



Assemblée générale

Distr. générale
25 février 2008
Français
Original : anglais

Soixante-deuxième session

Points 136 et 140 de l'ordre du jour

Rapport d'activité du Bureau des services de contrôle interne

Aspects administratifs et budgétaires
du financement des opérations de maintien
de la paix des Nations Unies

Rapport sur les activités du Bureau des services de contrôle interne pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2007*

Résumé

Le présent rapport est soumis conformément aux résolutions 48/218 B [par. 5 e)], 54/244 (par. 4 et 5) et 59/272 (par. 1 à 3) de l'Assemblée générale, en date des 29 juillet 1994, 23 décembre 1999 et 23 décembre 2004, respectivement. Il couvre les activités du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) en matière de contrôle des opérations de paix durant la période de 12 mois allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2007.

Le Bureau des services de contrôle interne a publié 154 rapports de contrôle sur les opérations de paix, qui contenaient 54 % de toutes les recommandations qu'il avait formulées durant la période considérée. Quatre domaines de risque y étaient particulièrement mis en lumière : la gouvernance, la conformité, les ressources financières et les opérations.

En 2007, globalement, les ressources consacrées aux opérations de paix sont restées sensiblement inchangées, mais le BSCI a déployé pour la première fois des équipes à la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) et à la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (MINUT), tandis qu'il cessait progressivement ses activités à l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB). Il a également renforcé sa présence à la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC).

* Le rapport sur les activités autres que les activités de contrôle relatives aux opérations de maintien de la paix a été publié sous la cote A/62/281 (Part I) et Add.1 et 2.



Préface

J'ai le plaisir de présenter à l'Assemblée générale un rapport sur les activités du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) récapitulant les principales constatations que celui-ci a faites au sujet des opérations de paix pendant la période de 12 mois qui s'est achevée le 31 décembre 2007.

Globalement, nombre de constatations faites par le Bureau montrent que le contrôle interne est déficient. Comme je l'ai déjà indiqué, l'une des principales responsabilités incombant à la direction est de veiller à ce que des contrôles internes appropriés soient en place. Un dispositif de contrôle interne officiel et structuré, définissant notamment la responsabilité des dirigeants des missions en ce qui concerne l'instauration de mécanismes de contrôle, l'évaluation des risques et les activités de contrôle, doit être mis sur pied de toute urgence. Dans le cadre des opérations de paix, un tel dispositif revêt une importance toute particulière. Chaque mission présente des risques particuliers qui peuvent rendre l'ensemble de l'Organisation plus vulnérable aux risques, d'où la nécessité de renforcer les contrôles. Le présent rapport met en lumière les problèmes auxquels il faut s'attaquer dans différents domaines pour éviter qu'ils ne ternissent la réputation de l'Organisation ou n'engendrent des pertes financières. Dans certains cas malheureusement, l'intervention se fait trop tardivement, comme l'a montré le Bureau dans son rapport sur les activités de l'Équipe spéciale d'investigation concernant les achats (A/62/272), qui porte en partie sur le premier semestre de 2007, et comme il l'indique à la section IV du présent rapport.

Beaucoup des faits sur lesquels le BSCI a mené une enquête avaient été signalés en 2006. En 2007, le nombre de faits signalés a sensiblement diminué. Il importe de noter qu'il ne sera rendu compte de certaines des activités menées en 2007 par le Bureau qu'au début de l'année 2008, dans des rapports à paraître. Ainsi, l'Équipe spéciale d'investigation concernant les achats a passé en revue plus de 20 marchés conclus pour la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS), et la Division des investigations est en train de vérifier des allégations selon lesquelles les achats auraient été entachés d'importantes irrégularités à la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK).

Le BSCI met tout en œuvre pour aider le Secrétaire général à s'acquitter de ses responsabilités en matière de contrôle des ressources et du personnel de l'Organisation. Il tient à remercier le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de l'appui aux missions, le Département des affaires politiques et le personnel des missions du concours qu'ils lui apportent.

La Secrétaire générale adjointe
aux services de contrôle interne
(*Signé*) Inga-Britt **Ahlenius**

25 février 2008

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Préface de la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne		2
I. Introduction	1–3	4
II. Aperçu des activités	4–20	5
A. Audit interne	4–6	5
B. Inspection et évaluation	7	6
C. Enquêtes	8–13	6
1. Division des investigations	8–11	6
2. Équipe spéciale d’investigation concernant les achats	12	8
3. Résultats des investigations	13	8
D. Coopération et coordination	14–16	9
E. Défis à relever	17–20	9
III. Approche intégrée des fautes	21–22	10
IV. Constatations par catégories de risque	23–65	11
A. Risque gouvernance	24–31	11
B. Risque conformité	32–51	14
C. Risque ressources financières	52–58	19
D. Risque opérationnel	59–65	23

I. Introduction

1. Durant la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2007, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a publié 154 rapports de contrôle portant sur les opérations de paix, et les recommandations qui y sont formulées représentent 54 % de toutes celles que le Bureau a faites pendant cette période. Le présent rapport offre un aperçu des travaux du BSCI dans ce domaine.

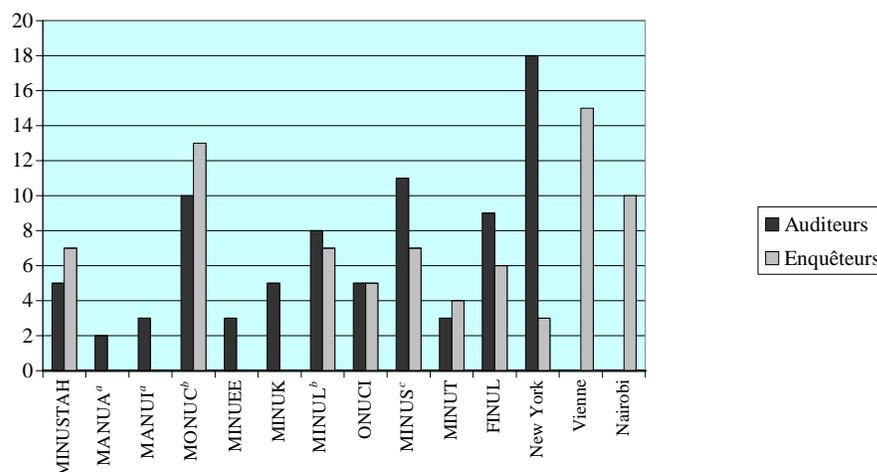
2. Contrairement à la première partie du rapport (A/62/281 [Part I]), le présent document ne porte que sur les opérations de paix de l'Organisation, c'est-à-dire sur les activités du Département des opérations de maintien de la paix, du Département de l'appui aux missions créé il y a peu, des 17 missions de maintien de la paix administrées par ces départements et des 14 missions politiques spéciales et missions de consolidation de la paix chapeautées par le Département des affaires politiques ou le Département des opérations de maintien de la paix, avec l'aide du Département de l'appui aux missions. Il ne traite pas des activités menées à bien par l'Équipe spéciale d'investigation concernant les achats pendant le premier semestre de 2007, dont le Bureau a déjà rendu compte à l'Assemblée générale (voir A/62/272) et que celle-ci examinera à la première partie de la reprise de sa soixante-deuxième session, conformément aux dispositions de sa résolution 62/234.

3. Pendant la précédente période, les domaines d'activité du BSCI avaient été nettement élargis et ses ressources considérablement augmentées, afin d'aider le Secrétaire général et les États Membres à assurer le contrôle des opérations de paix, alors en plein essor. En 2007, globalement, les ressources consacrées aux opérations de paix sont restées sensiblement inchangées, mais le Bureau a déployé pour la première fois des équipes à la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) et à la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (MINUT), tandis qu'il cessait progressivement ses activités à l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB). Il a également renforcé sa présence à la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC). La figure 1 ci-après fait apparaître le nombre de postes du BSCI qui étaient affectés au contrôle des opérations de paix au 31 décembre 2007¹ et la répartition de ces postes entre la Division de l'audit interne et la Division des investigations par régions et par missions.

¹ Figure établie d'après la source de financement des postes. L'Équipe spéciale d'investigation concernant les achats ayant des mécanismes de financement spéciaux, son personnel n'a pas été inclus ici.

Figure 1
**Personnel du Bureau des services de contrôle interne affecté
 au contrôle des opérations de paix**

(au 31 décembre 2007)



^a Les postes d'auditeur et d'enquêteur à la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) et à la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI) ne sont pas des postes du BSCI.

^b Deux postes d'enquêteur à la MONUC et à la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) ne sont pas des postes du BSCI.

^c Un poste d'enquêteur à la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) n'est pas un poste du BSCI.

II. Aperçu des activités

A. Audit interne

4. Les fonctionnaires du Bureau affectés au contrôle des opérations de paix représentent près de 55 % de l'ensemble du personnel de la Division de l'audit interne. Le Service de l'audit des activités de maintien de la paix, qui relève de cette division, travaille depuis New York et via des auditeurs résidents basés dans 11 missions. Le personnel qui se trouve à New York assure l'audit du Département des opérations de maintien de la paix, du Département de l'appui aux missions et du Département des affaires politiques, ainsi que des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales de petite envergure. Les auditeurs résidents vérifient tout un éventail d'activités dans les missions où ils sont affectés.

