



Assemblée générale

Distr. générale
20 mai 2003
Français
Original: anglais

Cinquante-huitième session

Point 132 de la liste préliminaire*

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

Audit du Service de la gestion des placements de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies

Note du Secrétaire général

1. En application des résolutions 42/218 B et 54/244 de l'Assemblée générale, en date des 29 juillet 1994 et 23 décembre 1999, 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.
2. Le Secrétaire général prend note des conclusions de ce rapport et souscrit aux recommandations qui y sont formulées, lesquelles devraient permettre d'améliorer le contrôle interne de la gestion des opérations de placement de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

* A/58/50/Rev.1 et Corr.1.



Audit du Service de la gestion des placements de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies

Résumé

Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a effectué des audits des activités de gestion des placements ainsi que de la passation des marchés et de l'administration des contrats au Service de la gestion des placements de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

L'audit de la gestion des placements a mis en évidence des lacunes dans les systèmes de contrôle interne, l'inadéquation des procédures de justification du processus de placement et la nécessité d'accroître l'efficacité et la transparence des opérations dans ce domaine. L'audit de la passation des marchés et de l'administration des contrats a révélé un certain nombre de problèmes appelant l'attention des responsables, notamment l'absence de pièces justificatives, le non-respect des politiques de l'ONU en matière de passation des marchés, l'absence de suivi des résultats des prestataires de services et l'insuffisance du suivi et du contrôle du processus de passation des marchés et d'administration des contrats.

Les principales conclusions du Bureau des services de contrôle interne sont reproduites ci-après :

Gestion des placements

- L'organigramme du Service de la gestion des placements est plat et ne prévoit ni cadre de supervision approprié ni séparation adéquate des tâches;
- Le Directeur du Service assure directement la gestion des placements immobiliers de la Caisse, ce qui nuit à la transparence;
- La gestion d'un portefeuille d'actions d'une valeur de 6,5 milliards de dollars en Amérique du Nord, qui représente environ 30 % de la valeur totale des placements du Fonds, est assurée par un seul fonctionnaire chargé des placements, ce qui semble une concentration excessive des responsabilités dans ce domaine;
- La séparation des tâches entre les services chargés des transactions et les services de supervision opérationnelle du processus de transactions sur titres est inadéquate, ce qui va à l'encontre des règles de bonne pratique dans ce domaine;
- Rien n'indique que le recours à des conseillers en matière de placement non mandatés, pour un coût de 15,2 millions de dollars au cours de l'exercice biennal 2001-2002, ait ajouté une valeur réelle au processus de prise de décisions concernant diverses transactions. Le BSCI n'a trouvé dans ce secteur aucun exemple comparable de cette pratique d'exécution des opérations de placement;
- Le Manuel de l'organisation, des politiques et des procédures du Service n'est pas assez détaillé et n'est plus à jour, et ne contient aucune justification pour

certaines procédures. Il en résulte un risque de mauvaise interprétation et de mauvaise application des procédures pertinentes;

- Aucun code déontologique n'a été élaboré à l'intention du personnel chargé des placements, conformément à la pratique normalement suivie dans ce domaine.

Passation des marchés et administration des contrats

- La séparation des fonctions est inadéquate en ce qui concerne aussi bien l'établissement des contrats que la signature des accords relatifs à divers services (conseils, garde et comptabilité) relatifs aux placements;
- Les procédures internes concernant la passation des marchés et l'administration des contrats dans le domaine des placements ne sont étayées par aucune pièce justificative, et les fonctions des entités et du personnel responsables ne sont pas officiellement définies;
- Bien qu'aucun pouvoir ne lui ait été délégué à cet égard, le Service a directement prorogé des marchés et des accords et négocié les clauses et les conditions de contrats avec des prestataires de services;
- Aucun suivi n'a été assuré par des fonctionnaires désignés du Service en ce qui concerne le respect des contrats ou les résultats des prestataires de services;
- Le Service a prorogé des accords qui avaient été conclus pour une période de trois ans avec le comptable centralisateur de la Caisse et avec deux dépositaires régionaux bien avant leur date d'expiration, sans justification adéquate ni évaluation de la performance des intéressés.

Les audits ont également fait ressortir d'autres problèmes, qui, sans jouer un rôle aussi important dans la protection des avoirs de la Caisse, doivent être réglés pour accroître le contrôle général exercé sur ces avoirs.

Le représentant du Secrétaire général pour les placements de la Caisse au moment de l'audit a accepté la plupart des recommandations du BSCI, dont l'application est en cours. Le Comité des placements a également discuté des observations du BSCI à sa réunion de novembre 2002 et noté que, s'il avait déjà été donné suite à certaines de ces recommandations, d'autres nécessitaient un examen plus approfondi avant d'être appliquées.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–5	5
II. Gestion des placements	6–24	6
A. Contrôles internes	7–12	6
B. Placements des avoirs de la Caisse	13–19	8
C. Structure organisationnelle et questions relatives au personnel	20–24	10
III. Passation des marchés et administration des contrats	25–33	11
A. Politiques et procédures	26–27	12
B. Respect des procédures établies en matière de passation des marchés	28–31	12
C. Suivi du processus de passation des marchés	32–33	14
IV. Recommandations	34–66	14
A. Gestion des placements	35–54	14
B. Passation des marchés et administration des contrats	55–66	17

