



## Assemblée générale

Distr. générale  
21 septembre 1999  
Français  
Original: anglais

---

### Cinquante-quatrième session

Points 118 et 127 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

## **Enquête sur le bureau de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) au Liban**

### **Note du Secrétaire général**

1. Conformément à la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, en date du 29 juillet 1994, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre ci-joint à l'Assemblée le rapport relatif à l'enquête sur le bureau de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) au Liban, que lui a transmis le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne.
2. Le Secrétaire général prend note des conclusions du rapport et approuve les recommandations qui y sont formulées.

## **Rapport du Bureau des services de contrôle interne relatif à l'enquête sur le bureau de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) au Liban**

### *Résumé*

Depuis 1998, le Bureau des services de contrôle interne a examiné différentes allégations concernant l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), en particulier son bureau au Liban. Il s'agissait notamment d'allégations de malversations imputées à un fonctionnaire des finances qui aurait ouvert un compte en dollars des États-Unis d'Amérique auprès d'une banque commerciale libanaise et du détournement d'une importante quantité de fournitures médicales par une personne non identifiée. Par ailleurs, l'attention du Bureau des services de contrôle interne a été appelée sur un certain nombre d'allégations de corruption de fonctionnaires de l'UNRWA par des entreprises de construction et de passation de contrats de sous-traitance en violation des arrangements contractuels. Les accusations les plus diverses selon lesquelles il régnerait une corruption généralisée au sein du bureau de l'Office au Liban ont été rapportées dans les journaux locaux.

Au début de l'enquête, les preuves produites par les enquêteurs ont infirmé les allégations de malversations et de détournement de fournitures médicales. S'agissant des marchés conclus par l'UNRWA au titre de projets de construction, les preuves rassemblées par le Bureau des services de contrôle interne ont révélé que les allégations de corruption endémique n'étaient pas non plus fondées. En conséquence, et pour mettre l'UNRWA à l'abri d'autres allégations de ce genre, le Bureau des services de contrôle interne a examiné différents aspects des procédures d'appel à la concurrence en vigueur à l'UNRWA, notamment la transparence des appels d'offres, de l'acceptation et de l'ouverture des plis, le rôle des comités des marchés locaux et les questions de sous-traitance et de vérification des comptes par des entités indépendantes. Le Bureau des services de contrôle interne a formulé des recommandations visant à améliorer ces procédures afin de réduire – en les prévenant – les risques de fraude et de couper court aux rumeurs et aux soupçons. Pour protéger au mieux les intérêts financiers de l'UNRWA, le Bureau des services de contrôle interne a également recommandé que l'Office réaffirme les mesures anticorruption déjà en vigueur et élabore de nouvelles procédures en vertu desquelles les fonctionnaires seraient tenus d'informer leurs supérieurs de toute tentative de corruption, afin que l'Administration puisse agir en conséquence. Enfin, le Bureau des services de contrôle interne a formulé des recommandations relatives aux procédures de dépôt et de recevabilité des plaintes pour malversations et de leur examen quant au fond.

---

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1–5	4
II. L'évaluation .....	6–10	4
III. L'enquête .....	11–27	5
A. Possibilités d'amélioration .....	14–25	5
B. Plaintes reçues par le Bureau des services de contrôle interne .....	26–27	7
IV. Recommandations .....	28	8
V. Mesures prises par la direction de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient .....	29–43	8

## I. Introduction

1. Pour faire suite à une demande formulée en septembre 1998 par le Cabinet du Secrétaire général et le Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, la Section d'investigation du Bureau des services de contrôle interne a entrepris deux enquêtes à l'UNRWA afin de déterminer s'il régnait ou non une corruption endémique à l'UNRWA, en particulier dans son bureau au Liban, comme l'avaient allégué les médias locaux au cours d'une campagne acharnée qui semblerait avoir été dirigée contre l'ancien directeur du bureau du Liban.

2. La première enquête (l'évaluation) a consisté à déterminer le bien-fondé des allégations entendues tant dans les médias qu'au Bureau des services de contrôle interne. Au cours de cette évaluation, le Bureau a reçu plus de 30 plaintes supplémentaires émanant entre autres de fonctionnaires de l'UNRWA.

3. En octobre 1998, à l'issue de l'évaluation, le Bureau des services de contrôle interne et l'administration de l'UNRWA ont convenu qu'un deuxième exercice (l'enquête) serait mené dans le but précis de déterminer si le programme de construction de l'UNRWA au Liban avait été, comme on l'avait allégué, entaché de corruption. Pour éviter toute nouvelle publicité négative et aider l'UNRWA à lutter contre les pratiques de corruption, le Bureau des services de contrôle interne a décidé, comme il le recommandait dans son évaluation, d'enquêter au sujet non seulement des allégations elles-mêmes, mais encore des possibilités de corruption inhérentes au programme de construction du bureau de l'Office au Liban.

4. L'enquête, qui a été menée au Liban en janvier et février 1999, a révélé que les allégations de corruption endémique communiquées au Bureau des services de contrôle interne n'étaient pas fondées, contrairement à ce qui avait été rapporté au Bureau par les médias et d'autres sources.