5. Le champ des audits varie considérablement : il peut s'agir d'audits relativement courants, tout comme d'audits horizontaux complexes portant sur un ensemble de missions dans des domaines tels que la gestion du carburant, les achats ou la direction des missions politiques spéciales. Pendant la période considérée, les bureaux des auditeurs résidents ont effectué une évaluation globale des risques présentés par les activités des missions, qui servira à établir le programme de travail

de la Division de l'audit interne pour 2008. Comme le Bureau l'indiquait dans son précédent rapport [A/61/264 (Part II)], il calcule les ressources à affecter à une mission donnée au moyen d'une formule qui fait intervenir le montant du budget de la mission. Cette formule peut être ajustée si une mission est très complexe ou mène des activités auxquelles sont associés des risques particulièrement élevés. Elle n'est donc pas incompatible avec l'adoption d'une stratégie de planification des travaux en fonction des risques.

6. En 2007, le Bureau a aussi commencé de préparer l'envoi d'auditeurs dans deux nouvelles missions de maintien de la paix, l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD) et la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT), qui seront toutes deux pleinement opérationnelles en janvier 2008.

B. Inspection et évaluation

7. Dans le domaine du maintien de la paix, la Division de l'inspection et de l'évaluation a revu son approche et axé ses travaux sur des dimensions thématiques et multisectorielles plus vastes des systèmes exploités par les opérations de paix. Un seul administrateur de programmes ayant été affecté à l'inspection et à l'évaluation des opérations de paix, la Division s'est essentiellement attachée pendant la période considérée à examiner l'application de la budgétisation axée sur les résultats aux activités de maintien de la paix, conformément à ce qu'avait demandé le Contrôleur, afin de déterminer dans quelle mesure le cadre de budgétisation axée sur les résultats était utile pour évaluer les produits. Cet examen concordait en outre avec le thème retenu par la Division pour les programmes ne relevant pas du maintien de la paix, à savoir la gestion axée sur les résultats. Menés en parallèle et sur un même thème, l'inspection des opérations de paix et l'examen des autres programmes se sont utilement complétés.

C. Enquêtes

1. Division des investigations

8. Dans les opérations de paix, les investigations sont menées par des enquêteurs du BSCI en poste à New York, Nairobi et Vienne et par des enquêteurs résidents en poste dans cinq missions de maintien de la paix. Ce personnel représente 68 % de l'ensemble des effectifs de la Division des investigations.

9. Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2007, un total de 469 incidents² mettant en cause des membres du personnel des opérations de paix ont été portés à l'attention de la Division. Ils représentaient pratiquement les deux tiers (65 %) de tous les faits signalés pendant l'année. Après avoir évalué chacun des faits signalés, le BSCI a confié 134 dossiers (soit 29 %) à l'un de ses investigateurs pour enquête; il en a confié 108 (soit 23 %) à d'autres départements ou bureaux pour enquête également³ et en a classé 65 (soit 14 %) pour mémoire. Les 162 autres affaires (soit

² Dont des allégations portées à la connaissance du BSCI par les services de déontologie et de discipline.

³ Aux termes du paragraphe 8 de la résolution 59/287 de l'Assemblée générale, le Bureau des services de contrôle interne peut confier à des directeurs de programme ayant reçu la formation

34 %) ont fait l'objet d'autres mesures⁴. Au total, 87 rapports d'enquête ont été publiés en 2007⁵.

10. Au cours de la période considérée, le nombre moyen d'affaires en cours d'examen à la Division des investigations était de 285, dont 206 (soit 73 %) concernaient des opérations de paix. Il convient de noter que pendant le dernier trimestre de 2007, ce chiffre est passé à 254 (174 pour les affaires ayant trait aux opérations de paix), soit une baisse de 11 % et de 16 % respectivement.

11. Plus de 85 % des faits rapportés à la Division en 2006 et en 2007 au sujet d'opérations de paix concernaient un tiers environ de l'ensemble des missions hors Siège. La figure 2 ci-après permet de comparer le nombre de faits signalés pour ces missions en 2006 et en 2007. Dans l'ensemble, le Bureau a reçu, en 2007, 26 % de rapports en moins qu'en 2006. Les allégations d'exploitation et d'abus sexuels ont à elles seules fléchi de 64 %. Si les chiffres dont on dispose mettent encore en évidence la nécessité de redoubler d'efforts pour prévenir toutes les fautes, en particulier l'exploitation et les abus sexuels, on peut cependant dire que le recul du nombre d'allégations montre que le travail concerté entrepris par l'Organisation après la parution du rapport du Conseiller du Secrétaire général pour la question du personnel de maintien de la paix des Nations Unies et de l'exploitation et des abus sexuels sur une stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies (le « rapport Zeid ») (A/59/710) est en train de porter ses fruits. On constate que nombreuses sont les variables qui contribuent à créer un environnement propice à des comportements contre lesquels s'est élevé le Secrétaire général (voir la circulaire ST/SGB/2003/13 sur les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels) et à toute autre forme de manquement. Malgré les progrès accomplis, la nature complexe et changeante de l'environnement dans lequel l'Organisation exerce ses activités fait que rien ne permet de garantir que les efforts actuels permettront de faire encore reculer le nombre de fautes constatées. Il faut en outre souligner qu'une seule faute présumée, quelle qu'elle soit, peut suffire pour nuire à la crédibilité et à la réputation de l'Organisation et donc à sa capacité de s'acquitter de sa mission. Dans l'annexe au rapport du Secrétaire général sur le renforcement du dispositif d'investigation (A/62/582 et Corr.1), le BSCI a pour sa part avancé des propositions visant à restructurer et à renforcer son dispositif d'investigation, en vue de disposer des compétences nécessaires pour mener à bien et dans les temps les investigations qui lui sont confiées.

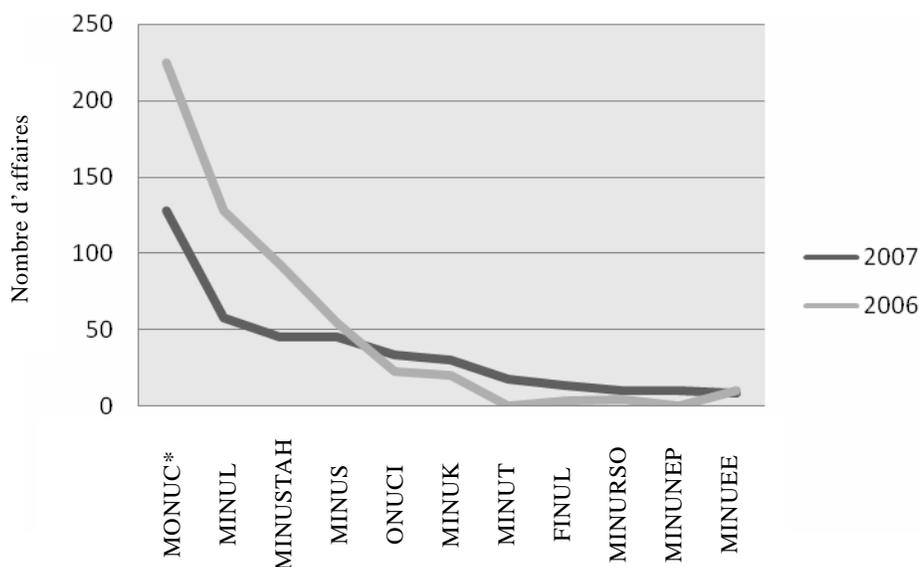
requis le soin d'enquêter en son nom.

⁴ Ces 162 dossiers ont été traités comme suit : 68 ont été laissés en suspens en attendant de plus amples renseignements ou, dans le cas des achats, renvoyés à l'Équipe spéciale d'investigation, et 94 ont fait l'objet d'un avis consultatif à l'intention de la Trésorerie de l'ONU ou du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité.

⁵ Certains de ces rapports, bien que publiés en 2007, portaient sur des allégations signalées en 2006.

Figure 2
Missions dans lesquelles des fautes auraient été commises :
nombre d'affaires signalées en 2007 par rapport à 2006

(au 31 décembre 2007)



* Le pic concernant la MONUC est lié au nombre élevé d'affaires signalées à Bunia.

2. Équipe spéciale d'investigation concernant les achats

12. En 2007, 50 % environ du travail de l'Équipe spéciale d'investigation concernant les achats a porté sur des irrégularités constatées dans des missions de maintien de la paix. Au cours de cette période, 75 dossiers ont été confiés à l'Équipe spéciale, et tous ont fait l'objet d'une enquête. L'Équipe a mené à bien son enquête dans 66 affaires et a publié 13 rapports concernant des missions de maintien de la paix. Ces rapports visaient de multiples fournisseurs, intermédiaires et agents, ainsi que des membres du personnel de l'Organisation. À l'issue des enquêtes, 24 fournisseurs ont été radiés à titre temporaire ou définitif.