I. Introduction

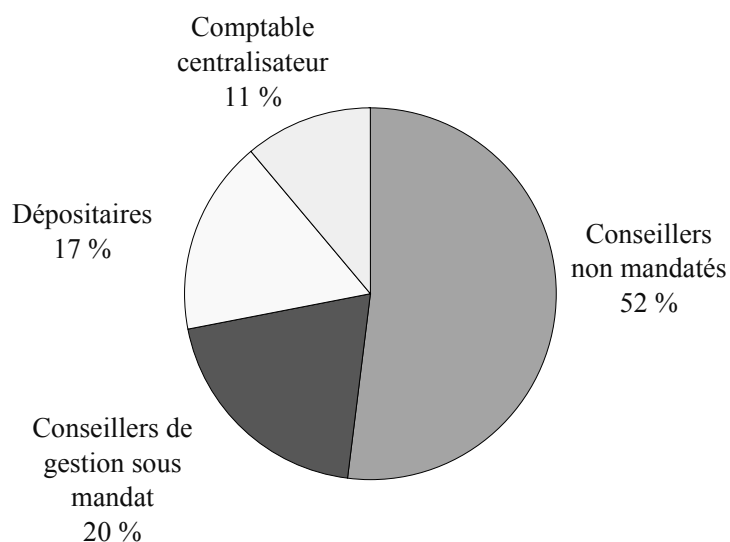
1. La Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, qui assure des prestations de retraite aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et de 18 organismes qui lui sont reliés, a été créée en 1949. L'administration des opérations de la Caisse est confiée à son administrateur, qui est également Secrétaire du Comité mixte. L'Administrateur est aidé par le secrétariat central de la Caisse, qui comprend 121 fonctionnaires.

2. La gestion des placements de la Caisse est la responsabilité fiduciaire du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui s'acquitte de cette tâche en consultation avec le Comité des placements, compte tenu des observations du Comité mixte de la Caisse et de l'Assemblée générale sur la politique à suivre. Le Secrétaire général adjoint à la gestion est désigné comme représentant du Secrétaire général pour la gestion et l'administration des placements de la Caisse, au nom du Secrétaire général. Le représentant est aidé par le personnel du Service de la gestion des placements, qui assure la gestion du portefeuille de la Caisse.

3. La Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies effectue des placements dans le monde entier, dans un portefeuille constitué d'actions et d'obligations – principalement des actions négociées sur les marchés d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie – et, dans une moindre mesure, de valeurs immobilières. Au 30 septembre 2002, la valeur de réalisation des placements de la Caisse s'élevait à 19,9 milliards de dollars, soit une diminution de 6,1 milliards de dollars (23,6 %) par rapport au niveau le plus élevé qu'elle avait atteint en mars 2000.

4. La Caisse s'assure généralement les services dont elle a besoin dans le domaine des placements en utilisant les mécanismes ordinaires de passation des marchés de l'Organisation des Nations Unies, et le Service de la gestion des placements exerce les contrôles voulus sur l'administration des contrats. Pour l'exercice biennal 2000-2001, les coûts afférents aux services de conseil en matière de placements (quatre conseillers institutionnels non mandatés et cinq conseillers sous mandat¹), aux services de garde (quatre dépositaires²) et aux services de comptabilité (un comptable centralisateur³) se sont élevés à 29,1 millions de dollars, répartis comme suit :

Répartition du coût des services de conseil, de garde et de comptabilité en matière de placements



5. Le BSCI a effectué des audits de la gestion des placements de la Caisse ainsi que de la passation des marchés et de l'administration des contrats au Service de la gestion des placements entre septembre 2001 et mars 2002. Ces audits avaient principalement pour objectif : a) d'évaluer l'adéquation et l'efficacité des contrôles internes; b) de vérifier la fiabilité des données; c) d'évaluer l'efficacité et l'efficacité des opérations de placements; d) d'évaluer le respect des règles, réglementations et politiques en vigueur.

II. Gestion des placements

6. L'audit de la gestion des placements a porté sur les opérations du Service de la gestion des placements durant l'exercice biennal 2000-2001 et comportait : a) un examen des politiques et procédures en matière de placements; b) une analyse du processus décisionnel concernant la gestion des placements; c) une évaluation des rapports (internes et externes) sur le rendement des placements; d) une vérification par sondage des opérations de placement. Pour déterminer si le Service a appliqué des procédures et des pratiques appropriées en matière de placements, le BSCI a consulté d'autres organisations sur leurs procédures en la matière et recueilli des informations sur les pratiques optimales dans ce domaine.

A. Contrôles internes

1. Politiques et procédures

7. Le Manuel de l'organisation, des politiques et des procédures du Service de la gestion des placements décrit en termes généraux le processus de gestion des placements. Cependant, il ne donne pas assez d'explications ou de détails au sujet

de certaines procédures. Il contient également des déclarations contradictoires et des erreurs, et certaines de ses dispositions ne reflètent pas la structure actuelle du Service et le processus actuel d'exécution de ses tâches.

2. Séparation des fonctions

8. Dans le secteur des placements, les règles de bonne pratique en matière de contrôle interne supposent une séparation rigoureuse des fonctions des services responsables des transactions (« front office ») et des services de supervision opérationnelle (« back office »). Toutefois, le BSCI a constaté que certaines des procédures énoncées dans le Manuel allaient à l'encontre de ces règles. Ainsi, c'est la Section des placements (« front office ») qui vérifiait initialement les confirmations des avis d'exécution plutôt que la Section des opérations, qui est pourtant responsable de ces fonctions, d'où le risque que le personnel chargé des placements ne puisse dissimuler des opérations irrégulières.