5. Quatre mois durant, les enquêteurs ont examiné les 30 allégations en question à l'aide de méthodes d'enquête traditionnelles, c'est-à-dire en étudiant les pièces pertinentes, dont le nombre dépassait 2 000; en interrogeant plus de 110 personnes, y compris des fonctionnaires de l'UNRWA et des entrepreneurs; en procédant à des enquêtes sur les lieux où des irrégularités avaient été dénoncées; et en analysant les éléments sur lesquels se fondaient les allégations les plus graves.

## II. L'évaluation

6. Conformément aux pratiques en vigueur au Bureau des services de contrôle interne, les enquêteurs chargés de l'évaluation se sont efforcés de déterminer si les allégations avaient été faites de bonne foi. Ils ont pu déterminer que deux des trois principales allégations communiquées au Bureau des services de contrôle interne et rapportées par les médias étaient sans fondement : il s'agissait, d'une part, de l'accusation selon laquelle des fournitures médicales auraient été perdues ou gaspillées du fait de leur utilisation abusive par le bureau de l'Office au Liban (les pertes se chiffrent à 1,5 million de dollars) et, d'autre part, du compte en dollars qui aurait été ouvert au nom dudit bureau.

### A. Fournitures médicales

7. Le Bureau des services de contrôle interne a été informé de la perte apparente, au bureau de l'Office au Liban, d'une quantité non négligeable de fournitures médicales d'une valeur estimée à 1,5 million de dollars. D'après les éléments de preuve disponibles, cette allégation ne repose sur aucune base sérieuse et a été transmise au Bureau des services de contrôle interne sans qu'une enquête préalable n'ait établi les faits. Il s'avère que le déficit apparent de 1,5 million de dollars (soit un dépassement de 150 % du budget annuel de fonctionnement) était inexistant et résultait de problèmes informatiques dus à une mauvaise programmation et à des erreurs de saisie des données.

### B. Compte bancaire en dollars

8. Il a été allégué que le fonctionnaire des finances du bureau de l'Office au Liban aurait ouvert indûment un compte en dollars dans une banque locale. Plusieurs mois durant, le fonctionnaire des finances et le trésorier du siège de l'UNRWA (en sa qualité de contrôleur) se sont entretenus au sujet des mesures à prendre pour résoudre certaines difficultés relatives aux états de paie. L'une des mesures dont ils sont convenus était l'ouverture d'un compte en dollars dans une banque libanaise. Les faits ne corroborant pas l'allégation de malversation portée contre le fonctionnaire des finances, le Bureau des services de contrôle interne conclut que l'ouverture du compte ne constitue pas un abus de droit. L'affirmation selon laquelle cette action aurait entraîné un dommage financier pour l'UNRWA n'est pas non plus fondée.

### C. Programme de construction

9. En ce qui concerne le programme de construction, la plupart des allégations rapportées dans la presse locale et communiquées au Bureau des services de contrôle interne visaient le bureau de l'Office au Liban.

10. Durant la brève période d'évaluation, l'équipe envoyée sur place n'a pas été en mesure d'élucider les allégations de corruption liées aux travaux publics. Il a donc été décidé, en accord avec le Commissaire général, que l'équipe se rendrait de nouveau au bureau de l'Office au Liban afin de faire la lumière sur les allégations et d'étudier les possibilités de malversations inhérentes au programme de travaux conduit par l'Office au Liban.

### III. L'enquête

11. Il est à noter qu'au cours de l'évaluation (voir plus haut), le Bureau des services de contrôle interne a reçu aussi bien des allégations visant des individus que des accusations plus générales faisant état d'un manque de transparence dans le processus d'appel d'offres relatif aux travaux de construction. Certains ont en outre fait part de leur préoccupation quant au manque de transparence du mécanisme d'enquêtes sur les allégations de corruption à l'UNRWA.

12. Après avoir examiné les allégations, l'équipe chargée de l'enquête a constaté que celles qui visaient des individus n'étaient pas étayées; elles étaient d'ailleurs souvent le fruit de spéculations, de malentendus, d'informations incomplètes ou erronées, de rumeurs et de préjugés. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, il n'est pas utile d'exposer dans le présent rapport en quoi consistaient ces allégations, puisqu'elles ne sont guère corroborées par les faits.

13. Le Bureau des services de contrôle interne a appelé l'attention de l'UNRWA sur les questions que l'administration devrait examiner plus avant, sur les améliorations à apporter au programme de construction du bureau de l'Office au Liban. Il a été également adressé des recommandations en ce sens aux directeurs de programmes. Le Bureau des services de contrôle interne a formulé d'autres recommandations concernant l'UNRWA dans son ensemble, qui visaient à améliorer le processus d'examen des allégations de corruption.

### A. Possibilités d'amélioration

14. En se fondant à la fois sur son évaluation et sur l'enquête qu'il a menée, le Bureau des services de contrôle interne a identifié les domaines dans lesquels il serait, à son avis, utile de prendre des mesures et d'adopter des politiques pour réduire encore les risques de corruption dans le secteur de la construction tout en réduisant aussi la crainte, exprimée tant au sein de l'UNRWA qu'à l'extérieur, que l'Office ne dispose pas d'un système suffisamment transparent d'examen des plaintes formulées à ce sujet.

