées dans l'enregistrement des données et la tenue des dossiers.

10. On peut également regretter le fait qu'un certain nombre de départements saisissent mal la distinction essentielle, ou n'y font pas suffisamment attention, entre un consultant et un travailleur indépendant agissant en tant que sous-traitant. C'est dû en partie au fait que les définitions de l'un et de l'autre ne sont pas suffisamment précises dans les textes existants. Comme il est indiqué ailleurs dans le présent rapport, un sous-traitant indépendant se distingue d'un consultant par le fait qu'il est engagé pour accomplir des tâches de personnel permanent – ce qui ne l'empêche pas d'être engagé au moyen d'un contrat de louage de services, tout comme un consultant. Le BSCI a constaté qu'à la longue le fait que le contrat de louage de services était utilisé dans les deux cas a fait perdre de vue cette distinction, car on a pris l'habitude – aussi bien dans les départements que dans les services du personnel – de désigner les individus des deux catégories, séparément ou en les confondant, par le sigle anglais (SSA) du type de contrat qui leur est commun.

### IV. Tenue et exploitation des fichiers de consultants

11. Il est ressorti de l'audit que, sauf dans les cas indiqués plus bas, les fichiers de consultants n'étaient ni tenus ni exploités comme devrait l'être un outil servant couramment à dresser la liste des candidats qualifiés pour une mission de conseil et à sélectionner les consultants. Une des raisons les plus évidentes est que les instructions administratives pertinentes n'imposent pas expressément la tenue de ces fichiers. De ce fait, la plupart des candidats sont engagés sur la base d'une liste présentée par le département où ils sont seuls à figurer, ce qui empêche en pratique d'examiner la candidature d'autres personnes qui pourraient être plus qualifiées. Dans un certain nombre de cas, cela a aussi conduit à sélectionner des candidats sans se soucier suffisamment d'aboutir à une répartition géographique équilibrée (voir plus bas, par. 22 à 24).

12. Le module 1 du SIG comporte un dispositif qui permet d'effectuer des recherches systématiques et d'obtenir des résultats par groupe professionnel, mais il y a peu de raisons de penser que ce dispositif soit utilisé couramment et que la base de données correspondante soit mise à jour régulièrement. D'autre part, seuls les départements et bureaux du Siège disposaient de cette fonction, vu que l'élément gestion du personnel du SIG n'était pas encore opérationnel dans tous les bureaux hors Siège.

13. Le Bureau de la gestion des ressources humaines a indiqué ce qui suit au BSCI : *«En ce qui concerne les fichiers de consultants, il convient de noter que l'élément gestion du personnel du SIG est déjà opérationnel dans tous les bureaux hors Siège, sauf à la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO), où il devrait être mis en service en février 1998. Il est prévu de rendre obligatoire l'enregistrement de certaines données relatives aux compétences, notamment en ce qui concerne celles auxquelles on peut faire appel parmi les consultants. Ainsi, la demande d'un département concernant l'engagement d'un 'SSA' (voir plus haut, par. 10) ne pourrait être approuvée que s'il existe dans la base de données du SIG un dossier correspondant à l'intéressé.»*

14. Tout en approuvant le principe de l'utilisation du SIG pour tenir et exploiter le fichier des consultants, le responsable de projet du SIG a fait observer que *«plusieurs mesures devraient être prises»* avant que l'on puisse exploiter pleinement les possibilités du système à cet égard.

Le BSCI recommande ce qui suit :

a) Les directives actuelles relatives à l'engagement des consultants devraient être révisées afin qu'elles prévoient la tenue de fichiers standard servant à trouver des candidats qualifiés pour les missions de consultant (AH97/28/3/002);

b) Les fichiers en question devraient être créés dans le cadre du Système intégré de gestion (SIG) et tenus en y incorporant des données sur les compétences des intéressés qui soient actualisées en permanence, ces données étant fournies par les départements, par l'intermédiaire du Bureau de la gestion des ressources humaines (AH97/28/3/003).

## V. Vérification des titres des candidats

15. L'audit n'a permis de déceler que peu d'éléments, sinon aucun, indiquant que les titres et l'expérience annoncés par les candidats étaient vérifiés au cours du processus de recrutement. La cause première en est que le Secrétariat ne tient pas un fichier en bonne et due forme de candidats agréés. À cela s'ajoute le fait qu'en général les départements ne présentent pas leurs demandes de recrutement de consultants suffisamment à l'avance, donnant peu de temps aux administrateurs du personnel, sinon aucun, pour examiner chaque demande et s'en occuper convenablement, notamment en vérifiant les titres des candidats recommandés. Pour y mettre bon ordre, il ne faut pas seulement trouver une solution au problème sous-jacent mais aussi obtenir que les départements fassent preuve d'un plus grand esprit de coopération et se conduisent de façon plus disciplinée, en respectant un délai de préavis suffisant.