3. Respect des procédures établies

a) Limites du pouvoir d'approbation

9. Le représentant du Secrétaire général pour les placements de la Caisse et le Directeur du Service de la gestion des placements jouissent d'un pouvoir d'approbation conjoint illimité pour l'exécution des placements et la gestion des avoirs de la Caisse. Compte tenu toutefois des pratiques de contrôle interne dans ce secteur et de la valeur de réalisation des avoirs de la Caisse (environ 20 milliards de dollars), le BSCI estime que pour toutes les opérations portant sur des montants très importants (par exemple plus de 100 millions de dollars), ce pouvoir devrait être exercé avec l'avis d'un organe collégial comme le Comité des placements ou un sous-comité de ce dernier créé spécifiquement à cette fin.

b) Exécution des recommandations en matière de placements

10. Le processus des placements au Service de la gestion des placements commence avec la formulation et l'exécution d'une recommandation concernant une action donnée, qui peut émaner soit d'un conseiller externe en matière de placements soit d'un gestionnaire de portefeuille du Service. Le Service reçoit l'avis des conseillers non mandatés sur toutes les recommandations concernant l'achat ou la vente d'actions. Aux termes du Manuel, après l'approbation de la recommandation, le Service communique par écrit des instructions appropriées au conseiller, aux courtiers et au comptable centralisateur pour passer un ordre.

11. Le BSCI a constaté que ces ordres pouvaient être exécutés jusqu'à trois mois après la date de la recommandation. Selon le Service de la gestion des placements, c'est le gestionnaire des placements qui détermine à lui seul les dates d'exécution des ordres au cours de la période de validité de la recommandation. Considérant toutefois l'instabilité des marchés, en particulier ces dernières années, il se peut que la recommandation du conseiller ne soit pas valable pendant la totalité de la période autorisée pour son exécution. En outre, le Manuel ne spécifie pas le délai de trois mois pratiqué par le Service pour l'exécution des ordres.

c) Lacunes des procédures de justification des opérations

12. Un examen des opérations de placement a révélé que, dans certains cas, les pièces justificatives voulues faisaient défaut. Il a également révélé des cas dans

lesquels la date d'approbation de l'ordre et/ou de l'opération elle-même avait précédé d'une période pouvant atteindre une semaine la date d'approbation de la recommandation. Selon le Service de la gestion des placements, les ordres peuvent être exécutés avant d'être autorisés par écrit si le marché est particulièrement instable. En pareil cas, l'approbation verbale donnée avant l'exécution est suivie par une autorisation écrite. De l'avis du BSCI, de telles approbations verbales devraient être étayées par des pièces justificatives gardées dans un dossier, pour éviter toute opération non autorisée qui pourrait passer inaperçue pendant longtemps.

B. Placement des avoirs de la Caisse

13. Conformément aux articles 19 et 20 des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, le Comité des placements fournit une assistance au Secrétaire général pour le placement des avoirs de la Caisse, en lui donnant des avis sur la politique à suivre en la matière, l'allocation des actifs et la stratégie correspondante, la diversification par type de placement, de devise et de secteur économique, et d'autres questions connexes. Le Comité des placements ne joue cependant qu'un rôle consultatif, alors que les comités des placements des caisses de pension du secteur public et privé ont un rôle plus actif et sont chargés de fonctions plus étendues, notamment l'établissement et l'application des politiques, normes et procédures en matière de placement, la mise en place de systèmes de contrôle du rendement des placements et d'évaluation des résultats des gestionnaires de portefeuille, ainsi que le recrutement ou le renvoi de conseillers en placement. Le Bureau des services de contrôle interne examinera cette question de gestion lors d'un audit futur.

1. Recours à des gestionnaires de portefeuille

14. En 1998, un cabinet extérieur a réalisé un audit opérationnel des activités du Service de la gestion des placements et recommandé que celui-ci accroisse le nombre de ses gestionnaires de placement pour assurer une gestion plus efficace du portefeuille de la Caisse. Au moment où le BSCI a réalisé son audit, le portefeuille de la Caisse était géré par le Directeur (pour les transactions immobilières), six gestionnaires de placement du Service (actions et titres à revenu fixe) et six conseillers chargés de la gestion sous mandat de valeur à faible capitalisation (qui représentent environ 4 % du portefeuille de la Caisse). Bien qu'au cours des trois dernières années, le Service ait augmenté le nombre de ses gestionnaires de portefeuille en recrutant un conseiller de gestion sous mandat et deux fonctionnaires chargés des placements, le BSCI est d'avis qu'il a encore besoin de ressources supplémentaires pour se conformer à la pratique suivie dans ce secteur.

2. Conseillers en placements non mandatés

15. Le Service de la gestion des placements recourt aux services de quatre conseillers non mandatés, qui établissent des analyses économiques et des analyses des marchés de capitaux et formulent à l'intention de la Caisse des recommandations sur la stratégie à suivre en matière de placement et sur ses différents placements. Au cours de l'exercice biennal 2000-2001, le coût total de leurs services s'est élevé à 15,2 millions de dollars, ce qui représente 40 % du montant total des frais de placement de la Caisse. Chaque recommandation

concernant l'achat ou la vente d'une valeur approuvée par le Service et le représentant du Secrétaire général doit comprendre l'avis de l'un de ces conseillers.

16. Le BSCI trouve que, dans le cadre des arrangements actuels, on ne voit pas clairement si le recours à ces conseillers non mandatés ajoute une valeur réelle aux différentes transactions sur titres exécutées, dans la mesure où le Service peut également obtenir des conseils analogues auprès des agents de change qu'il utilise et d'autres sources. De plus, les fonctionnaires chargés des placements du Service, qui sont des gestionnaires internes de portefeuille, effectuent eux aussi des recherches et des analyses. Par ailleurs, le BSCI n'a trouvé aucune situation comparable où des gestionnaires internes de portefeuille qui utilisent des agents de change offrant une gamme complète de services bénéficient également du concours de conseillers en matière de placement non mandatés pour exécuter des opérations déterminées.