#### 1. Processus d'appel d'offres

15. Le processus d'appel d'offres actuellement suivi par le bureau de l'Office au Liban ne permet pas de réduire suffisamment les risques de corruption, pour les raisons indiquées ci-après :

a) Le Service technique, qui a pour tâche de fournir des avis techniques sur les projets de construction, autorise les entrepreneurs auxquels des marchés de construction sont adjugés à engager des sous-traitants non identifiés; pour divers facteurs de nature locale, il se peut que ces derniers utilisent simplement le nom de l'entrepreneur et soient aussi seuls à participer effectivement aux travaux de construction, sans que l'Office ait de contrat avec eux;

b) Le Service technique peut procéder à une présélection des entrepreneurs mais n'a pas établi de procédures et critères bien définis à cette fin;

c) Le Service technique peut décider d'exclure des entrepreneurs du processus d'appel d'offres à son gré, sans appliquer de critères bien définis;

d) Le Service technique n'ouvre pas les offres en public;

e) Le Comité des marchés hors siège, qui est chargé d'évaluer les offres reçues et de conseiller l'Administration, n'intervient pas toujours en pleine connaissance de cause dans les délibérations; bien que ce ne soit pas lui qui prenne les décisions – ce rôle revient au directeur du bureau local, qui se fonde sur les conseils du Comité des marchés hors siège et des experts du siège en matière de construction –, le rôle qui lui incombe, s'agissant de protéger l'Office en procédant à une évaluation soignée et approfondie des propositions qui lui sont soumises, fait de lui un facteur important de lutte contre la corruption.

16. L'équipe du Bureau des services de contrôle interne a examiné avec le Directeur adjoint du bureau du Liban la question de savoir comment accroître la transparence des procédures d'appel d'offres, qui ont été établies en 1996 mais auxquelles certaines modifications ont été apportées depuis lors. Le Directeur adjoint a fait observer qu'après trois années d'application du processus d'adjudication ouverte, le nombre d'offres avait initialement augmenté, mais qu'un point de saturation avait été atteint et que le nombre de nouveaux entrepreneurs désireux de travailler pour l'UNRWA diminuait. À son avis, ceci s'expliquait par les procédures suivies et tenait principalement au fait que les résultats des appels d'offres n'étaient pas divulgués aux soumissionnaires non retenus. Ne sachant pas pourquoi leurs offres n'avaient pas été retenues, ceux-ci n'en refaisaient plus. Pour remédier à ce problème, le Directeur adjoint a suggéré que les résultats en question soient publiés. Le Bureau des services de contrôle interne pense que c'est là une bonne suggestion. Par ailleurs, il a constaté au cours de son enquête que les entrepreneurs exclus ou dont l'offre avait été rejetée, bien que basse, non seulement n'étaient pas informés des raisons de la décision du bureau de l'Office au Liban, mais étaient aussi souvent considérés comme inaptes à soumissionner par la suite. Les raisons invoquées à cette fin entrent dans la mémoire institutionnelle du Service technique, ce qui jette le discrédit sur la capacité de l'entreprise d'exécuter d'autres contrats à l'avenir. L'UNRWA souligne que la suggestion du Directeur adjoint fait partie des questions examinées par le Comité des marchés du siège.

17. L'UNRWA devrait adopter de nouvelles politiques et procédures écrites pour ses processus d'appel d'offres, notamment pour la sélection et le rejet de soumissionnaires. L'existence de procédures écrites définissant clairement ces processus contribuerait à accroître la transparence et le respect des principes de responsabilité.

18. Au cours de l'examen d'un certain nombre de marchés soumis au Comité des marchés hors siège et de ses entrevues avec d'anciens membres du Comité et certains de ses membres actuels, le Bureau des services de contrôle interne a constaté que le Service technique ne fournissait pas toujours au Comité toutes les informations pertinentes concernant par exemple les qualifications requises des soumissionnaires et les raisons du rejet de certaines offres – en dépit du fait qu'elles soient basses – ainsi que de l'utilisation de sous-traitants. Or, pour pouvoir superviser les marchés conclus par le bureau du Liban, il est essentiel que le Comité des marchés dispose de toutes les informations pertinentes et procède à des discussions et des échan-

ges de vues approfondis avant de faire des recommandations à l'Administration.