3. Résultats des investigations

13. Le BSCI mène des enquêtes administratives qui visent à aider le Secrétaire général à arrêter les mesures d'ordre juridictionnel ou disciplinaire à prendre. Il faut noter qu'un certain nombre des affaires évoquées dans le présent rapport fait actuellement l'objet d'une procédure disciplinaire interne et que conformément aux règles en vigueur, on ne peut considérer qu'il y a faute qu'à l'issue de la procédure. Afin de respecter le droit de chaque fonctionnaire au respect des formes régulières, le BSCI ne divulgue pas tous les renseignements sur les affaires en instance. Il convient de souligner que tous les fonctionnaires sont présumés innocents tant que les accusations formulées à leur encontre n'ont pas été prouvées. Par conséquent, nulle constatation dans le présent rapport ne peut être considérée comme une décision définitive de l'Organisation.

D. Coopération et coordination

14. Outre qu'il travaille régulièrement en coopération avec le Comité des commissaires aux comptes et le Corps commun d'inspection, le BSCI collabore aussi étroitement avec les services de déontologie et de discipline du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions, pour les affaires qui relèvent de leur compétence. À la fin de l'année 2005, des procédures de travail ont été officiellement arrêtées entre ces différents intervenants et elles ne cessent d'être révisées afin que la coopération reste optimale. Le Secrétaire général fournira à l'Assemblée générale, à la présente session, des renseignements supplémentaires sur la coopération entre le BSCI, les services de déontologie et de discipline des deux départements et les autres entités des Nations Unies, au Siège et sur le terrain, dans un rapport qu'il lui présentera conformément au paragraphe 6 de la section XV de sa résolution 61/276.

15. En 2007 toujours, la Division des investigations a continué d'enquêter sur des cas présumés de fraude et de corruption, en collaboration avec l'Office européen de lutte antifraude et les services de police chargés de la criminalité financière en Italie (la Guardia di Finanza), dans le cadre de l'Équipe spéciale d'investigation (ESI) au Kosovo. L'ESI opère en fonction du mandat de chaque entité; elle est régie par la décision 2003/16 de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK). En 2007, une grande partie de ses activités étaient consacrées à la compagnie d'électricité du Kosovo.

16. Il faut souligner que dans tous ses domaines de travail, le BSCI s'attache à renforcer ses liens avec ses partenaires. Ainsi, la Division de l'inspection et de l'évaluation s'est employée à développer ses relations avec de nouveaux interlocuteurs, appartenant à l'Organisation ou non, en particulier avec le Département des opérations de maintien de la paix. Elle a ainsi organisé en août 2007 un forum en interne, au cours duquel le BSCI a pu évoquer avec le Département l'évaluation des activités de maintien de la paix et les points qui seront prioritaires lors des prochains travaux.

E. Défis à relever

17. Le BSCI rencontre les mêmes difficultés que d'autres départements et bureaux pour recruter et retenir un personnel très qualifié, désireux de travailler dans une mission de maintien de la paix. De fait, le manque d'effectifs est généralement le principal obstacle auquel il se heurte dans la conduite des audits d'opérations de maintien de la paix. Il ne ménage aucun effort pour tenter de remédier à ce problème et d'étoffer ses effectifs.

18. Le personnel des opérations de paix travaille certes dans des conditions difficiles et affronte chaque jour des situations inédites, mais les risques sont aggravés lorsque l'on consent des dérogations importantes aux règles et aux mesures de contrôle qui sont là pour protéger les avoirs de l'Organisation. Ainsi, au Darfour, le Secrétaire général a informé le Président de l'Assemblée générale qu'il avait décidé d'approuver toute une série de dérogations à l'application des règles de gestion financière et des consignes et directives administratives, afin de faciliter la mise en place de la MINUAD. Entre autres dérogations, les contrats-cadres qui devaient expirer avant le 31 décembre 2007 ont été prolongés, les montants

maximums des contrats soumis à l'examen du Comité des marchés du Siège ont été relevés, la possibilité de conclure sans appel d'offres des marchés exclusifs de courte durée, sous réserve de l'approbation du Comité des marchés du Siège, a été admise et la MINUAD a été dispensée pour huit mois de l'obligation de soumettre ses achats au comité local des marchés. Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, les dérogations ont notamment consisté à autoriser la réaffectation immédiate de membres du personnel civil à des postes administratifs essentiels, sans parution au préalable d'avis de vacance de poste, et l'affectation provisoire de membres du personnel civil, avec possibilité pour le service ayant procédé au détachement de recruter un remplaçant à titre temporaire. Conformément à la demande de l'Assemblée générale, le BSCI vérifiera l'utilisation de ces mesures extraordinaires, afin de déterminer si les contrôles internes mis en place pour atténuer les risques qui y sont associés sont appropriés et utiles, et si les résultats escomptés ont été obtenus.

19. Les vérificateurs du BSCI devront auditer des achats et autres activités de la MINUAD portant sur des sommes importantes sans se référer aux politiques et aux règles qui servent normalement à évaluer la performance, ce qui ne sera pas facile. Il devra aussi trouver le moyen d'auditer tout un ensemble d'activités et de dépenses en ayant le souci de protéger les intérêts de l'Organisation mais sans compromettre la mise en place de la Mission.

20. À cet égard, dans une note datée du 23 novembre 2007 qu'il a adressée au Secrétaire général au sujet des dérogations accordées à la MINUAD, le BSCI a souligné que la délégation de pouvoir n'exonérait pas les fonctionnaires l'ayant accordée de leurs responsabilités en cas d'irrégularité, d'utilisation abusive de ressources ou de dépenses excessives. Compte tenu des résultats de précédents audits et enquêtes, le BSCI a également dit craindre que l'Organisation ne soit davantage exposée à des risques de mauvaise gestion, de fraude et de corruption du fait des dérogations octroyées à la MINUAD. Cette note comporte une annexe où sont mis en évidence les principaux risques liés à chaque dérogation.

III. Approche intégrée des fautes

21. Le Bureau a déjà signalé que pour réduire encore le nombre de cas d'exploitation et d'abus sexuels, il fallait instaurer une approche intégrée des fautes graves commises dans ce domaine. En général, une approche intégrée consiste à mettre en œuvre un programme de sensibilisation et de formation destiné à l'ensemble du personnel sur les normes de conduite découlant de la Charte et du Statut et du Règlement du personnel, à instaurer un système garantissant que les coupables seront punis et à exiger que les pays fournissant des contingents instaurent des modalités de commandement et de contrôle efficaces. Le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de l'appui aux missions, le Département de la gestion, les pays fournissant des contingents, le BSCI et d'autres acteurs jouent tous un rôle crucial à cet égard.

22. On pense souvent que pour que des modalités de commandement et de contrôle soient efficaces, il est nécessaire de durcir les contrôles et la discipline. Ces paramètres ne sont pourtant qu'une partie de l'équation. Les modalités de commandement et de contrôle doivent aussi prévoir des éléments autres que la contrainte et notamment des activités récréatives et sportives qui permettent aux

membres des contingents de faire de l'exercice et d'occuper leur temps et leur esprit. Il est absolument indispensable de revoir et de renforcer sans cesse tous les volets du commandement et du contrôle. Avec l'appui des pays fournissant des contingents et des commandants des contingents, le personnel des services de déontologie et de discipline et les contingents devraient être en mesure de répertorier toute une série d'activités qui pourraient avoir un effet positif.

IV. Constatations par catégories de risque

23. On trouvera dans la présente section un résumé des constatations faites pendant la période à l'examen. Comme cela a été observé dans la première partie du rapport, il existe sept catégories de risque qui, selon le Bureau, sont représentatives des risques courus dans l'environnement actuel de l'ONU. Ces catégories de risque, qui sont au cœur de la méthode d'évaluation des risques du Bureau, intéressent les fonctions suivantes : stratégie, gouvernance, conformité, ressources financières, opérations, ressources humaines et informatique. Lors des missions de contrôle qu'il a effectuées en 2007, le Bureau a constaté que les quatre catégories ci-après étaient particulièrement concernées : la gouvernance, la conformité, les ressources financières et les opérations. Il faut souligner que les constatations sont souvent le fruit de l'observation de nombreux facteurs susceptibles de ressortir à plus d'une catégorie de risque. Par conséquent, le fait que l'on ne cite dans le présent rapport que quatre catégories de risque ne signifie en aucun cas que d'autres risques ne sont pas présents.

A. Risque gouvernance

24. Selon la définition retenue par le BSCI, le risque gouvernance tient aux atteintes à la mission, à l'action ou à la réputation de l'Organisation qui peuvent résulter :

- a) De défaut des dispositifs et procédures requis pour informer, orienter, gérer et contrôler les activités de l'Organisation;
- b) De défaillances de l'équipe dirigeante;
- c) De l'incapacité de promouvoir au sein de l'Organisation une culture fondée sur l'éthique.