17. Le BSCI a également fait les observations suivantes concernant le recours par la Caisse à des conseillers non mandatés :

a) Un examen des opérations exécutées par le Service en 2001 a révélé que la plupart des recommandations les concernant émanaient des spécialistes internes des placements;

b) On ne dispose d'aucune indication selon laquelle le Service aurait évalué les services fournis par les conseillers non mandatés ou la qualité de leurs conseils. En outre, il n'a défini aucun paramètre permettant de mesurer la performance des conseillers et la valeur ajoutée par leurs recommandations;

c) Les accords conclus avec les conseillers prévoient le versement d'une somme forfaitaire en rémunération de leurs services. Comme cette somme n'est pas ventilée par composante, il est impossible de déterminer la part des coûts par type de service.

3. Conseillers de gestion sous mandat

18. Le Service de la gestion des placements supervise la gestion de six petits comptes de capitalisation que ces conseillers assurent sous mandat au Japon (1 conseiller), en Amérique du Nord (3 conseillers) et en Europe (2 conseillers). Au 1er janvier 2002, le montant total des avoirs dont la gestion était confiée à ces gestionnaires/conseillers externes représentait environ 4 % du portefeuille de la Caisse.

19. Selon le Service de la gestion des placements, les spécialistes internes des placements exercent seulement une supervision limitée sur l'activité de ces conseillers, dans la mesure où ils sont chargés de gérer ces comptes sous mandat et sont donc habilités à prendre les décisions voulues en la matière. Ces conseillers présentent des rapports d'activité trimestriels au Service de la gestion des placements. Le BSCI n'a cependant trouvé aucune indication selon laquelle le Service suivrait régulièrement leur performance. Cette absence de contrôle systématique (et de définition de critères de référence) peut avoir un effet adverse sur le rendement des placements de la Caisse, et rien ne permet de déterminer s'il convient de retenir les services des intéressés.

C. Structure organisationnelle et questions relatives au personnel

1. Structure organisationnelle et responsabilités opérationnelles

20. À la suite de son examen de la structure administrative et des responsabilités opérationnelles du Service de la gestion des placements, le BSCI a recensé les problèmes ci-après en matière de contrôle interne :

a) L'organigramme du Service est plat et ne comprend pas de mécanisme adéquat de supervision. Tous les fonctionnaires chargés des placements font rapport individuellement au Directeur, tant pour les questions administratives que pour les questions opérationnelles, ce qui, de l'avis du BSCI, ne correspond pas à une séparation adéquate des fonctions;

b) Le Directeur du Service de la gestion des placements, avec le concours d'un assistant principal en matière de gestion du portefeuille, assure directement la gestion des opérations immobilières, ce qui empêche l'exercice d'un contrôle adéquat sur ces opérations et va à l'encontre des critères acceptables en matière de transparence. Selon le Manuel, cette fonction est censée être exercée par la Section des placements;

c) Un seul fonctionnaire des placements (hors classe) assure la gestion de la totalité du portefeuille d'actions en Amérique du Nord qui s'élève à 6,5 milliards de dollars, ce qui représente près de 30 % du total des avoirs de la Caisse. De l'avis du BSCI, une telle concentration des responsabilités est à déconseiller, car on peut difficilement s'attendre à ce qu'une seule personne soit en mesure de suivre tous les faits nouveaux sur les marchés des actions en Amérique du Nord.

2. Code de déontologie

21. Le Statut et le Règlement du personnel, ainsi que les normes de conduites requises des fonctionnaires internationaux, que l'Assemblée générale a adoptées dans sa résolution 56/244 du 24 décembre 2001, définissent les valeurs, principes et normes de conduite requises des fonctionnaires des Nations Unies. Cependant, il n'existe pas de code spécifique applicable au personnel du Service de la gestion des placements qui effectue des placements et exerce des fonctions de gestion des placements pour le compte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, contrairement à la pratique générale dans ce secteur. En outre, l'Assemblée générale, au paragraphe 10 de sa résolution 52/252 du 8 septembre 1998, a prié le Secrétaire général d'établir des dispositions supplémentaires visant des catégories particulières de fonctionnaires, par exemple les fonctionnaires des finances, les fonctionnaires chargés des achats ou les fonctionnaires des organes dotés d'un budget distinct. De l'avis du BSCI, le personnel du Service de la gestion des placements devrait être considéré comme relevant d'une telle catégorie de personnel. Il convient également de noter que bien que l'alinéa m) de l'article 1.2 du Statut du personnel et l'alinéa o) de la disposition 101.2 du Règlement du personnel traitent des questions de conflit d'intérêts et prévoient certaines règles de divulgation de données financières, les procédures à suivre pour la communication et l'utilisation de déclarations de situation financière, prévues à l'alinéa p) de la disposition 101.2 du Règlement du personnel n'ont pas encore été arrêtées, sauf pour les fonctionnaires ayant le rang de sous-secrétaire général ou un rang supérieur, conformément à l'alinéa n) de l'article 1.2 du Statut du personnel.

22. De l'avis du BSCI, le Service de la gestion des placements devrait adopter un code de déontologie approprié pour ses fonctionnaires chargés des placements, et incorporer dans le Manuel des éléments spécifiques de ce code, notamment les principes directeurs applicables à ce secteur, les normes de conduite requises, la politique concernant les investissements personnels, la description des conflits d'intérêts et des directives relatives à la bonne connaissance des obligations professionnelles et des principes déontologiques dans le secteur financier. Le Comité des commissaires aux comptes a également soulevé ces questions dans son rapport sur les comptes de la Caisse pour l'exercice biennal terminé le 31 décembre 2001⁴.