Le BSCI recommande que les directives révisées relatives à l'engagement de consultants imposent, sauf dans le cas de missions d'un montant peu élevé, que les titres des consultants soient vérifiés avant tout recrutement (AH97/28/3/004).

## VI. Séparation des rôles

16. Il est ressorti de l'examen de 37 cas choisis au hasard au Département des services d'appui et de gestion pour le développement que, dans 36 de ces cas, c'était le même fonctionnaire du Département qui avait établi la définition de la mission et nommé recommandé les candidats à envisager. Immanquablement, la recommandation avait été approuvée sans poser de questions par l'administrateur du

personnel qui s'était occupé du contrat. Afin d'assurer la transparence et de faciliter le travail des fonctionnaires concernés, le BSCI considère qu'il faudrait adopter des dispositions précises – qui n'existent pas dans les directives actuelles – définissant les tâches et responsabilités respectives des demandeurs et des administrateurs du personnel dans l'engagement des consultants. Il faudrait notamment que les premiers établissent des définitions d'emploi ou de mission suffisamment claires et complètes pour qu'il soit plus facile de savoir quels sont les candidats qualifiés et quel devrait être leur niveau de rémunération. En même temps, il faudrait que les fonctionnaires chargés d'examiner les demandes s'en occupent de façon plus active et en veillant au respect des règles, politiques et procédures applicables.

Le BSCI recommande que les directives révisées relatives à l'engagement de consultants dissocient nettement les rôles respectifs, en la matière, des fonctionnaires qui présentent les demandes et de ceux qui les traitent, et qu'elles définissent clairement les responsabilités des uns et des autres quant au respect des règles, politiques et procédures applicables (AH97/28/3/005).

## VII. Niveau de rémunération

17. Il est ressorti de l'audit que les directives actuelles, outre le fait qu'elles ne sont pas toujours respectées, donnent des indications insuffisantes et ne proposent aucune méthode concrète quant à la manière de fixer le niveau de rémunération de tel ou tel consultant. L'instruction administrative ST/AI/296 dispose que les premiers éléments à prendre en compte sont la nature des prestations à fournir, l'estimation du temps à y consacrer, les tarifs pratiqués sur le marché pour des travaux comparables et la nécessité de veiller à ce que la rémunération à verser soit «le montant minimum nécessaire pour que l'Organisation puisse s'assurer les services requis». La même instruction stipule que «le montant de la rémunération à offrir à un particulier qui doit être engagé comme consultant» doit être fixé par «le service compétent d'administration du personnel».

18. L'audit a montré que ces dispositions étaient trop imprécises pour empêcher que l'on constate de profonds écarts entre les taux de rémunération retenus pour des prestations analogues, taux qui dans bien des cas étaient fixés par le département demandeur, sans intervention du service du personnel.

19. Pour ce qui est des consultants engagés au Siège en application de l'instruction administrative ST/AI/296, dans certains cas le niveau de rémunération avait été établi en fonction des niveaux de rémunération des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur. Dans d'autres cas, en revanche, la rémunération était fixée au coup par coup, à des taux qui étaient prétendument ceux du marché et qui pouvaient atteindre 850 dollars par jour.

20. L'idée de se fonder sur des taux standard ou des barèmes de rémunération des fonctionnaires pour fixer les montants à payer nous paraît bonne. Néanmoins, il nous semble qu'il ne faut pas tenir compte seulement de la rémunération de base mais aussi des autres éléments qui font partie de l'ensemble des prestations dont bénéficient les fonctionnaires, afin de garantir que les taux obtenus soient suffisamment compétitifs pour attirer des candidatures intéressantes.

21. Le Bureau de la gestion des ressources humaines a indiqué ce qui suit au BSCI : *« Sur la question de la rémunération ... il faudrait élaborer une démarche cohérente, essentiellement fondée sur les traitements des administrateurs, avec la possibilité de majorer les montants du haut de la fourchette d'un montant qui tienne compte des autres éléments de la rémunération, comme l'a proposé le BSCI, c'est-à-dire de prendre en compte non seulement le traitement de base mais aussi les autres éléments qui font partie de l'ensemble des prestations dont bénéficient les fonctionnaires. D'autres considérations doivent également être prises en compte, par exemple le marché du travail local et les compétences particulières des consultants. Il faudrait également rendre la rémunération offerte aux consultants plus compétitive afin d'attirer des individus de grande qualité exerçant leurs activités dans les différents domaines spécialisés qui intéressent l'Organisation ».*