25. Il est ressorti d'un audit de la sécurité et de la santé au travail effectué à la MINUL qu'il fallait que le Département des opérations de maintien de la paix collabore avec le Département de la sûreté et de la sécurité en vue d'établir à l'intention du personnel civil de la Mission des directives relatives à la sécurité et à la santé au travail. Parce qu'elle n'avait pas reçu d'orientations, la Mission n'avait pas su appliquer des programmes de sécurité et de santé cohérents. Dans leur ensemble, ceux-ci ne satisfaisaient pas aux normes internationales et ne permettaient pas de limiter suffisamment les risques. Le personnel était donc exposé à un niveau par trop élevé de risque d'accident ou de maladie, des risques qui pouvaient être évités si des normes minimales étaient en place. La Mission a accepté les recommandations du Bureau. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont fait observer que la MINUL avait créé un conseil chargé de la prévention des accidents du travail et des maladies

professionnelles, qui rendait directement compte au Directeur de l'Administration. Toutefois, les règles en vigueur au Libéria en matière de santé et de sûreté n'étaient pas encore conformes aux normes ou n'étaient pas appliquées, si bien que les entreprises qui travaillaient pour la Mission avaient du mal à les respecter.

26. Un audit du programme de lutte contre le VIH/sida mis en œuvre par la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE) a révélé qu'il fallait redoubler d'efforts pour sensibiliser le personnel civil et militaire au VIH/sida. Le manque de renseignements et de programmes adéquats concernant le VIH/sida pouvait accroître le risque de contamination et le risque que des personnes infectées ne se fassent pas suivre comme il faut. Concrètement, une enquête⁶ menée dans le cadre de l'audit a révélé que la proportion de personnes sensibilisées au VIH/sida atteignait en moyenne 72 % pour l'ensemble du personnel de la Mission, soit 78 % du personnel recruté sur le plan national et du personnel recruté sur le plan international, mais 60 % en moyenne seulement du personnel militaire. Il est également ressorti de l'audit que le Conseiller pour les politiques de lutte contre le sida devait renforcer le suivi et l'évaluation de l'impact du programme de lutte contre le VIH/sida dans la zone de la Mission. Le Conseiller a constaté que s'il était possible d'évaluer l'utilité de certains volets du programme, il n'en allait pas de même pour des domaines essentiels comme la prévention du VIH chez le personnel de maintien de la paix, car la Mission ne disposait pas d'une base de données sur les activités menées en la matière. La Mission a accepté la plupart des recommandations du Bureau.

27. Lors d'un audit de la FINUL, le BSCI a constaté que la Mission devait élaborer des indicateurs de succès et des mesures des résultats pour la composante politique et la composante affaires civiles de ses opérations, car ces paramètres sont indispensables pour évaluer l'efficacité des opérations. La Mission est convenue d'établir ces indicateurs. Le BSCI a aussi observé qu'après la prolongation du mandat de la FINUL et l'accroissement de ses effectifs, aucune circulaire n'avait été publiée pour décrire officiellement les rôles et les responsabilités des unités administratives et définir précisément les chaînes hiérarchiques. La FINUL, faisant sienne l'une des recommandations du BSCI, a accepté de publier des circulaires décrivant précisément les rôles et les responsabilités.

28. L'audit des mécanismes de sécurité en place à la FINUL a montré que les agents recrutés sur le plan national n'étaient pas couverts par l'îlotage ni aucun autre mécanisme de sécurité, contrairement à ce qu'exige le Département de la sûreté et de la sécurité dans le Manuel de sécurité des Nations Unies. Ces lacunes ont mis directement en péril la sécurité et la sûreté du personnel de la FINUL recruté sur le plan national lors de la crise qui a secoué le Liban en juillet et août 2006. D'après les agents locaux, la FINUL n'avait pas essayé de les contacter, ni eux ni leur famille, pendant la crise. Le Bureau a recommandé à la FINUL de respecter les politiques préconisées par le Département de la sûreté et de la sécurité et d'étendre le dispositif de relais et autres mécanismes de sécurité au personnel recruté sur le plan national, afin que tout le personnel soit tenu informé des événements en cas de situation d'urgence. La FINUL a suivi les recommandations

⁶ Les questions suivantes ont été posées : a) avez-vous participé à un atelier de sensibilisation au VIH/sida dans votre pays d'origine?; b) avez-vous bénéficié d'une session de sensibilisation au VIH/sida à la MINUEE?; c) connaissez-vous les services de dépistage volontaire et d'accompagnement psychologique?; d) savez-vous si ces services sont proposés à la MINUEE?

du BSCI. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont fait observer qu'avant la crise de 2006, le Département de la sûreté et de la sécurité n'était pas chargé de veiller à la sûreté et à la sécurité du personnel de la FINUL. En outre, les lacunes évoquées ci-dessus, associées à l'intensité des hostilités qui avaient suivi, entraînant une paralysie totale des moyens de communication et interdisant tout déplacement, avaient compromis la sécurité et la sûreté de tout le personnel de la FINUL et coûté la vie à un membre du personnel recruté sur le plan international et une personne de sa famille. Tous les agents recrutés sur le plan international qui travaillent dans la zone de la mission doivent obligatoirement résider dans la ville même, qui est située à la limite de la zone. Ils sont donc plus facilement joignables que les membres du personnel recrutés sur le plan national et leur famille, qui sont naturellement dispersés dans tout le pays.

29. Comme cela est indiqué dans la deuxième partie du précédent rapport sur les activités du Bureau [A/61/264 (Part II)], à la demande du Contrôleur, la Division de l'inspection et de l'évaluation a entrepris en 2007 d'examiner la budgétisation axée sur les résultats dans les opérations de maintien de la paix, pour déterminer dans quelle mesure elle permettait d'obtenir plus efficacement les résultats recherchés. L'examen portait essentiellement sur l'alignement et l'harmonisation du cadre de budgétisation axée sur les résultats avec le mandat des missions, les processus pertinents et les directives et consignes générales applicables aux opérations de maintien de la paix. L'accent était mis sur les aspects pratiques : indication de délais pour les indicateurs de résultats et les cibles, descriptifs des méthodes utilisées pour l'établissement des indicateurs, observation des variations, utilité du cadre de budgétisation pour l'évaluation des produits, etc. Un examen a été effectué sur place dans quatre opérations de maintien de la paix (MINUK, MINUL, MINUS et MINUT) et un rapport a été établi pour chacune. Le BSCI fera un compte rendu de l'application de la budgétisation axée sur les résultats dans les opérations de maintien de la paix, qui comportera une évaluation générale de la situation et des principaux points à renforcer ou à étudier de plus près.

30. Dans l'ensemble, l'examen mené dans les quatre missions a révélé que la pratique de la budgétisation axée sur les résultats continuait d'évoluer mais qu'il fallait quand même améliorer certains points si l'on entendait renforcer son utilité. S'agissant de l'élaboration des cadres axés sur les résultats, trois grands points ont été mis en lumière. Premièrement, les instructions du Contrôleur et celles du Département des opérations de maintien de la paix seraient plus utiles si elles étaient regroupées dans un seul guide. Les missions auraient une idée plus précise du contexte dans lequel elles s'inscrivent (le BSCI s'en tient à sa position, tout en notant que d'après le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité les deux séries d'instruction répondent à des besoins différents); deuxièmement, les missions ne savent pas comment procéder aux ajustements rendus nécessaires par le fait que les propositions budgétaires sont établies longtemps avant l'exécution; et troisièmement, dans les missions examinées, les cadres de budgétisation axée sur les résultats ne se prêtaient pas toujours bien à des évaluations, car les points de comparaison et les cibles correspondant aux indicateurs de résultats n'étaient pas toujours indiqués. Le BSCI a noté que le Département de la gestion lui avait demandé de ne pas mentionner les problèmes de mesurabilité, mais il n'a pas donné suite à cette demande pour plusieurs raisons : a) le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité souligne l'importance de la mesurabilité dans ses instructions concernant les cadres

de budgétisation axée sur les résultats, précisant que tous les éléments des cadres logiques sont élaborés conformément à des principes spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps; b) le BSCI estime que les points de comparaison et les cibles sont des éléments importants des cadres axés sur les résultats car ils permettent d'évaluer les progrès accomplis dans un domaine donné; et c) le Comité des commissaires aux comptes a lui aussi récemment insisté sur l'importance des points de comparaison et des cibles, faisant valoir que lorsqu'ils font défaut et lorsqu'il n'y a pas d'indication de délai et que les produits ne sont pas précis et mesurables, il n'est pas possible de déterminer précisément si des progrès ont été accomplis ou non sur la voie de l'exécution des produits⁷.

31. Deux gros obstacles empêchaient les missions d'utiliser pleinement la budgétisation axée sur les résultats : a) dans la plupart des missions, comme elle n'était pas intégrée au plan d'exécution, elle n'était pas utilisée comme un outil de gestion à part entière; là où elle était intégrée, à la MINUL par exemple, elle remplissait davantage sa fonction d'outil de gestion et de planification; et b) les missions manquaient de personnel capable d'appliquer la budgétisation axée sur les résultats, en raison des fréquents mouvements de personnel et de l'absence d'instructions bien conçues. Le Département de l'appui aux missions soutient que le matériel de formation dont on dispose actuellement est suffisant, mais le BSCI réaffirme que la dernière mise à jour des instructions et du matériel remonte à trop loin, et il engage le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions à les actualiser et à les harmoniser à l'intention des cellules intégrées de formation du personnel. Pour ce qui est du contrôle et de l'évaluation des cadres axés sur les résultats, on a constaté qu'il valait mieux utiliser un outil de suivi automatisé sous Lotus, comme le faisait la MINUS, outil qui n'était toutefois pas encore installé ni utilisé dans toutes les missions. Le Bureau a adressé 33 recommandations au Contrôleur, au Département des opérations de maintien de la paix et au Département de l'appui aux missions en vue d'améliorer l'utilisation de la budgétisation axée sur les résultats dans les missions de maintien de la paix.