3. Questions relatives au personnel

a) Politiques en matière de roulement dans l'occupation des postes et de remplacement du personnel

23. D'après le Service de la gestion des placements, les fonctionnaires chargés des placements sont périodiquement affectés à des postes différents à l'intérieur de la Section des placements, à des fins de contrôle interne. Le premier de ces roulements dans l'occupation des postes a été opéré en 2001. Si le BSCI reconnaît l'intérêt présenté par cette mesure en tant qu'outil de contrôle interne, il estime néanmoins qu'il est indispensable d'adopter une politique officielle à cet égard et de définir clairement les critères applicables à l'exercice et sa périodicité. Le BSCI a également constaté qu'il n'existait pas de plan pour l'affectation ou le remplacement des fonctionnaires chargés de la gestion des placements, et que les remplacements étaient décidés uniquement au fur et à mesure des besoins.

b) Évaluation des résultats des fonctionnaires chargés des placements

24. Le Service de la gestion des placements ne tient pas de dossier sur le rendement des placements pour les fonctionnaires chargés de la gestion du portefeuille de la Caisse. D'après les responsables du Service, la performance de chaque fonctionnaire est évaluée sur la base de l'évolution de son portefeuille, par marché, et ces résultats sont indiqués dans le rapport d'évaluation et de notation (PAS) de l'intéressé. Le BSCI a cependant noté que les objectifs figurant dans le PAS ne sont pas uniformisés pour tous les fonctionnaires chargés des placements, et que le PAS ne comprend pas toujours de critères quantitatifs précis. Il convient également de noter que le Manuel de l'organisation, des politiques et des procédures du Service ne comprend pas de critères d'évaluation des résultats des fonctionnaires chargés des placements. De l'avis du BSCI, pour suivre comme il convient les rendements des placements, il faudrait tenir pour chacun de ces fonctionnaires, en sus du PAS, un dossier à ce sujet qui devrait être actualisé tous les trois mois.

III. Passation des marchés et administration des contrats

25. L'audit des services contractuels au Service de la gestion des placements a compris un examen des procédures de passation des marchés et une évaluation du système d'administration des contrats utilisé par le Service pour suivre le processus. Au cours de la période considérée (2000-2001), 14 prestataires ont fourni au Service des services de conseil, de garde et de comptabilité dont la valeur totale s'est élevée à 29,1 millions de dollars.

A. Politiques et procédures

1. Pouvoirs en matière de passation des marchés

26. Des services de placement sont fournis à la Caisse en vertu de contrats (officiellement désignés sous le nom d'accords) qui sont valables pour une période allant de trois à cinq ans. Le BSCI a constaté que tous les accords concernant des services de garde, de conseil et de comptabilité, ainsi que la prolongation des accords, avaient été signés par l'ancien représentant du Secrétaire général pour les placements de la Caisse, qui était également Secrétaire général adjoint à la gestion. Aux termes de la règle de gestion financière 105.13, le Secrétaire général adjoint à la gestion est responsable des fonctions d'achat de l'Organisation (voir ST/SGB/2003/7). Toutefois, dans le cas des marchés concernant les services de placement pour le Service de la gestion des placements, le Secrétaire général adjoint à la gestion est également chargé de la passation des marchés correspondants en tant que représentant du Secrétaire général. De l'avis du BSCI, cette situation donne lieu à un conflit apparent de responsabilités découlant d'une séparation inadéquate des fonctions.

2. Procédures de passation de marchés

27. La justification des procédures constitue un aspect essentiel du contrôle interne. Cependant, les procédures concernant la passation des marchés et l'administration des contrats dans le domaine des placements n'ont pas été justifiées de manière adéquate, et les fonctions des responsables du Service de la gestion interne chargés de ces fonctions pour les services de placement n'ont pas été formellement définies. En outre, aucune procédure n'a été mise en place pour régir les relations entre le Service et les différentes sections du secrétariat de la Caisse et la Division des achats du Bureau des services centraux d'appui lors des divers stades du processus de passation des marchés, y compris le paiement des prestataires de services.

B. Respect des procédures établies en matière de passation des marchés

1. Prolongation de contrats et négociation d'honoraires

28. Tous les services nécessaires dans le domaine des placements (garde, comptabilité et autres services connexes) font l'objet de marchés passés par la Division des achats du Bureau des services centraux d'appui, sous réserve d'examen par le Comité des marchés du Siège, conformément aux règles et règlements pertinents de l'ONU. Les services de conseillers en matière de placements à l'échelon mondial font l'objet de marchés passés par un comité spécial composé de hauts fonctionnaires de l'ONU, qui examine les propositions relatives aux services de conseil et présente ses recommandations au Secrétaire général pour approbation et au Comité des marchés du Siège pour examen. Toutefois, lorsque le BSCI a examiné certains contrats, il a constaté que dans un certain nombre de cas, les mesures prises par le Service de la gestion des placements n'étaient pas conformes aux politiques et procédures de l'ONU en matière de passation des marchés, comme le montrent les exemples ci-après :

a) Le Service a prorogé les contrats conclus avec des dépositaires sans passer par la Division des achats;

b) Le Service a renégocié de manière indépendante les termes et conditions de contrats, notamment les honoraires et la prorogation de contrats et accords d'une valeur estimée à 3 millions de dollars par an relatifs aux services de conseillers chargés de gérer des valeurs à faible capitalisation;

c) Le Service n'a pas informé la Division des achats d'amendements apportés aux accords relatifs aux services de conseillers chargés de gérer des valeurs à faible capitalisation. De ce fait, les amendements à ces contrats n'ont pas tous été enregistrés par la Division comme ils auraient dû l'être. Le Service a pris des mesures correctives et a informé le BSCI que des copies de tous les contrats conclus depuis 2001 ont été présentées à la Division;

d) Dans un cas, une demande écrite a été adressée à une banque dépositaire six jours après l'expiration de son contrat pour l'inviter à poursuivre ses services. En conséquence, cette banque a détenu des avoirs de la Caisse et en a assuré la garde pendant près d'une semaine sans accord écrit valable, ce qui aurait pu mettre en danger les fonds détenus par la banque. Le Service a informé le BSCI qu'un système de contrôle permettant de suivre les dates d'expiration des contrats serait mis en place à compter du 31 décembre 2002.