Le BSCI recommande que des fourchettes réalistes de taux standard de rémunération des consultants soient établies et actualisées régulièrement, compte tenu des éléments ci-après, qui devraient être incorporés dans les nouvelles directives qu'il est proposé d'adopter :

- a) La nécessité d'attirer des candidats pleinement qualifiés, provenant d'une zone géographique aussi étendue que possible;
- b) La nécessité de tenir compte de la diversité des taux de rémunération du marché selon le lieu d'affectation et la catégorie de consultant;
- c) Le fait qu'il faut que les fonctionnaires responsables adoptent, dans tout le Secrétariat, une

démarche cohérente lorsqu'ils fixent le niveau de rémunération de tel ou tel consultant (AH97/28/3/006).

## VIII. Équilibre géographique

22. Compte tenu des observations et recommandations sur la question formulées antérieurement par l'Assemblée générale, le Comité des commissaires aux comptes et le BSCI, l'audit a abordé la question de savoir dans quelle mesure la politique de l'Organisation en matière de répartition géographique avait été appliquée en 1996. Il ressort de l'analyse des données disponibles que sur un total de 2 675 consultants engagés par le Secrétariat en 1996, il était possible de déterminer avec certitude le pays d'origine 2 541 et 137 pays étaient représentés. Sur ces 2 541 consultants, 1 111, soit 42 %, provenaient d'un groupe de huit pays et avaient perçu 50 % (soit 9,7 millions de dollars) du montant total des honoraires versés (19,4 millions) tant au titre du budget ordinaire que des ressources extrabudgétaires.

23. Une analyse plus fine par lieu d'affectation et par bureau a permis au BSCI de constater un déséquilibre dans la répartition géographique des consultants engagés par 11 unités administratives, à savoir trois départements du Siège, trois commissions régionales, deux organisations ayant leur siège à Nairobi et trois bureaux situés en Europe. Or ces 11 unités administratives avaient engagé 61 % (1 631) des consultants engagés par le Secrétariat en 1996 et versé 71 % (13,7 millions de dollars) du montant total des honoraires payés. Sur les 1 631 consultants originaires de 67 pays qu'elles avaient engagés, un pourcentage variant entre 43 % et 68 % selon le cas ne comprenait que des ressortissants de quatre pays différents, ou parfois moins. À la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 63 % des consultants engagés venaient d'un groupe de trois pays; à la CESA, 67 % venaient de deux pays seulement. Le BSCI note cependant que, dans la plupart des cas susmentionnés, le déséquilibre est moins prononcé – et l'engagement de consultants de certains pays se justifie mieux – si on fait abstraction des consultants ressortissants du pays ou de la région où se trouve le lieu d'affectation. Par exemple, on a constaté un déséquilibre parmi les consultants engagés par la CEPALC : sur 357 venant de 27 pays, 225 (soit 63 %) venaient d'un groupe de seulement trois pays. Cependant, en y regardant de plus près, on s'aperçoit que les trois pays en question, dont l'un est le pays hôte, appartiennent à la région de la Commission.

24. Compte tenu de ce qui précède, il faudrait souligner, dans les directives révisées, l'importance d'une répartition

géographique équilibrée s'agissant de l'engagement de consultants. En revanche, ce principe ne nous paraît pas devoir être appliqué sans discernement ni sans tenir compte d'autres considérations, en particulier celle du coût. Les frais de voyage, surtout dans le cas des missions d'un montant peu élevé, constituent souvent la plus grosse dépense, dépassant même le montant des honoraires. Il est donc manifeste qu'il peut être plus intéressant financièrement d'engager des consultants du pays ou de la région plutôt que de les faire venir d'ailleurs. Les frais supplémentaires que nécessite l'engagement de non-locaux pour équilibrer la répartition géographique peuvent souvent ne pas être justifiés. Nous estimons que les directives révisées qu'il est proposé d'adopter devraient tenir compte de ces considérations. En ce qui concerne les missions d'un montant peu élevé, pour des raisons d'économie, le critère de la répartition géographique ne devrait pas s'appliquer.

Le BSCI recommande que les directives révisées comprennent des dispositions ayant les effets suivants :

a) Réaffirmer l'importance d'une répartition géographique équilibrée dans l'engagement de consultants (AH97/28/3/007);

b) Souligner en même temps la nécessité de contrebalancer cet impératif en tenant compte de l'objectif consistant à réaliser des économies en faisant appel à des consultants locaux ou régionaux (AH97/28/3/008);

c) Faire une exception à la règle pour les missions d'un montant peu élevé, qui devraient être définies dans les nouvelles directives comme étant celles dont le coût total ne dépasse pas un certain plafond (ce plafond étant fixé dans les directives) (AH97/28/3/009).