## 2. Entrepreneurs

19. Selon les témoignages recueillis, certains entrepreneurs ont systématiquement essayé de soudoyer des fonctionnaires. Lorsqu'il a été interrogé, le responsable adjoint du Service technique, par exemple, a déclaré que des entrepreneurs lui avaient pratiquement tous les jours proposé des pots-de-vin, allant d'invitations à déjeuner à des offres d'argent, pour obtenir le marché relatif à la construction de salles de classe pour une école dans un camp, en 1998, et de la construction d'un centre de santé. Il a reconnu que s'il avait refusé ces offres, qui lui avaient été faites verbalement et sans témoin, il avait cependant omis d'en informer ses superviseurs. Par ailleurs, un entrepreneur, qui n'était pas l'un de ceux mentionnés par le responsable adjoint du Service technique, a admis lors d'un entretien avec des enquêteurs du Bureau des services de contrôle interne qu'il avait versé des pots-de-vin pour obtenir des marchés de construction, mais n'a pas pu en fournir la preuve ou donner des détails vérifiables. L'enquête a aussi porté sur une affaire dans laquelle un entrepreneur, bien qu'approuvé par le bureau du Liban, a appliqué des pratiques non éthiques, notamment en présentant une garantie bancaire falsifiée dans le cadre d'un projet de construction. Suite à cet usage de faux, l'Office a rayé l'intéressé de sa liste d'entrepreneurs approuvés, d'autant plus qu'il était apparu qu'en 1995, celui-ci avait déjà soudoyé un fonctionnaire du bureau mais avait pu participer à de nouveaux appels d'offres après avoir reconnu sa culpabilité. Il a néanmoins poursuivi ses pratiques et a de nouveau essayé de soudoyer des fonctionnaires en 1998. Compte tenu de ces actes de tentatives systématiques pour saper l'intégrité du personnel de l'Office et considérant que l'entrepreneur avait fait usage de faux dans ses relations avec le bureau du Liban, le fait que ce dernier l'ait simplement rayé de sa liste d'entrepreneurs approuvés n'aura peut-être pas un effet dissuasif suffisant sur d'autres candidats. Le Bureau des services de contrôle interne a appris par ailleurs que l'usage de faux constituait un délit aux termes de l'article 453 du Code pénal du pays hôte.

20. Il ressort de ces exemples qu'il est nécessaire de renforcer le mécanisme d'évaluation des entrepreneurs avec lesquels le bureau de l'Office au Liban conclut des marchés. Ce type d'évaluation est pratique courante dans les programmes de construction dans divers pays et peut porter aussi bien sur la qualité et la fiabilité des travaux que sur l'intégrité de l'entreprise.

### 3. Suite donnée aux allégations faisant état d'actes de corruption

21. Les rumeurs et les allégations faisant état d'actes de corruption sont courantes dans la région. Les allégations portées contre des structures gouvernementales sont aussi un phénomène généralisé dans le monde entier et l'UNRWA, qui fournit des vivres, des logements, des services de santé et d'éducation et d'autres services, n'en est pas à l'abri. L'Administration de l'Office a, de manière générale, essayé d'examiner les allégations qui étaient portées à son attention, utilisant des commissions d'enquête, ses propres vérificateurs internes des comptes et des comités paritaires de discipline, ainsi que des groupes ad hoc, pour les évaluer. Le Directeur des opérations a déclaré que, lorsqu'ils sont appelés à évaluer les nombreuses allégations dont l'Office est saisi, les directeurs de programmes commencent par examiner la crédibilité de leurs auteurs. Ceci est indispensable pour éviter la constitution d'innombrables commissions d'enquête.

22. L'UNRWA ne dispose cependant pas de directives claires concernant le recours à des commissions ou d'autres mécanismes d'enquête définissant les procédures à suivre, les normes à appliquer, la composition des organes d'enquête ou les preuves minimales nécessaires. En dehors des commissions d'enquête, dont l'expérience et les compétences sont trop limitées pour faire face à des problèmes complexes, l'UNRWA ne dispose d'aucun mécanisme formel doté de procédures écrites pour donner suite de manière uniforme et systématique aux plaintes qui lui sont présentées.

23. Les allégations complexes faisant état d'actes de corruption sont, de par leur nature même, difficiles à vérifier, même lorsqu'il existe un organe indépendant et expérimenté chargé d'y donner suite. Les commissions d'enquête sont statiques en ce sens qu'elles sont créées pour s'occuper d'une affaire déterminée et présenter des conclusions ou des recommandations qui s'y rapportent spécifiquement mais ne peuvent pas servir de précédent et n'entrent pas dans la mémoire institutionnelle. Bien que l'UNRWA ait essayé par les divers moyens cités ci-dessus de donner suite aux informations faisant état d'actes de corruption, l'absence de mécanisme de supervision doté de personnel expérimenté et chargé de lutter de façon continue contre la corruption est un problème qu'il faudra s'efforcer de résoudre. L'UNRWA serait peut-être mieux servi et les États donateurs rassurés si un organe permanent et indépendant était mis en place pour décourager la corruption, et donner suite aux allégations faisant état de pratiques de cette nature.

24. Un tel organe indépendant aurait notamment pour tâche de faire la différence entre les informations présentées légitimement, mais qui s'avèrent dénuées de fondement, et celles qui sont présentées de mauvaise foi, dans l'intention de nuire. Il est essentiel de faire la distinction entre les personnes qui ont observé des faits et les ont pris pour des preuves et celles qui agissent de mauvaise foi.

25. Les allégations faisant état de fautes professionnelles ou de pratiques de corruption doivent faire l'objet d'enquêtes approfondies, professionnelles et indépendantes. Il est essentiel à cet égard que l'Administration de l'UNRWA se montre résolue à agir. Même si elles s'avèrent fondées à la suite d'une enquête, des allégations faisant état d'actes de corruption auront moins de répercussions sur l'Office et la tâche importante dont il est chargé s'il apparaît qu'il dispose d'un mécanisme établi pour les examiner, les évaluer et y donner suite et s'il l'utilise effectivement. Le Bureau des services de contrôle interne ayant constaté l'absence de corruption endémique dans le programme de construction du bureau du Liban, la présentation d'allégations faisant état d'actes de corruption ne devrait pas automatiquement donner l'impression qu'un problème plus général se pose dans ce domaine, maintenant que des politiques et procédures écrites ont été mises en place pour mener des enquêtes à leur sujet.