2. Suivi de l'application des règles et examen des résultats des prestataires de services

29. Le Service de la gestion des placements ne dispose pas de système qui lui permette de suivre l'application des conditions des marchés, le respect des délais et la qualité des services fournis. Par exemple, certains rapports et autres données requis des fournisseurs conformément aux accords conclus n'ont pas été fournis. Par ailleurs, le Service n'a pas établi d'évaluation périodique des services qui lui ont été fournis. Dans son rapport sur les comptes de la Caisse pour l'exercice biennal terminé le 31 décembre 2001, le Comité des commissaires aux comptes a également recommandé au Service de prendre des mesures pour introduire des critères d'évaluation des services de conseil et de garde et en suivre l'application⁴.

30. En juillet 2000, sept mois après la signature avec le comptable centralisateur et deux dépositaires régionaux de contrats venant à expiration le 30 novembre 2002, le Service a prorogé ces accords de deux ans, jusqu'au 30 novembre 2004, pour un coût estimatif total de 3,1 millions de dollars par an. La direction du Service a fait observer qu'il avait été décidé que tous les contrats relatifs à des services de conseil et de garde devraient porter sur une durée de cinq ans au moins au lieu de deux ou trois ans seulement, et en conséquence, tous les contrats déjà signés ont été amendés de manière à venir à expiration à la même date. Toutefois, cette décision n'est étayée par aucune pièce justificative écrite.

31. De l'avis du BSCI, toute prorogation de contrat devrait être fondée sur une évaluation officielle de la qualité des services fournis. Considérant que le Service a eu des problèmes avec le précédent comptable centralisateur et plusieurs dépositaires dans ce domaine, la prorogation prématurée de contrats avec des prestataires qui n'ont pas fourni de services au Service de la gestion des placements ou à l'ONU en général dans le passé – et sans procéder à une évaluation préalable de leurs services – fait courir un risque à la Caisse. Par ailleurs, le Service a prorogé

de deux ans et demi le contrat d'un autre dépositaire, pour un coût estimatif de 250 000 dollars par an, sans soumettre cette proposition au Comité des marchés du Siège, pour qu'il l'examine.

C. Suivi du processus de passation des marchés

32. Le Service de la gestion des placements n'a pas de système qui lui permette de suivre efficacement le processus de passation des marchés du stade de la demande de fourniture de biens ou de services à celui du paiement final. Cette situation est à l'origine des problèmes ci-après :

a) Des demandes de biens ou de services n'ont pas été autorisées ni approuvées comme il convient, de manière à laisser une piste de vérification. Les registres ne contenaient aucun détail concernant les demandes – autorisation écrite, date de la demande et date prévue pour la fourniture des services;

b) Dans certains cas, les dates d'expiration des contrats et des ordres d'achat n'ont pas fait l'objet d'un suivi approprié. Par exemple, des paiements ont été effectués au titre de services juridiques en 2001, sur la base d'un ordre d'achat qui était venu à expiration le 31 décembre 2001;

c) Un trop-versé dû à une erreur matérielle dans les instructions de paiement a été détecté par le Service près d'un an après le versement du montant incorrect au prestataire de services.

33. De l'avis du BSCI, un système informatisé de contrôle aurait permis d'éviter les problèmes ci-dessus et facilité le suivi du processus de passation des marchés et d'administration des contrats. Considérant que le secrétariat de la Caisse des pensions dispose déjà d'un système informatisé pour l'établissement et l'autorisation des demandes de fourniture de biens et de services et leur suivi jusqu'à la phase de paiement, le Service de la gestion des placements devrait envisager de l'utiliser.

IV. Recommandations⁵

34. On trouvera ci-après les principales recommandations faites par le BSCI pour améliorer les procédures et contrôles internes du Service de la gestion des placements, ainsi que les observations reçues du représentant du Secrétaire général au moment des audits (en italiques). Le BSCI continuera à suivre les progrès accomplis par la Caisse dans l'application de ces recommandations.

A. Gestion des placements

Recommandation 1

35. Le Service de la gestion des placements devrait réviser son manuel d'organisation, des politiques et des procédures et le Manuel de la Section des opérations pour faire en sorte que toutes les politiques et procédures régissant ses travaux soient pleinement justifiées, mises à jour et officiellement approuvées. Les manuels devraient refléter l'organigramme actuel du Service et ses opérations, préciser les contrôles internes exercés dans le processus de gestion des placements

et définir clairement les fonctions et responsabilités concernant la prise de décisions en matière de placements, l'exécution des opérations et le contrôle des résultats des conseillers en placements (AS2001/95/1/01).

36. *Le représentant du Secrétaire général a accepté cette recommandation et informé le BSCI qu'il avait déjà mis à jour le Manuel de la Section des opérations.*

Recommandation 2

37. Pour assurer une séparation appropriée des tâches, le Service de la gestion des placements devrait réviser les procédures existantes en matière de transactions en chargeant la Section des opérations, qui devrait recevoir directement des agents de change, toutes les confirmations des avis d'exécution de la vérification initiale de ces documents (AS2001/95/1/02).

38. *Le représentant du Secrétaire général a accepté la recommandation du BSCI tendant à réviser les procédures actuellement suivies en matière de transactions et a indiqué qu'il modifierait les manuels en conséquence.*

Recommandation 3

39. Le Service de la gestion des placements devrait définir des périodes réalistes de validité pour l'exécution de transactions approuvées et inclure ces critères dans le Manuel d'organisation, des politiques et des procédures (AS2001/95/1/06).