## IX. Tenue de registres

25. L'audit a fait apparaître que les départements demandeurs ne se conformaient généralement pas à l'obligation qui leur était faite de tenir «un registre à jour de toutes les dépenses qu'ils engagent chaque année au titre des consultants». Ces registres sont censés indiquer les «dépenses [prévues à ce titre] dans chaque chapitre du budget et pour chaque source de fonds extrabudgétaires pour tous les programmes et comptes divers» ainsi que les diverses informations («la tâche à accomplir et sa finalité, l'organisme ou programme bénéficiaire, le nom, la nationalité, la date de naissance et le niveau d'instruction du consultant, les dates d'entrée en

vigueur et d'expiration du contrat, le nombre de mois de travail prévu pour l'exécution du contrat, les honoraires ou autres rémunérations et la base de paiement, les frais de voyage ainsi qu'une évaluation des services à fournir par le consultant en exécution du contrat»).

26. Un examen des registres communiqués au Bureau des services de contrôle interne par les départements et bureaux du Siège et des bureaux extérieurs a révélé que ces registres différaient les uns des autres tant du point de vue de la forme que du fond et qu'ils ne fournissaient, dans bien des cas, qu'une partie des informations demandées dans les instructions administratives. Pour la plupart, ils revêtaient la forme de feuilles volantes contenant des informations manuscrites alors que des ordinateurs personnels étaient disponibles. Certains comportaient des données à la fois sur les consultants et les sous-traitants individuels sans indiquer clairement dans chaque cas s'il s'agissait d'un consultant ou d'un sous-traitant. Cet amalgame entre consultants et sous-traitants a également été constaté lors d'une étude des sorties imprimées des données pertinentes du Système intégré de gestion (SIG). Il ressortait de ces imprimés que le coût de plusieurs sous-traitants était imputé sur l'objet de dépense correspondant aux honoraires de consultants (code 0111) et que les frais au titre de certains consultants étaient imputés sur des objets de dépense autres que celui portant le numéro de code 0111.

27. Faute d'informations, il était impossible de déterminer si les erreurs observées sur ces sorties imprimées étaient de simples erreurs d'enregistrement isolées ou si elles dénotaient un problème plus général, à savoir que les départements ne saisissaient pas la différence entre consultants et sous-traitants individuels ou n'y prêtaient pas suffisamment attention.

28. Si les consultants et sous-traitants individuels sont tous engagés de manière intermittente dans le cadre de contrats de louage de services, leurs caractéristiques sont très différentes pour ce qui est de a) la nature des services qu'ils sont censés fournir et b) du compte budgétaire sur lequel le coût de ces services est imputable. Comme il est indiqué dans l'instruction administrative ST/AI/296 :

a) Les consultants fournissent «des services consultatifs ou une assistance qui exigent des connaissances spécialisées, des compétences ou connaissances spéciales que le personnel du Secrétariat ne possède pas normalement et dont le Secrétariat n'a pas besoin de façon continue»; et

b) Les «dépenses engagées pour couvrir le coût des services de consultants ou de participants à des réunions consultatives sont imputées exclusivement sur les crédits ouverts ou fonds approuvés expressément à ces fins».

Par ailleurs, comme il est prévu dans l'instruction administrative ST/AI/295, les sous-traitants individuels, tout comme le «personnel temporaire» engagé pour des périodes de courte durée conformément aux dispositions 101.1 à 112.8 ou 301.1 à 312.6 du Règlement du personnel sont des particuliers dont l'Organisation a besoin de temps à autre pour aider le personnel permanent à s'acquitter de ses fonctions en apportant au Secrétariat des connaissances spécialisées, des compétences ou autres connaissances semblables à celles que possède le personnel permanent ou dont l'Organisation a besoin de façon continue. La même instruction prévoit que le coût des sous-traitants individuels est imputable sur les crédits ouverts ou les fonds approuvés au titre du personnel temporaire ou, pour certains départements et bureaux, qui sont susceptibles de recourir souvent aux services d'entrepreneurs individuels, un crédit distinct peut être ouvert à cette fin au titre des services contractuels.