### B. Plaintes reçues par le Bureau des services de contrôle interne

26. Ainsi qu'il est indiqué plus haut dans le présent rapport, le Bureau des services de contrôle interne a été saisi de nombreuses plaintes émanant tant de fonctionnaires de l'Office que d'autres personnes. Certaines de ces personnes étaient convaincues qu'elles signalaient un problème véritable, même si, dans la majorité des cas, elles ne voyaient pas bien la différence entre les éléments nécessaires pour étayer une accusation par des preuves et les éléments suffisants pour exprimer une préoccupation. D'autres, en revanche, étaient des parties intéressées, mais un examen plus approfondi de leurs plaintes ne permettait de dégager aucun élément qui aurait justifié l'ouverture d'une enquête visant à établir qu'elles agissaient de mauvaise foi.

27. En outre, de nombreuses plaintes ont été reçues de fonctionnaires de l'UNRWA qui, pour la plupart, n'occupaient pas de postes de direction, ou de personnes qui n'avaient pas de relations commerciales avec l'Office. Il importe à cet égard de noter que toute personne qui présente des allégations spécifiques doit tenir dûment compte

de leur impact et de leur crédibilité. En ce qui concerne toutefois les personnes qui exercent des responsabilités en matière de gestion et ont donc plus facilement accès aux faits, il leur incombe tout particulièrement de ne présenter de telles allégations au Bureau des services de contrôle interne que si elles disposent d'informations suffisantes pour les étayer et de ne pas propager des rumeurs, et de veiller à prendre en compte la nécessité de contribuer au bon fonctionnement de l'Organisation et à protéger sa réputation. Ceci ne veut pas dire qu'il faut s'abstenir de rapporter, quand il y a lieu, des faits que l'on a pu constater, mais tend plutôt à prouver que la présentation appropriée de telles informations au niveau de l'organisation n'est pas compatible avec leur diffusion simultanée aux médias, par des voies clandestines, et que de tels actes ne témoignent pas d'une gestion responsable. Un administrateur de rang élevé qui a agi de la sorte ne travaille plus pour l'Office.

#### IV. Recommandations

28. Le Bureau des services de contrôle interne a fait les recommandations suivantes à l'UNRWA:

*Recommandation 1* : Considérant les tentatives qui ont été faites par des entrepreneurs pour soudoyer des fonctionnaires de l'Office, celui-ci devrait élaborer et formuler, à l'intention des personnes ou entreprises commerciales ayant des relations contractuelles avec l'UNRWA ou désireuses d'en avoir, une mise en garde contre les actes de corruption. En outre, il devrait énoncer clairement les conséquences négatives de toute tentative de corruption. L'Administration devrait publier sa politique en la matière, aussi souvent et comme elle le juge approprié (dans les avis d'appel d'offres et les contrats et par voie d'avis affichés dans les locaux de l'Office) pour montrer clairement qu'elle ne tolère pas ces pratiques (IV98/116/01);

*Recommandation 2* : L'UNRWA devrait formuler une politique en vertu de laquelle les fonctionnaires que des particuliers ou des entreprises commerciales auraient cherché à soudoyer seraient tenus d'en informer immédiatement leur superviseur par écrit afin que l'Administration puisse prendre les mesures appropriées (IV98/116/02);

*Recommandation 3* : L'UNRWA doit définir par écrit les politiques et procédures nécessaires pour donner suite aux allégations présentées afin que celles-ci fassent rapidement l'objet d'enquêtes impartiales et transparentes. De plus, un dossier devrait être tenu sur les enquêtes effectuées pendant une période suffisante pour les recours et sous une

forme qui permette d'analyser les problèmes identifiés et de dégager les tendances qu'ils révèlent. Le Bureau des services de contrôle interne aidera l'Office à élaborer de telles politiques et procédures et à en superviser l'application (IV98/116/03);

*Recommandation 4* : Le Commissaire général devrait poursuivre ses programmes de réforme visant à accroître la transparence des processus de contrôle interne et d'examen de l'UNRWA en ajoutant au mandat du Service de vérification interne des comptes une disposition prévoyant son indépendance opérationnelle pour les audits qu'il décide d'effectuer et en fournissant au Secrétaire général adjoint aux Services de contrôle interne des copies de son programme d'audits, de même que les copies des rapports d'audit que le Bureau des services de contrôle interne pourrait demander, comme il le fait dans le cas d'autres programmes (IV98/116/04);

*Recommandation 5* : Compte tenu de l'importance du rôle joué par le Comité des marchés hors Siège, le Bureau des services de contrôle interne a recommandé que le Commissaire général publie une directive ou un autre texte sur les pouvoirs et responsabilités du Comité des marchés locaux et son indépendance lorsqu'il examine les soumissions et donne des avis sur l'adjudication des marchés pour réaffirmer sa place dans les politiques de l'UNRWA visant à lutter contre la corruption (IV98/116/05);