B. Risque conformité

32. Selon la définition retenue par le BSCI, le risque conformité tient aux atteintes à la mission, à l'action ou à la réputation de l'Organisation qui peuvent résulter de la violation ou du non-respect des règles, règlements, principes, pratiques, procédures ou normes de conduite en vigueur, ou de l'incapacité de les observer.

33. Ayant examiné de près la situation à la Mission des Nations Unies au Népal (MINUNEP), le BSCI a constaté qu'il serait utile de mettre au point des politiques et procédures pour la phase de démarrage des missions politiques de courte durée, dans les domaines des ressources humaines, des achats et du soutien logistique, compte tenu du fait que le mandat de ces missions est de durée limitée et compte tenu des risques qu'elles présentent sur le plan politique et en ce qui concerne la réputation de l'Organisation. L'absence de directives dans ces domaines complique le déploiement des missions politiques spéciales et la mise en œuvre de leur mandat. Le BSCI a par ailleurs relevé de graves déficiences du contrôle interne dans les

⁷ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Supplément n° 5 (A/62/5), vol. II, par. 76.

secteurs opérationnels de la Mission, en particulier dans la planification administrative et logistique, dans les achats et dans la gestion du matériel. Par exemple, des biens et des services d'une valeur totale de plus de 500 000 dollars avaient été livrés sans qu'aient été établis des bons de commande ou autre document contractuel. Des services demandeurs avaient par ailleurs communiqué directement avec des fournisseurs, en violation des procédures d'achat. La Mission a expliqué que ces affaires avaient ultérieurement été portées devant le Comité local des marchés, qui avait conclu que les membres du personnel qui avait dérogé aux règles ne l'avaient pas fait intentionnellement. Le Comité avait aussi constaté que ces comportements n'avaient pas causé de pertes financières. Le BSCI considérait toutefois que de telles situations comportaient des risques opérationnels élevés et qu'elles auraient pu être évitées si dès le démarrage de la Mission des contrôles internes adéquats avaient été mis en place, compte tenu des montants élevés sur lesquels portaient les opérations d'achat. Les vérificateurs ont également relevé des lacunes dans le contrôle interne de la gestion du matériel. La comptabilité des stocks n'était pas fiable et les montants enregistrés ne correspondaient pas aux quantités effectives de matériel stocké en magasin ou aux quantités livrées aux utilisateurs. Ces entorses aux politiques établies pouvaient entraîner des pertes pour l'Organisation. La MINUNEP a approuvé la plupart des recommandations du BSCI mais elle a souligné qu'au moment du démarrage elle s'était trouvée très largement en sous-effectifs.

34. À la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), le BSCI a recueilli des informations tendant à confirmer qu'un membre d'un contingent avait agressé trois femmes. Au cours de son enquête, le Bureau a interrogé un certain nombre de soldats et d'officiers du contingent en question et constaté qu'ils avaient délibérément donné une version inexacte des faits afin de protéger leur camarade. Le BSCI a recommandé que le Département de l'appui aux missions (DAM) remette l'affaire entre les mains des autorités nationales du pays ayant fourni le contingent afin que celui-ci prenne les mesures qui s'imposent contre les hommes en cause. Le Département a bien remis le dossier aux autorités du pays mais à ce jour celui-ci n'avait pas donné de réponse.

35. À la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE), le BSCI a recueilli des informations tendant à confirmer que deux Volontaires des Nations Unies avaient introduit clandestinement des Érythréens en Éthiopie pour des raisons personnelles et contre paiement. Il a établi qu'en décembre 2005 et en janvier 2006, un Volontaire des Nations Unies avait fait passer six Érythréens en Éthiopie et qu'il avait récidivé en faisant passer 25 Érythréens en Éthiopie d'avril à août 2006. De juin à août 2006, ce même volontaire et d'autres personnes s'étaient aussi livrés à la contrebande d'articles de luxe et de produits alimentaires entre l'Érythrée et l'Éthiopie, dans les deux sens. Le BSCI a pu confirmer qu'un membre du personnel recruté sur le plan national avait conspiré en vue d'introduire clandestinement des Érythréens en Éthiopie. Il a recommandé que l'Organisation prenne des mesures contre les deux Volontaires des Nations Unies et contre l'agent recruté sur le plan national. Toutes les recommandations qu'il avait faites dans son rapport ont été appliquées.

36. En ce qui concerne l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB), aujourd'hui close, le BSCI a recueilli des informations tendant à confirmer que des membres d'un contingent avaient exploité des femmes de la localité à des fins sexuelles. Le laxisme des services de sécurité du camp avait permis à ces hommes

d'y introduire sans autorisation des membres de la population locale. Le BSCI a également constaté que l'affaire avait été portée à l'attention du commandant du contingent et que chacun savait que la sécurité laissait à désirer, mais que le commandant n'avait pris aucune mesure. Le Bureau a recommandé au Département de l'appui aux missions de saisir le pays fournisseur du contingent; à ce jour, le pays n'avait pas donné de réponse.

37. À la MINUL, le BSCI a recueilli des informations tendant à confirmer que cinq employés d'une entreprise ayant un contrat avec l'Organisation auraient violé deux femmes de la localité puis agressé des agents de police enquêtant sur l'affaire. La police locale a tenté d'ouvrir une information judiciaire contre plusieurs employés de l'entreprise mais les suspects ont fui et on les soupçonne d'être parvenus à échapper de la sorte aux poursuites en soudoyant des fonctionnaires locaux ou d'avoir tenté de les soudoyer. Le BSCI a notamment recommandé que le pays d'origine de l'entreprise soit saisi de l'affaire afin que des poursuites soient envisagées contre les employés de l'entreprise; il a également recommandé que l'ONU envisage de faire figurer dans les contrats de louage de services qu'elle passe avec des entreprises des clauses prévoyant une sanction financière pour les cas où un salarié de l'entreprise se rendrait coupable d'exploitation ou d'abus sexuels.

38. À la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), le BSCI a recueilli des informations tendant à confirmer qu'un membre d'un contingent s'était rendu coupable d'abus sexuel sur un petit garçon de 9 ans. Le Bureau avait constaté que les officiers qui dirigeaient le contingent avaient exigé du coupable qu'il verse une indemnité à la mère de l'enfant, aux autorités locales et à d'autres personnes; qu'ils n'avaient pas rapporté l'incident au chef de la Mission, comme ils y étaient tenus; et qu'ils avaient tenté d'enterrer l'affaire au moyen de paiements versés à la mère de l'enfant, à un témoin et aux autorités locales. Le Bureau, par l'intermédiaire du Département de l'appui aux missions, a recommandé que des mesures appropriées soient envisagées à l'encontre de l'auteur de l'abus sexuel et des officiers par le pays ayant fourni le contingent. Le Département a donné suite à cette recommandation.

39. À la MINUL, le BSCI a recueilli des informations tendant à confirmer qu'un membre du personnel avait diffusé au Siège de l'Organisation, à New York, et au quartier général de la Mission, des lettres et des affiches à caractère diffamatoire et comportant des menaces qui visaient un autre membre du personnel. Le Département de l'appui aux missions a donné suite à une recommandation tendant à ce que des mesures soient prises contre l'auteur. Une autre recommandation tendant à ce que des poursuites pénales soient engagées contre lui à New York n'a pas été approuvée.

40. À la MONUC, le BSCI a effectué une enquête sur les activités de membres d'un contingent national, soupçonnés de s'être livrés à l'exploitation de ressources naturelles et à un trafic d'armes et de munitions dont aurait bénéficié le Front des nationalistes et intégrationnistes (FNI). Le Bureau n'a relevé aucun élément à l'appui des allégations de contrebande d'armes mais il a établi que du 12 au 17 novembre 2005 et le 1^{er} décembre 2005, plusieurs membres d'un contingent national avaient apporté un appui logistique à des négociants qui avaient acheté des quantités importantes d'or sans être en possession des autorisations voulues. Le BSCI n'a pas pu identifier les hommes en cause mais son enquête lui a permis de conclure que ceux-ci ne pouvaient avoir apporté une aide aux négociants sans que le

commandant du contingent soit au courant. Conformément à la recommandation du Bureau, le Département de l'appui aux missions a saisi de l'affaire le pays fournisseur du contingent pour qu'il prenne les mesures qui s'imposent vis-à-vis du commandant du contingent.