40. *Le représentant du Secrétaire général a accepté la recommandation du BSCI.*

Recommandation 4

41. Le Service de la gestion des placements devrait veiller à ce que les approbations des recommandations et des ordres d'achat ou de vente soient adéquatement justifiées et enregistrées et que toute instruction verbale donnée à titre exceptionnel par des fonctionnaires autorisés soit également justifiée pour faciliter le suivi de la gestion (AS2001/95/1/08).

42. *Le représentant du Secrétaire général n'a pas donné suite à cette recommandation.*

Recommandation 5

43. Le Service de la gestion des placements devrait examiner le processus actuel de placements, y compris les autorisations requises pour les transactions et le recours à des agents de change offrant toute une gamme de services et à des conseillers en placements non mandatés, du point de vue de la valeur des services fournis, ainsi que tout surcroît de dépenses et doubles emplois associés à cette pratique (AS2001/95/1/16).

44. *Le représentant du Secrétaire général a indiqué qu'un examen approfondi des services fournis par tous les conseillers en placements non mandatés avait été effectué en 2000 lors du réexamen de tous les contrats, et qu'un comité spécial avait été constitué pour examiner les demandes d'offres qui avaient finalement abouti à l'octroi de contrats aux conseillers actuels. Le BSCI réitère que l'examen qu'il a recommandé n'a pas trait au processus de sélection des conseillers en placements non mandatés ni au recours à leurs services, mais vise plutôt à assurer un bon rapport coût-efficacité et à éviter les doubles emplois. Les préoccupations exprimées*

par le BSCI résultent du fait qu'il n'a trouvé dans le secteur des placements aucun exemple comparable de recours à des conseillers en placements non mandatés par des gestionnaires internes de portefeuille qui emploient par ailleurs des agents de change offrant une gamme complète de services.

Recommandation 6

45. Le Service de la gestion des placements devrait obtenir, pour chaque contrat relatif à des services de conseillers en placements non mandatés, une ventilation des coûts par type de service rendu et que des informations à cet égard lui soient communiquées à l'avenir dans toute offre relative à des services de ce type (AS2001/95/1/17).

46. *Le représentant du Secrétaire général a accepté cette recommandation.*

Recommandation 7

47. Le Service de la gestion des placements devrait adopter des procédures de contrôle formelles et veiller à ce que les rapports trimestriels présentés par les gestionnaires de valeurs à faible capitalisation soient accompagnés des pièces justificatives appropriées (AS2001/95/1/19).

48. *Le représentant du Secrétaire général a informé le BSCI que depuis 2002, les gestionnaires de valeurs à faible capitalisation sont tenus de rendre compte de leurs résultats au Comité des placements, et a indiqué que le Service de la gestion des placements ferait également rapport au Comité tous les trois mois sur les résultats des conseillers chargés de gérer sous mandat les comptes de ce type.*

Recommandations 8 et 9

49. Le Service de la gestion des placements devrait :

a) Établir des lignes de responsabilité plus appropriées et définir clairement les responsabilités fonctionnelles conformément aux besoins opérationnels (AS2001/95/1/21);

b) Réévaluer les besoins de gestionnaires de portefeuille supplémentaires, en particulier pour les placements en Amérique du Nord, et envisager d'attribuer une portion du portefeuille d'actions nord-américain à des conseillers extérieurs chargés de gérer des placements sous mandat (AS2001/95/1/22).

50. *Le représentant du Secrétaire général a accepté ces recommandations.*

Recommandation 10

51. Le Service de la gestion des placements devrait élaborer un code de déontologie détaillé à l'intention du personnel chargé des placements et l'incorporer à son manuel des politiques, et exiger que tous les fonctionnaires chargés des placements déclarent chaque année par écrit qu'ils ont pris connaissance du code et l'ont compris (AS2001/95/1/23).

52. *Le représentant du Secrétaire général a déclaré que rien ne justifiait l'adoption d'un code de déontologie distinct à l'intention d'un petit groupe particulier de fonctionnaires des Nations Unies et que le Comité mixte de la Caisse commune des pensions avait noté à cet égard, en juin 2002, que les normes de*

conduite requises des fonctionnaires de l'ONU étaient applicables au personnel du Service de la gestion des placements, de même que le Règlement financier. Le BSCI convient qu'en tant que fonctionnaires internationaux, les fonctionnaires du Service chargé des placements sont tenus de s'acquitter de leurs fonctions conformément aux normes de conduite requises des fonctionnaires de l'ONU et au Règlement financier de l'Organisation. Il estime toutefois qu'en tant que fonctionnaires chargés des placements, ils devraient également suivre un code de déontologie établi à l'intention des professionnels de ce secteur. Un tel code comprendrait des éléments et des critères spécifiques qui ne sont pas entièrement couverts par le code de conduite de l'Organisation des Nations Unies, tels que l'établissement chaque année d'un document écrit dans lequel les intéressés déclarent avoir connaissance du code de déontologie qui leur est applicable, la description de conflits d'intérêts éventuels et une politique relative aux placements personnels. Il convient de rappeler par ailleurs que l'Assemblée générale, au paragraphe 10 de sa résolution 52/252, a prié le Secrétaire général d'établir des dispositions supplémentaires visant des catégories particulières de fonctionnaires, par exemple les fonctionnaires des finances, les fonctionnaires chargés des achats et les fonctionnaires des organes dotés d'un budget distinct. De l'avis du BSCI, le personnel du Service de la gestion des placements devrait être considéré comme relevant de ces catégories de fonctionnaires.

Recommandation 11

53. Le Service devrait veiller à ce que des critères de référence appropriés soient définis pour l'évaluation des résultats de tous les fonctionnaires chargés des placements et à ce que des rapports personnalisés sur le rendement des placements soient attachés à leur rapport d'évaluation et de notation (PAS) (AS2001/95/1/26).