29. Si plusieurs services du Secrétariat ne font pas de distinction entre consultants et sous-traitants, c'est en partie parce que ces termes ne sont pas clairement définis dans les instructions administratives existantes. En tout état de cause, il ne fait pas de doute que ce problème a empêché le Secrétariat de rendre dûment compte du nombre et du coût des consultants engagés par l'Organisation des Nations Unies. Le Bureau des services de contrôle interne ne saurait exclure la possibilité que cette confusion a mené, dans certains cas, à imputer le coût de personnes exerçant des fonctions de consultant sur des fonds alloués au titre des sous-traitants. Toutefois, le Bureau n'a pas rencontré ce cas de figure.

30. Lors de l'obtention et de l'examen des données provenant du SIG, le Bureau des services de contrôle interne a constaté que le module employé avait été conçu pour recueillir et traiter des données concernant 13 «types de bénéficiaires», mais que quatre seulement étaient actuellement utilisés, à savoir les «consultants», les «sous-traitants», les «autres catégories de personnel» et les «fonctionnaires». De l'avis du Bureau, cette capacité pourrait être mieux exploitée pour établir une distinction entre les différentes catégories de personnel dont le Secrétariat doit rendre compte séparément. L'audit a également montré que le module du SIG ne prévoyait pas de contrôles de conformité suffisants pour faire apparaître automatiquement les données incompatibles avec le code budgétaire utilisé. Ainsi, un contrôle de conformité pourrait servir à appeler l'attention sur une série d'entrées correspondant à un consultant si le code de l'objet de dépense utilisé est autre que celui qui est exclusivement employé pour les honoraires de consultants (à savoir, le code 0111, qui a remplacé le code 041).

31. Quant aux lacunes des registres évoquées plus haut, le Bureau des services de contrôle interne a signalé que, dans sa

résolution 51/226, l'Assemblée générale avait fait sienne la recommandation du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires tendant à ce que le Secrétariat «renoue avec la pratique de soumettre tous les deux ans, en même temps que le rapport demandé par le Comité sur le recrutement des retraités, un rapport sur le recrutement et l'emploi de consultants, établi sur le modèle des rapports précédemment publiés sur le sujet». Voilà une raison de plus pour que le Secrétariat améliore son système d'enregistrement et de communication des données en remédiant aux lacunes dont souffrent les registres ainsi que le volet «gestion du personnel» du SIG. D'après le chef du Projet SIG, «des registres ne peuvent être tenus que dans les lieux d'affectation où le module 3 du SIG a été mis en place. Le SIG était conçu pour répondre aux besoins dont a fait état le Bureau des services de contrôle interne; toutefois il faut trouver des solutions provisoires en attendant que le module 3 soit utilisé dans le monde entier.» Le Bureau des services de contrôle interne sait bien qu'un gros travail sera nécessaire pour harmoniser les données pendant la période de transition.

Le Bureau des services de contrôle interne formule les recommandations suivantes :

a) Les divers registres demandés dans les instructions administratives pertinentes, qui sont à l'heure actuelle tenus manuellement, devraient être informatisés à l'aide du volet «gestion du personnel» du SIG dans les lieux d'affectation où le module 3 est opérationnel et que les dispositions voulues soient prises en attendant la mise en service du module 3 dans les lieux d'affectation où il n'est pas encore opérationnel (AH97/28/3/010);

b) Dans la mesure nécessaire, les modifications voulues devraient être apportées au volet «gestion du personnel» du SIG pour faire en sorte que les données se rapportant aux diverses catégories de personnel visées dans les directives en vigueur [consultants, participants à des réunions consultatives, sous-traitants individuels, institutions ou sociétés, personnel de coopération technique, experts en mission et services opérationnels, exécutifs et administratifs (agents OPAS)] soient enregistrées et communiquées séparément (AH97/28/3/011);

c) De nouvelles procédures de contrôle devraient être établies et incorporées dans les directives révisées et des définitions plus précises des termes devraient être données pour faire en sorte que la distinction entre consultants et diverses autres catégories de personnel engagé en vertu de contrats de louage de services soit strictement observée lorsqu'il s'agit de

déterminer la nécessité de recruter le personnel en question et d'enregistrer toutes les données ayant trait à leur engagement (AH97/28/3/012);

d) Les directives révisées devraient prévoir une nouvelle rubrique – «organisme ou cabinet de consultants» – qui engloberait les organismes, sociétés ou autres entités analogues appelés à accomplir des fonctions de consultant pour le compte de l'Organisation, afin de les distinguer des entités actuellement dénommées «institutions ou sociétés», qui sont engagées pour fournir des services autres que ceux de consultants (AH97/28/3/013).

Le Secrétaire général adjoint  
aux services de contrôle interne

(*Signé*) Karl Th. **Paschke**

---