41. À la MINUL, le BSCI a été informé que des membres d'un contingent auraient exploité des femmes de la localité à des fins sexuelles. Certaines de ces allégations avaient déjà fait l'objet d'enquêtes de sa part et d'autres remontaient à l'époque où le contingent en question avait été déployé dans la région, en octobre 2004. Le BSCI a constaté que certains membres du contingent avaient une conduite qui était spécifiquement découragée par la circulaire du Secrétaire général publiée sous la cote ST/SGB/2003/13. Il a constaté en particulier que, régulièrement, des membres du contingent restaient avec des femmes dans des localités proches de leur base militaire au lieu de retourner à leur camp avant l'heure du couvre-feu qui leur était imposé. Le Bureau n'a recueilli aucun élément de preuve à l'appui d'allégations selon lesquelles des membres du contingent se seraient livrés à des activités sexuelles avec des enfants mais certains indices donnaient fortement à penser que ce serait le cas. Le BSCI estime que ces conduites peuvent être attribuées à des manquements de la part du commandement et à un contrôle insuffisant. Il a donc recommandé que le Département de l'appui aux missions demande aux autorités du pays fournissant le contingent en cause de prendre des mesures pour renforcer les contrôles et régler les problèmes de commandement. Le Département a donné suite à sa recommandation.

42. À la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS), le BSCI a recueilli des informations tendant à confirmer qu'un observateur militaire avait tenté de violer une femme de la localité. Le Département de l'appui aux missions a donné suite à une recommandation du Bureau tendant à ce que le pays fournisseur du contingent auquel appartient l'observateur en cause soit saisi de l'affaire.

43. À la MINUL, le BSCI a recueilli des informations tendant à confirmer qu'un membre du personnel de rang élevé et un assistant s'étaient conduits d'une manière qui n'était pas digne de fonctionnaires de l'ONU. Conformément à la recommandation du BSCI, le Département de l'appui aux missions a confié l'affaire au Bureau de la gestion des ressources humaines afin qu'il prenne des mesures disciplinaires à l'encontre des deux membres du personnel, lesquels n'avaient pas fait preuve, comme l'exigeait le Statut du personnel, des plus hautes qualités de travail et de compétence dans l'exercice de leurs fonctions. Une procédure disciplinaire interne avait été engagée.

44. À la MINUS, le BSCI a recueilli des informations tendant à confirmer qu'un observateur militaire avait commis un attentat à la pudeur contre une femme membre d'une organisation non-gouvernementale internationale. Il a constaté que la nature et les circonstances de l'agression donnaient raisonnablement à penser que son auteur avait l'intention d'avoir des relations sexuelles avec la victime, avec ou sans son consentement. Conformément à la recommandation du Bureau, le Département de l'appui aux missions a saisi de l'affaire le pays fournisseur du contingent auquel appartient l'observateur militaire.

45. En ce qui concerne l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), le BSCI a été informé que des membres d'un contingent auraient exploité sexuellement des femmes et des jeunes filles de la localité à des fins sexuelles. Le Bureau et le Groupe de la déontologie et de la discipline de l'ONUCI avaient

effectué une première vérification des allégations, au cours de laquelle le Bureau avait réalisé des inspections et interrogé 12 personnes qui auraient été victimes de l'exploitation, des membres du personnel civil et militaire de l'ONUCI, des représentants de l'UNICEF, des membres de la communauté locale et des représentants d'ONG locales. À l'issue de cette enquête, il avait recueilli suffisamment de renseignements pour confirmer que des membres d'un contingent national s'étaient livrés à des abus et à des activités d'exploitation sexuelle sur des adultes et sur des mineures dans la région. Des réunions rassemblant des représentants du Bureau, du Département de l'appui aux missions et du pays fournisseur du contingent en cause se sont tenues et le Bureau a accepté d'aider le pays fournisseur du contingent à mener une enquête. Cependant, dans un premier temps, les autorités nationales ont imposé des restrictions qui ont empêché l'enquête de démarrer. Deux mois plus tard environ, les obstacles avaient été levés et une équipe composée de représentants du BSCI et du pays fournisseur du contingent avait entrepris une enquête sur le terrain. Celle-ci se poursuivait.

46. À la MINUL, le BSCI a recueilli des informations tendant à confirmer qu'un membre du personnel avait eu une série de relations sexuelles fortement découragées par la circulaire ST/SGB/2003/13 et le code de conduite de la MINUL sur l'exploitation et l'abus sexuels. En outre, durant l'enquête, le membre du personnel en question n'avait pas répondu avec franchise aux questions des enquêteurs, un comportement contraire aux normes professionnelles et éthiques qui s'imposaient à lui du fait de ses fonctions. Le membre du personnel ayant enfreint le Statut du personnel de l'ONU, le BSCI a transmis l'affaire au Bureau de la gestion des ressources humaines pour qu'il y donne suite. Une procédure disciplinaire interne a été engagée.

47. À la MINUL, le BSCI a recueilli des informations tendant à confirmer qu'un agent de police s'était rendu coupable d'atteintes sexuelles contre une fillette de la localité, âgée de 12 ans. L'enquête a également révélé que l'agent en question avait demandé à un garde de sécurité local d'attirer la fillette dans ses quartiers personnels, où elle avait été enfermée et d'où elle n'avait pu s'échapper. Conformément à la recommandation du Bureau, le Département de l'appui aux missions a saisi de l'affaire le pays fournisseur des forces de police, ainsi que les autorités judiciaires libériennes pour qu'elles engagent éventuellement des poursuites pénales contre le garde de sécurité.

48. En ce qui concerne la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégageant (FNUOD), le BSCI a enquêté sur des allégations concernant des irrégularités et des cas de corruption. Le BSCI a constaté de graves irrégularités de gestion accompagnées de fautes et d'actes de corruption de la part de certains membres du personnel de la Force et de fournisseurs ayant passé des contrats pour la mise en place d'installations. Des pots-de-vin auraient été versés à des membres du personnel civil de la Force en échange de la signature d'un contrat avec les fournisseurs en question. Le BSCI a en outre constaté que de graves irrégularités de gestion avaient entraîné pour l'Organisation des pertes d'un montant estimé à 463 000 dollars des États-Unis (montant de la perte estimé à 40 % de la valeur totale des contrats). Le BSCI a recommandé que des mesures soient prises à l'encontre de cinq membres du personnel civil et de trois fournisseurs et qu'une action en recouvrement soit engagée contre un membre du personnel pour un montant de 143 629 dollars. Le Département de l'appui aux missions a demandé l'aide du Bureau de la gestion des ressources humaines en vue d'engager une procédure

disciplinaire contre les membres du personnel en cause. Le Département a aussi demandé conseil en vue d'obtenir que les autorités nationales examinent les activités de plusieurs fournisseurs locaux cités dans le rapport, en vue de poursuites éventuelles.

49. À la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), le BSCI a enquêté sur des allégations concernant des irrégularités liées à un conflit d'intérêts entre des membres du personnel de la MINUK et une entreprise au sujet de la rénovation, de l'utilisation et de la location d'un entrepôt de carburant au Kosovo. Le Bureau a constaté que les procédures de délivrance des permis, au Ministère du commerce et de l'industrie (institutions provisoires d'administration autonome), étaient entachées de corruption. Il a constaté que des permis étaient délivrés en échange de pots-de-vin et en violation des procédures établies. Des membres du personnel des institutions provisoires étant soupçonnés d'avoir commis des infractions, le Représentant spécial du Secrétaire général au Kosovo a été saisi de l'affaire et le Bureau lui a recommandé de saisir à son tour le Département de la justice pour que celui-ci effectue une enquête judiciaire. À ce jour, le Représentant spécial du Secrétaire général n'a pas encore informé le BSCI de l'issue de l'affaire.

50. À la Mission des Nations Unies pour la stabilisation d'Haïti (MINUSTAH), le BSCI a enquêté sur des allégations concernant des actes d'exploitation et de violence sexuels dont des enfants auraient été victimes de la part de membres de plusieurs contingents fournis par un même pays. Le BSCI a établi que ces activités étaient fréquentes et qu'elles avaient lieu généralement la nuit et dans pratiquement tous les lieux où du personnel de ces contingents était déployé. En échange d'actes sexuels, les enfants recevaient de petites sommes d'argent, de la nourriture et quelquefois des téléphones portables. Un rapport d'enquête a été présenté au Département de l'appui aux missions, accompagné de recommandations tendant à ce que des mesures appropriées soient prises. Au total, 114 membres du contingent, parmi lesquels un lieutenant-colonel et deux commandants, ont été rapatriés pour des raisons disciplinaires, en collaboration étroite avec les autorités du pays fournisseur des contingents. Le BSCI apporte une aide à la procédure judiciaire qui a été engagée par le pays, afin de s'assurer que tous les militaires dont la culpabilité aura été établie au regard de la loi du pays répondront de leurs actes.

51. À la MINUSTAH, le BSCI a enquêté sur des allégations concernant des fautes, des irrégularités de gestion et des cas de corruption. Le BSCI a constaté qu'un membre du personnel avait collaboré avec deux membres de l'unité de police constituée pour falsifier les états de présence de deux journaliers. Deux membres de l'unité de police constituée avaient par ailleurs extorqué de l'argent aux travailleurs employés à la journée, en usant de menaces ou de violences, puis avaient versé des pots-de-vin au membre du personnel afin de pouvoir poursuivre leurs activités illicites. Le Bureau a recommandé que les deux membres du personnel remboursent l'Organisation pour la totalité des pertes financières qu'elle avait encourues. Une procédure disciplinaire interne a été engagée.