*Recommandation 6* : L'UNRWA devrait ajouter à ses procédures des dispositions visant à accroître la transparence du processus de présélection et d'exclusion d'entrepreneurs. Il pourrait, par exemple, faire savoir par écrit aux soumissionnaires non retenus le montant auquel un marché a été adjugé (IV98/116/06);

*Recommandation 7* : Les entrepreneurs qui exécutent des projets pour le compte de l'Agence devraient être tenus, aux termes de leur contrat, de donner aux vérificateurs de l'Office la possibilité d'inspecter les comptes correspondants pendant une période jugée suffisamment longue par l'Office pour protéger ses intérêts (IV98/116/07);

*Recommandation 8* : Conformément aux règles de l'ONU régissant les achats, l'UNRWA devrait adopter, en ce qui concerne le recours à des sous-traitants, une politique qui protège ses intérêts en lui permettant de disposer de tous les faits pertinents concernant l'existence, le statut et la nature des entreprises concernées (IV98/116/08);

*Recommandation 9* : L'Administration de l'UNRWA devrait mener des enquêtes sur les tentatives de corruption faites par les entrepreneurs visés par les allégations présentées (IV98/116/09);



*Recommandation 10* : Conformément à l'avis juridique reçu par le Bureau des services de contrôle interne, l'Office devrait engager des poursuites contre l'entrepreneur qui lui a présenté un faux pour bien montrer qu'il ne tolère pas les pratiques non éthiques (IV98/116/10).

## **V. Mesures prises par la direction de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient**

29. *L'UNRWA prend note avec satisfaction des conclusions de l'enquête sur le Bureau de l'Office au Liban, à savoir que les allégations relatives au détournement de fournitures médicales et à l'ouverture d'un compte bancaire en dollars étaient sans fondement; qu'aucune preuve ne vient étayer les allégations selon lesquelles il existerait au Bureau une corruption systématique; et que les allégations visant personnellement des fonctionnaires de l'UNRWA ne sont pas fondées. L'UNRWA est toutefois consciente du fait qu'un certain nombre de mesures doivent être envisagées et appliquées. Pour donner suite aux recommandations du Bureau des services de contrôle interne, il a pris les dispositions suivantes :*

### **Politique de l'Office en cas de tentative de corruption et d'acceptation de cadeaux (recommandations 1 et 2)**

30. *Recommandations acceptées. Il convient de noter que les contrats de l'Office, dans leurs conditions générales, contiennent déjà une clause aux termes de laquelle le fournisseur certifie qu'aucun fonctionnaire de l'UNRWA n'a reçu ou ne recevra de sa part un avantage direct ou indirect en vertu du marché ou à l'occasion de son adjudication. Pour donner suite aux recommandations, le Département des affaires juridiques de l'Office, en consultation avec les directeurs des bureaux extérieurs, le Chef de la Division des approvisionnements, le Chef du Service technique et d'autres fonctionnaires intéressés, a passé en revue les procédures d'appel d'offres, les spécifications techniques et les clauses du contrat-type, et met actuellement au point une déclaration de politique générale visant à améliorer les procédures d'adjudication. L'Office compte instituer des mécanismes pour donner effet à cette déclaration, par exemple en invitant les soumissionnaires à prendre l'engagement de s'abstenir de toute tentative de*

*corruption. Lorsque les procédures et mécanismes nécessaires pour mettre en oeuvre cette politique auront été mis en place, l'Office leur donnera la publicité voulue par voie de publication et d'affichage et au moyen d'annonces.*

31. *Les fonctionnaires de l'Office sont déjà tenus d'informer leurs supérieurs des tentatives de corruption dont ils pourraient faire l'objet. Conformément à la recommandation du Bureau des services de contrôle interne, une directive a été distribuée, en mai 1999, à tous les fonctionnaires de l'Office, leur rappelant qu'aux termes du règlement du personnel et de la politique de l'Office, ils doivent signaler à leur supérieur hiérarchique toute tentative de corruption- cadeau, gratification, avantage financier ou toute autre faveur – émanant de toute entité ou de toute personne ayant des relations d'affaires avec l'Office ou souhaitant en établir. Les supérieurs hiérarchiques sont à leur tour tenus de porter ces informations à la connaissance de l'Administration, de façon qu'elle prenne les mesures qui s'imposent. Le règlement du personnel de l'Office prévoit des mesures disciplinaires pour les fonctionnaires qui enfreindraient cette règle.*

### **Mécanismes de contrôle supplémentaires et procédures connexes (recommandation 3)**

32. *Recommandation acceptée. Au fil des années, il s'est avéré que les mécanismes de contrôle existants étaient adaptés aux besoins de l'Office. Ces mécanismes comprennent : des commissions d'enquête; des comités paritaires de discipline; le contrôle interne, effectué par les vérificateurs internes de l'UNRWA; le contrôle externe, assuré par les auditeurs de l'ONU; le Comité de vérification des comptes (organe de contrôle de l'UNRWA); le Comité des marchés du Siège et le comité local des marchés. Les plaintes sont examinées au cas par cas, afin de déterminer si elles sont crédibles et s'il convient d'y donner suite en saisissant l'un des organes énumérés ci-dessus. L'Office y a souvent recours, avec succès, lorsque des allégations sont formulées.*