54. *Le représentant du Secrétaire général a accepté cette recommandation.*

B. Passation des marchés et administration des contrats

Recommandation 1

55. Le représentant du Secrétaire général pour les placements de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies devrait revoir les arrangements en vigueur pour la signature des contrats relatifs aux accords/contrats de services de placement et en adopter d'autres afin d'assurer une séparation adéquate des fonctions (AS2001/96/1/01).

56. *Tout en étant conscient des problèmes liés à la signature d'accords/contrats pour les services de placement à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, le représentant du Secrétaire général a informé le BSCI que ces problèmes étaient atténués grâce au recours à une procédure dans le cadre de laquelle un comité spécial composé de hauts fonctionnaires des Nations Unies examine les offres de services consultatifs. Ce comité spécial présente ses rapports et recommandations concernant l'octroi de contrats au Secrétaire général pour approbation et au Comité des marchés du Siège pour information. Les accords et contrats sont ensuite signés par le représentant du Secrétaire général. Le représentant du Secrétaire général a également déclaré que le recours au comité spécial pour les services de conseil en matière de placements serait étendu aux services de garde.*

Recommandation 2

57. Le Service de la gestion des placements devrait définir, en coopération avec le secrétariat de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, les termes de référence de la fonction de passation des marchés dans le domaine des placements (AS2001/96/1/02).

58. Le représentant du Secrétaire général a accepté cette recommandation, en informant le BSCI qu'en coopération avec les services appropriés, y compris la Division des achats, des procédures et des termes de référence formels seraient établis pour régir cette fonction et le processus de passation des marchés au Service de la gestion des placements. Le représentant du Secrétaire général a en outre informé le BSCI qu'un nouveau manuel des procédures avait été publié.

Recommandation 3

59. Le Service de la gestion des placements devrait publier des procédures détaillées portant sur toutes les phases du processus d'achat, y compris les demandes de fournitures et de services, l'établissement des contrats, la réception des biens et services, l'évaluation des résultats des prestataires de services, la certification des factures et les paiements. Le Service devrait également élaborer un manuel des utilisateurs pour le système de gestion des dossiers (AS2001/96/1/03).

60. Le représentant du Secrétaire général a indiqué que le nouveau manuel de procédures avait été mis au point et que la prochaine étape consisterait à informatiser le processus grâce à l'utilisation d'un module d'achats liant le Service de la gestion des placements au Service administratif du secrétariat de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

Recommandation 4

61. Le Service de la gestion des placements devrait veiller à ce que les négociations concernant les honoraires et autres clauses des accords et contrats, y compris leur prorogation, soient menées par l'intermédiaire de la Division des achats du Bureau des services centraux d'appui, et que toute dérogation aux procédures établies en matière de passation des marchés soit dûment autorisée et justifiée (AS2001/96/1/04).

62. Le représentant du Secrétaire général a accepté la recommandation, en déclarant que le Service ne négociait plus les honoraires directement avec les prestataires de services, mais prêtait son concours à la Division des achats dans certains domaines spécialisés des négociations.

Recommandation 5

63. Le Service de la gestion des placements devrait se conformer aux politiques et procédures de l'ONU en matière de passation des marchés pour : a) effectuer des évaluations périodiques des prestataires de services afin de juger leurs résultats pour justifier le recours continu à leurs services; b) proroger des contrats par l'intermédiaire de la Division des achats en vue de les présenter au Comité des marchés du Siège pour examen, selon que de besoin (AS2001/96/1/08).

64. Le représentant du Secrétaire général a accepté la recommandation et informé le BSCI que depuis 2002, les résultats des prestataires de services font

périodiquement l'objet d'évaluations formelles. Le représentant du Secrétaire général a déclaré en outre que le Service suivait de près la prorogation des accords/contrats pour veiller à ce que ceux-ci soient conformes aux procédures établies.

Recommandations 6 et 7

65. Le Service de la gestion des placements devrait :

a) Mettre en place un système informatisé pour les achats pour assurer le contrôle du processus de passation des marchés (AS2001/96/1/10);

b) Veiller à ce que toutes les demandes d'achat soient accompagnées des pièces justificatives requises, autorisées et/ou approuvées avant d'être présentées aux fonctionnaires chargés des demandes de fourniture de biens et de services et à ce qu'elles soient bien enregistrées pour que l'on dispose d'une piste de vérification (AS2001/96/1/11).

66. *Le représentant du Secrétaire général a accepté ces recommandations et déclaré que le Service examinait avec le secrétariat de la Caisse des pensions la mise en oeuvre d'un système de suivi des achats qui devrait commencer en mars 2003. Il a également informé le BSCI que le nouveau manuel des procédures contenait des procédures plus détaillées.*

Le Secrétaire général adjoint
du Bureau des services de contrôle interne
(Signé) Dileep Nair

Notes

¹ Les conseillers institutionnels non mandatés en matière de placements font des recommandations sur les stratégies et les différents placements de la Caisse. Ils effectuent des recherches et établissent des analyses économiques et de marché à l'intention du Service de la gestion des placements. Les conseillers extérieurs chargés de gérer sous mandat des valeurs à faible capitalisation sont habilités à prendre des décisions en matière de placements. Le Service leur donne des directives précises pour la gestion de ces placements.

² Les dépositaires sont responsables de la garde des avoirs de la Caisse, du recouvrement des recettes, du traitement des opérations de placements et de la comptabilisation des avoirs dont ils ont la garde.

³ Le comptable centralisateur est responsable de la comptabilisation de toutes les actions et de tous les instruments et obligations financiers qu'il détient pour le compte de la Caisse, et de tous les équivalents en espèces qu'il reçoit au nom de la Caisse.

⁴ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-septième session, Supplément No 9 (A/57/9), annexe XII.*

⁵ Les cotes figurant entre parenthèses dans cette section correspondent à des codes internes utilisés par le BSCI pour enregistrer les recommandations.