C. Risque ressources financières

52. Selon la définition retenue par le BSCI, le risque ressources financières tient aux atteintes à la mission, à l'action ou à la réputation de l'Organisation qui peuvent résulter :

- a) De l'incapacité de mobiliser un financement suffisant;
- b) De détournements de fonds;
- c) D'une mauvaise gestion qui compromet les résultats financiers;
- d) Du défaut de transparence de la gestion financière et de l'insuffisance des rapports sur les résultats financiers.

53. Au cours de la période à l'examen, l'Équipe spéciale d'investigation concernant les achats a examiné une quarantaine d'affaires et de plaintes concernant des cas de corruption ou d'irrégularités dans les opérations d'achat à la MONUC. Elle a relevé de nombreux cas où on avait demandé à des fournisseurs et autres entreprises ayant des relations avec la Mission de verser des sommes d'argent à des membres du personnel si elles voulaient avoir une chance de passer un marché avec l'Organisation, ou, à l'inverse, des cas où des fournisseurs et autres entreprises avaient offert de verser de l'argent en échange d'un coup de pouce. L'Équipe a constaté que plusieurs membres du personnel travaillant dans le domaine des achats avaient sollicité des paiements ou des pots-de-vin auprès de plusieurs fournisseurs contre la promesse que leur dossier serait examiné favorablement ou en échange d'autres faveurs. L'Équipe spéciale a relevé de nombreux cas de corruption dans les opérations d'achat de la Mission et un naufrage général de la déontologie. Cette situation était favorisée, d'une part, par le fait qu'il n'y avait pas de continuité au niveau de la direction et, d'autre part, par le fait que le personnel n'était pas suffisamment formé aux fonctions d'achat et aux règles de déontologie et qu'il y avait peu de renouvellement dans les rangs des administrateurs et des agents des services généraux. L'Équipe spéciale a conclu, à l'issue de son enquête, qu'il fallait que la Mission réorganise complètement ses opérations d'achat et forme sérieusement son personnel aux règles de déontologie ou bien confie la responsabilité des achats soit au Siège soit à un tiers indépendant. La Mission a entrepris de mettre en application les recommandations du Bureau. À la suite de l'enquête de l'Équipe spéciale, une procédure disciplinaire a été engagée pour fautes contre cinq membres du personnel. La procédure est en cours.

54. L'Équipe spéciale a également examiné, à la MINUSTAH, un marché de fourniture de carburant de véhicules sur une longue durée d'un montant de plus de 27 millions de dollars et a mis au jour une opération de corruption à laquelle avaient participé cinq membres du personnel de la Mission. Ces membres du personnel avaient gravement compromis l'intégrité de l'opération d'achat et avaient commis des actes de corruption tout au long de la procédure. L'Équipe spéciale a également établi qu'un responsable des achats avait demandé un pot-de-vin à l'une des entreprises ayant remis une offre, en échange de la promesse qu'il l'aiderait à remporter le marché. Lors de l'enquête, certains hauts responsables ont fait de fausses déclarations à l'Équipe spéciale, au Comité local des marchés et au Comité des marchés du Siège afin de dissimuler leurs agissements. L'Équipe spéciale a recommandé que des mesures soient prises contre les cinq membres du personnel en cause et que l'affaire soit portée devant les tribunaux. Suite à l'enquête de l'Équipe spéciale, les cinq membres du personnel ont été accusés de faute. Une procédure disciplinaire interne est en cours.

55. À l'occasion d'un audit de la gestion des contrats-cadres⁸ dans les opérations de maintien de la paix, un certain nombre de lacunes ont été relevées dans le contrôle interne des achats, depuis le stade de la planification jusqu'aux stades du paiement et de l'évaluation des prestations des fournisseurs. Ces lacunes constituaient un risque important du point de vue de l'efficacité et des coûts. Dans le cas d'un contrat, le montant à ne pas dépasser, qui avait été fixé au départ à 32 millions de dollars, était passé à 95 millions de dollars en l'espace de cinq ans suite à des modifications successives qui étaient intervenues sans qu'il y ait de nouveaux appels d'offres, ce qui fait que l'Organisation n'avait peut-être pas bénéficié des meilleures conditions possible ni obtenu la meilleure offre pour le prix payé. Le dossier avait été soumis à l'Équipe spéciale d'investigation concernant les achats. Dans un autre cas, le fournisseur avait augmenté ses prix avant l'expiration du contrat, ce qui avait entraîné un coût supplémentaire de 1,4 million de dollars pour l'Organisation. Dans le cas de ces deux marchés, de fréquents retards avaient été subis dans la livraison des biens, des retards qui ont été attribués au fait que la Mission n'avait pas convenablement évalué les capacités de production des fournisseurs. Aucun des dossiers examinés au Service des achats ne comportait de rapports d'évaluation des prestations des fournisseurs. Il y avait également eu des retards dans le paiement des factures, ce qui constituait un risque d'atteinte à la réputation de l'Organisation. Le BSCI a recommandé que la gestion des contrats-cadres soit améliorée, une recommandation qui a été dans son ensemble acceptée par le Département de l'appui aux missions et le Département de la gestion. Ce dernier a indiqué que la Division des achats avait diffusé auprès de tous les fonctionnaires intervenant dans les achats au Siège, dans les missions sur le terrain et dans les bureaux extérieurs un rappel officiel pour attirer leur attention sur les points suivants : a) les rapports sur la prestation des fournisseurs devaient être établis et communiqués dans des délais rapides; b) les contrats-cadres devaient être planifiés avec soin de manière à faire l'objet de modifications aussi peu nombreuses et aussi peu fréquentes que possible; et c) le marché des biens ou services à acheter devait être étudié de près de manière à garantir la régularité et le caractère concurrentiel du processus de passation de marchés.

56. À l'occasion d'un audit de la construction des bâtiments du quartier général de la MINUS, le BSCI a constaté d'importants retards dans le processus d'appel d'offres et d'adjudication, qui portait sur des contrats d'une valeur de 2,9 millions de dollars pour la construction de sept immeubles de bureaux de deux étages. Lorsque le contrat a été conclu avec l'adjudicataire, en janvier 2007, son montant dépassait de 138 136 de dollars le montant recommandé à l'origine, suite à la dépréciation du dollar des États-Unis. Du retard avait été pris dans la réalisation du projet, entraînant des frais supplémentaires du fait notamment qu'il avait fallu louer des bureaux en attendant la fin des travaux. La Mission a expliqué le retard pris dans le processus d'appel d'offres par le fait que la Section des achats ne disposait pas de personnel suffisant. Le BSCI estimait que les retards étaient également dus au fait que le descriptif de projet n'était pas suffisamment détaillé et n'indiquait pas, pour chacune des phases des travaux, le montant estimatif des dépenses et un calendrier de réalisation. La Mission avait jugé, en raison des menaces croissantes auxquelles étaient exposés les anciens bâtiments sur le plan de la sécurité, qu'il était essentiel de terminer rapidement le nouveau complexe et s'était donc concentrée sur

⁸ Les contrats-cadres sont utilisés pour les achats répétés de biens et de services sur une longue période; ils permettent d'accélérer les procédures administratives.

l'achèvement des travaux de construction. Le fait que plusieurs directeurs de projet s'étaient succédés sur une courte période (quatre responsables successifs en l'espace de neuf mois) expliquait aussi les retards. Le BSCI a notamment recommandé que la Mission : a) veille à ce que tous les marchés soient adjugés avant l'expiration de la période de validité des offres, telle que cette période est fixée initialement, et à cette fin suive de près les dossiers soumis au Comité des marchés du Siège, afin d'éviter un prolongement de la période de validité ou une renégociation des prix avec les soumissionnaires; b) planifie soigneusement, à l'avenir, les projets de construction, afin de suivre efficacement le déroulement des travaux et de prendre éventuellement des mesures pour que les projets soient terminés sans retard. La Mission a accepté les recommandations du Bureau et a pris des dispositions pour les mettre en application.

57. À l'occasion d'un audit de la gestion des achats à la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI), le BSCI a constaté que des membres du personnel de la Mission avaient effectué des achats de biens et de services sans autorisation au préalable, des achats qui représentaient pour la Mission un engagement financier d'un montant total de 60 034 dollars, effectué en violation de la règle 101.2 du Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies et de l'article 12.1.8 4) du Manuel des achats. Le BSCI a recommandé qu'une enquête soit effectuée sur les circonstances qui avaient conduit à ces achats autorisés a posteriori et que les responsabilités soient établies. La Mission a adressé un avertissement à un membre du personnel dans l'un des cas d'achat non autorisé. Une enquête sur les circonstances qui ont conduit aux achats en cause est en cours.