33. *Il n'en demeure pas moins que le dispositif pourrait être amélioré. Dans ce contexte, il convient de noter que, conformément aux recommandations du Bureau des services de contrôle interne, l'Office vient de mettre en place un nouveau mécanisme chargé d'enquêter sur les plaintes et allégations. Une directive portant création d'un mécanisme «sonnette d'alarme» a été publiée en juin 1999. Des procédures y sont définies concernant la présentation,*

la recevabilité et l'examen d'allégations et de plaintes relatives à des détournements de fonds, actes frauduleux ou abus de pouvoir, qu'elles proviennent de fonctionnaires de l'Office ou de tiers. Ces procédures ont pour objet de garantir que toutes les allégations et plaintes reçues sont dûment enregistrées, examinées et instruites, de façon confidentielle et dans les meilleurs délais. Le Commissaire général de l'Office a désigné un haut fonctionnaire pour coordonner toutes les activités qu'il pourrait être nécessaires de mener dans le cadre de ces enquêtes.

### **Fonction de contrôle interne de l'UNRWA (recommandation 4)**

34. *Recommandation acceptée. La fonction de contrôle interne de l'UNRWA ne dépend pas de la structure de gestion du programme sur le terrain, et relève directement du Commissaire général. Les vérificateurs internes mènent leurs travaux en toute indépendance. Leur programme de travail annuel et tous les rapports d'audit sont communiqués aux vérificateurs externes de l'ONU. Les mêmes documents peuvent être communiqués, pour information, au Bureau des services de contrôle interne, s'il le souhaite.*

### **Comités des marchés (recommandation 5)**

35. *Recommandation acceptée. L'Office procède actuellement à un examen des pouvoirs, de la responsabilité et de l'indépendance du Comité local des marchés. Cet examen tiendra compte à la fois des conclusions du rapport du Bureau des services de contrôle interne et de celles d'une consultation récente financée par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord qui a porté sur les services d'achat de l'Office, qui ont révélé la nécessité de revoir la composition et les modalités de fonctionnement du Comité des marchés du Siège et des comités locaux des marchés.*

36. *Il peut être utile de donner les précisions ci-après concernant les rôles respectifs du Comité des marchés du Siège et des comités locaux des marchés :*

a) La directive No 10 de l'UNRWA énonce la politique en matière d'achats et les procédures d'adjudication des marchés. Aux termes de cette directive, le pouvoir d'adjudication appartient au Comité des marchés du Siège, aux fonctionnaires de l'Office ou aux comités locaux des marchés selon le montant et la nature du marché. L'organe ou le fonctionnaire investi de ce pouvoir

doit, dans chaque cas, s'assurer que le marché proposé a été examiné et approuvé par les services juridiques, financiers et les autres services compétents, que les procédures d'appel d'offres ont été respectées, qu'à prestations égales, l'offre la moins-disante a été retenue et que le marché est conforme aux intérêts de l'Office;

b) *Dans ce cadre, le rôle du Comité local des marchés change selon le montant du marché. Lorsque ce montant est inférieur à 100 000 dollars, le Comité local des marchés donne un avis au Directeur du bureau extérieur. Lorsque ce montant dépasse 100 000 dollars, ce qui est le cas de la plupart des marchés de l'UNRWA, le Comité local des marchés renvoie le dossier au Directeur du bureau extérieur pour qu'il le transmette, avec ses recommandations, au Comité des marchés du siège. Le Comité local des marchés n'approuve ni n'adjudge aucun marché; la responsabilité de l'adjudication revient au Comité des marchés du siège et/ou au Directeur du bureau extérieur, selon le montant du marché.*

### **Procédure d'appel d'offres et communications avec les soumissionnaires (recommandation 6)**

37. *L'UNRWA souhaite étudier la recommandation plus avant. L'UNRWA réexamine actuellement ses procédures de présélection et de sélection des fournisseurs et de divulgation de l'information. Une étude de ses procédures d'appel d'offres et de passation de marchés a été confiée à des consultants recrutés par l'Office, avec un appui financier du Gouvernement du Royaume-Uni. Les consultants ont remis leur rapport et leurs principales recommandations, ainsi que celles du Bureau des services de contrôle interne, concernant la transparence de la présélection et de l'exclusion des fournisseurs, sont actuellement évaluées par une équipe pluridisciplinaire interne qui devra recenser les lacunes existantes et proposer des solutions.*

38. *En ce qui concerne la divulgation des prix d'adjudication, l'Office a conscience qu'il convient de trouver un juste milieu entre l'objectif légitime de transparence et la nécessité de préserver la confidentialité de certaines informations, tant dans son propre intérêt que dans celui des soumissionnaires. Si les prix d'adjudication étaient divulgués, la règle du secret des offres s'en trouverait compromise et le processus de mise en concurrence risquerait d'en souffrir. En outre, certains fournisseurs pourraient renoncer à soumissionner s'il savaient que des*

données sensibles seraient rendues publiques. Toutefois, l'Office pourrait examiner au cas par cas, en tenant compte des conditions du marché, s'il y a lieu de divulguer de telles informations. Lorsqu'il s'agit de marchés internationaux complexes et très organisés, la diffusion de l'information peut favoriser le jeu de la concurrence. En revanche, lorsqu'il s'agit de petits marchés locaux comme ceux de la zone d'intervention de l'UNRWA, la divulgation des prix d'adjudication peut encourager la collusion et l'entente sur les prix et fausser le jeu de la concurrence. L'UNRWA est disposé, le cas échéant, à publier le résultat des adjudications en des termes très généraux – seuls le prix d'adjudication et le nom de l'adjudicataire seraient divulgués. Une telle procédure pourrait présenter de l'intérêt pour les marchés de construction mais n'en présenter que peu, voire aucun, pour les autres marchés.

39. Il convient de noter que le Bureau de l'Office au Liban n'applique pas des procédures et politiques spéciales mais utilise celles qui sont en vigueur dans tous les bureaux de l'Office. Tout changement qui serait introduit à la suite de l'enquête du Bureau des services de contrôle interne et de l'étude réalisée par les consultants du Royaume-Uni devrait donc être appliqué à l'échelle de l'Office.

### **Accès à la comptabilité des fournisseurs (recommandation 7)**

40. La recommandation 7 doit faire l'objet d'un examen plus approfondi de la part de l'UNRWA. L'inspection des comptes des fournisseurs n'est pas une pratique courante d'audit. Il est peu probable qu'un fournisseur potentiel trouve une telle clause contractuelle acceptable; son introduction risquerait donc de réduire le nombre de soumissionnaires et, partant, de limiter la concurrence. Une autre solution pourrait consister à demander aux fournisseurs de s'engager à conserver toutes les informations ayant trait au marché et/ou au projet pendant un délai raisonnable après l'exécution de ce marché ou projet, et à fournir, à la demande de l'Office, toute information que celui-ci pourrait raisonnablement demander. Dans certains cas (par exemple dans les cas de remboursement de frais, d'arrangements de partage des coûts ou de gestion des avoirs), l'UNRWA pourrait ajouter une clause aux termes de laquelle les comptes du fournisseur ayant trait à un projet de l'Office pourraient être inspectés. Toutefois, pour la plupart des marchés passés par l'UNRWA, il est peu probable que cette clause soit acceptée par les soumissionnaires potentiels ou présente un quelconque intérêt pour l'Office; elle pourrait même avoir des effets pervers.

La possibilité d'inspecter les comptes des fournisseurs ne réduira pas les risques de fraude ou de corruption. Les fournisseurs peuvent facilement tenir une double comptabilité et produire des documents qui les mettent hors de cause. La corruption est probablement plus facile à déceler lorsqu'une telle clause ne figure pas dans le contrat. En outre, une telle condition pourrait, dans bien des cas, dissuader des entreprises honorables, qui accepteraient mal qu'on s'immisce dans leur comptabilité, qu'elles considèrent comme confidentielle.

### **Sous-traitance (recommandation 8)**

41. *Recommandation acceptée.* En vertu du contrat-type utilisé par l'UNRWA, une entreprise ne peut faire appel à des sous-traitants que sur autorisation écrite de l'Office, et sous réserve que le fournisseur assume la pleine responsabilité de tous les actes et omissions des sous-traitants. La sous-traitance n'est pas interdite dans la mesure où elle ne porte pas atteinte aux intérêts de l'Office. La pratique, qui est courante dans la région (et dans de nombreux pays en dehors de la région), consiste pour une entreprise à assurer la direction du projet et à recruter de la main-d'oeuvre et des sous-traitants spécialisés pour la durée du projet. En outre, l'Office se réserve le droit d'imposer à l'entreprise adjudicataire tout sous-traitant ou fournisseur de son choix. L'UNRWA a entrepris de mettre en place un mécanisme qui garantira qu'aucune sous-traitance ne sera possible sans qu'il en soit informé et qu'il ait donné son accord. Il a rappelé aux techniciens travaillant sur le terrain qu'ils devaient s'assurer que les clauses du contrat-type ayant trait à la sous-traitance sont bien respectées.

### **Suite donnée aux allégations concernant une tentative de corruption (recommandation 9)**

42. *Recommandation acceptée.* L'UNRWA s'emploiera à obtenir des informations auprès des entreprises accusées d'avoir tenté de corrompre le Chef adjoint du Service technique.

### **Suite donnée à l'affaire de faux (recommandation 10)**

43. *Recommandation acceptée.* Le Département des affaires juridiques de l'Office examine actuellement la

*question et étudie les mesures à prendre. Les options envisagées sont soit de renvoyer l'affaire devant les autorités judiciaires (avec les conséquences que cela pourrait avoir sur le plan des immunités et privilèges de l'Office) et/ou d'adresser un rapport détaillé sur l'affaire à des institutions professionnelles et normatives, à des institutions financières et à d'autres organismes des Nations Unies.*

Le Secrétaire général adjoint  
aux services de contrôle interne  
(Signé) **Karl T. Paschke**

---