58. Au cours de la même mission de vérification, le BSCI a constaté que le Département des opérations de maintien de paix avait acheté au moyen d'un contrat-cadre cinq véhicules blindés de transport de troupes pour la MANUI et que ces véhicules avaient été expédiés en même temps que cinq remorques Safari/Oryx et du matériel supplémentaire, que la Mission n'avait pas demandé, pour un coût supplémentaire de 234 790 dollars. Le BSCI n'était pas parvenu à éclaircir les raisons exactes pour lesquelles le Département, au lieu d'exécuter exactement la demande d'achat de la Mission, qui voulait des véhicules renforcés contre les mines, avait aussi commandé des caravanes dont la Mission n'avait pas besoin. Comme les caravanes étaient stationnées au Koweït, où elles n'étaient pas utilisées, le BSCI a recommandé que la Mission fasse un effort pour les envoyer à la Base logistique des Nations Unies à Brindisi ou à une autre mission qui pourrait en avoir l'utilité. Le Département de l'appui aux missions contestait les conclusions du BSCI au sujet de l'achat des véhicules blindés de transport de troupes. Il affirmait que les cinq véhicules blindés et leurs remorques avaient été achetés pour constituer des stocks stratégiques pour déploiement rapide mais que comme la situation sur le plan de la sécurité s'était détériorée dans la zone de la Mission et que celle-ci avait eu besoin immédiatement de ce matériel, il avait fait expédier les véhicules directement à la Mission au lieu de les envoyer à la Base logistique. Il était vrai que la détérioration de la situation avait rendu les remorques inutilisables dans l'immédiat, mais il n'aurait pas été rationnel ni économique de séparer les remorques des véhicules de traction. Étant donné que la durée de vie des remorques était longue et que la Mission disposait de l'infrastructure et des capacités techniques voulues pour les stocker et les entretenir, le Département de l'appui aux missions avait recommandé que la Mission les garde en attendant que la situation change et qu'elle puisse les utiliser. Au mois de décembre 2007, sur les huit années de vie utile théorique des

remorques, deux s'étaient écoulées. Les remorques étaient toujours parquées au Koweït et inutilisées et vu l'évolution de la situation en Iraq, il était difficile de dire quand elles pourraient y être utilisées. En outre, la MANUI n'avait jamais eu l'intention d'utiliser ces remorques en Iraq puisqu'elle avait demandé spécifiquement des véhicules blindés de transport de troupes. Le BSCI persiste à penser que les remorques Safari/Oryx pourraient être utiles à d'autres missions où les conditions de sécurité permettaient de les employer.

D. Risque opérationnel

59. Selon la définition retenue par le BSCI, le risque opérationnel tient aux atteintes à la mission, à l'action ou à la réputation de l'Organisation qui peuvent résulter : a) de l'insuffisance, de l'inefficacité ou de l'inobservation des règles et pratiques internes de fonctionnement; et b) de l'incapacité de gérer les opérations économiquement ou efficacement.

60. Lors d'une mission de vérification des opérations d'achat à la FNUOD, le BSCI a constaté que le personnel de la Section des achats était peu renouvelé : 69 % du personnel de la Section était en poste depuis au moins trois ans. Or une bonne gestion des services d'achat veut que le personnel chargé des achats soit régulièrement remplacé afin d'éviter les risques de collusion avec des fournisseurs. La FNUOD a approuvé toutes les recommandations du Bureau et pris des mesures pour les mettre en application. Le Département de la gestion a indiqué que la Division des achats avait mis en place un programme de roulement dans l'occupation des postes.

61. Lors d'un audit du déploiement des observateurs militaires et de la police des Nations Unies à la MINUS, le BSCI a constaté que le nombre d'observateurs militaires autorisé était supérieur aux besoins de la Mission. Il a par exemple constaté qu'un total de 640 observateurs suffirait à la Mission pour appliquer son mandat mais que le nombre maximum autorisé était de 750. La MINUS faisait la même analyse. Le BSCI a recommandé que la direction de la MINUS demande au Département des opérations de maintien de la paix de ramener à 640 le nombre maximum d'observateurs militaires autorisé. La Mission a approuvé cette recommandation et indiqué qu'elle avait en fait demandé au Département de ramener ce nombre à 625. La réduction de l'effectif autorisé, et par conséquent de la capacité inutilisée, permettra à la Mission d'économiser 5 millions de dollars environ par an en indemnités de subsistance (missions); l'efficacité opérationnelle de la Mission s'en trouvera accrue.

62. Lors d'un audit des opérations aériennes de la MINUS, le BSCI a constaté que les moyens aériens de la Mission (42 avions) étaient largement sous-utilisés. Les avions étaient inutilisés pendant 58 % du temps et une analyse des taux d'occupation des appareils en vol montrait qu'en 2006, sur un échantillon de journées de vol, 42 à 94 des sièges étaient vides. Durant le mois de janvier 2006, 44 vols avaient été effectués avec 1 seul passager à bord, 32 vols avec 2 passagers seulement et 37 vols avec 3 passagers seulement. La Mission a expliqué qu'un grand nombre de ces vols avaient été effectués pour transporter des personnalités ou bien des techniciens qui devaient répondre à des urgences, effectuer des évacuations sanitaires ou livrer des sommes en liquide dans les secteurs. Le BSCI a recommandé que la Mission effectue un examen complet de ses besoins en moyens aériens et de

l'utilisation effective du matériel, afin d'ajuster sa flotte de manière à ce que ses opérations aériennes soient conduites de façon optimale et dans un souci d'économie. La MINUS a accepté la recommandation du Bureau mais a fait observer que le Chef de la Section des transports aériens de la Mission avait effectué en mai 2006 une étude détaillée pour déterminer la composition optimale de la flotte. Elle a aussi fait observer que ses besoins en ce qui concerne la composition de la flotte étaient appelés à évoluer en fonction des besoins de transport et qu'elle disposait actuellement d'un nombre optimal d'appareils. Le Département de l'appui aux missions a indiqué qu'il examinait régulièrement l'emploi qui était fait de la flotte de la MINUS et que suite à ces examens il avait effectué plusieurs ajustements. Premièrement, deux appareils avaient été retirés du service et quatre autres avaient été mis à la disposition de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD). En outre, la MINUS et la MINUAD avaient conclu des arrangements de partage des coûts et du temps d'utilisation de quatre avions et deux hélicoptères.

63. En application de la résolution 60/259 de l'Assemblée générale, le BSCI a réalisé un audit de la gestion des stocks de carburant dans 10 missions de maintien de la paix. Comme indiqué dans son rapport à l'Assemblée générale (A/61/76), le Bureau avait constaté que les contrôles internes de la gestion des carburants appelaient de grandes améliorations. Il avait notamment relevé les points suivants : a) dans toutes les missions contrôlées, le dispositif de surveillance de la consommation de carburant, quand il en existait un, était insuffisant; et b) cinq des 10 missions auditées n'avaient pas de plan de rechange garantissant un approvisionnement ininterrompu en carburant. Ces insuffisances avaient essentiellement pour cause une application incohérente et limitée du manuel du Département des opérations de maintien de la paix relatif aux carburants. Le Bureau a formulé en tout 182 recommandations, dont 83 jugées critiques, dans les rapports d'audit qu'il a communiqués aux responsables des 10 missions contrôlées. Sur ces 182 recommandations, 174 ont été acceptées, et parmi ces dernières, au mois de décembre 2007, 87 avaient déjà été appliquées et 76 étaient en cours d'application. Les recommandations du BSCI visaient à réduire les risques liés : a) à l'ampleur des dépenses de carburant des opérations de maintien de la paix et à la facilité avec laquelle ces produits pouvaient être monnayés; et b) à l'absence de plans de rechange garantissant un approvisionnement en carburant toujours suffisant.

64. Lors d'un audit du contrôle du matériel et de la gestion des stocks à la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), le BSCI a relevé des lacunes sur plusieurs points : entretien des installations d'entreposage, comptabilité des stocks, et attribution et livraison du matériel. En ce qui concerne le premier point, par exemple, il a constaté que dans certains entrepôts les stocks étaient exposés à des risques d'endommagement et de vol. Le BSCI a recommandé que le matériel soit transféré dans des structures fixes. La Mission a pris des dispositions pour régler les problèmes relevés par le Bureau.

65. Un audit de l'approvisionnement en eau de boisson à la MONUC a révélé qu'il n'y avait pas de politiques ni de directives administratives clairement établies concernant la distribution d'eau de boisson au personnel militaire, ce qui entraînait de grandes disparités de situation. Par exemple, dans certains secteurs, l'approvisionnement se faisait à raison d'une bouteille d'eau et de trois litre d'eau en citerne par homme, alors qu'ailleurs les militaires n'avaient droit qu'à de l'eau en citerne. On constatait aussi des disparités dans les quantités distribuées aux

travailleurs journaliers occasionnels. Les journaliers qui travaillaient en plein air ou dans les aéroports recevaient de l'eau, les autres non. La MONUC a entrepris d'élaborer des directives concernant la distribution d'eau de boisson mais au moment de l'audit celles-ci en étaient encore au stade de projets. Ces directives étant essentielles pour que l'on sache ce à quoi chacun avait droit, le BSCI a recommandé qu'elles soient publiées dans les meilleurs délais. La Mission est convenue de publier les directives.
