



Assemblée générale

Distr. générale
2 janvier 2009
Français
Original : anglais

Soixante-troisième session

Points 128, 132 et 148 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

Financement de l'Opération hybride Union
africaine-Nations Unies au Darfour

Audit de l'application de mesures extraordinaires à l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

**« Les mesures extraordinaires n'ont pas facilité
le déploiement de l'Opération hybride Union africaine-
Nations Unies au Darfour, et elles ont fait courir
de gros risques financiers à l'ONU et gravement mis
sa réputation en péril »**

Résumé

Comme suite à la résolution 62/232 A de l'Assemblée générale, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a effectué un audit de l'application des mesures extraordinaires autorisées à titre exceptionnel par le Secrétaire général au profit de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD) afin de donner une certaine souplesse aux politiques et procédures administratives et de faciliter et d'accélérer le déploiement de la mission. Le Secrétaire général a approuvé 17 mesures, dont six visant à attirer du personnel civil et à accélérer son déploiement au sein de la MINUAD, deux visant à faciliter le déploiement du personnel militaire et neuf visant à permettre d'acheter des biens et services pour l'infrastructure de soutien nécessaire.



Les objectifs de l'audit étaient les suivants : a) examiner les éléments de la situation qui rendaient nécessaire le recours à des mesures extraordinaires, ainsi que la justification de ces mesures; b) savoir si les mécanismes de contrôle interne se sont avérés adaptés et efficaces pour ce qui est d'atténuer les risques qui accompagnent le recours à des mesures extraordinaires et de permettre d'être raisonnablement sûr que les ressources ont été mises à l'abri des risques de perte, d'utilisation abusive et de mauvaise gestion; et c) savoir si l'application des mesures extraordinaires a permis d'obtenir les effets recherchés à la MINUAD. L'audit a été effectué entre février et mai 2008. Les observations du Département de l'appui aux missions (DAM) et du Département de la gestion ont été prises en compte lors de l'établissement du présent rapport, où elles figurent en italiques.

Globalement, le BSCI a constaté que les mesures extraordinaires avaient eu un effet limité sur le déploiement de la MINUAD et qu'elles avaient fait courir de gros risques financiers à l'ONU et gravement mis sa réputation en péril. *Le DAM a indiqué que si on avait eu recours de façon limitée aux mesures extraordinaires, c'était du fait de circonstances imprévues. La direction du Département avait décidé d'assumer des risques accrus après avoir bien réfléchi et jugé qu'ils étaient moins graves que le risque de ne pas réussir à s'acquitter du mandat confié à l'ONU par le Conseil de sécurité.*

Les principales conclusions sont les suivantes :

- De l'avis du BSCI, certains aspects de la situation de la MINUAD semblent avoir milité en faveur de la décision prise par le Secrétaire général de déroger à certaines règles d'administration afin que le personnel civil et militaire de la mission puisse être déployé rapidement et que la mise en place de son infrastructure de soutien puisse se faire sans délai. Néanmoins, le BSCI trouve préoccupant que l'autorisation de déroger aux règles et aux procédures établies donne aux responsables toute latitude pour décider s'il faut faire jouer des mécanismes de contrôle, et dans quelle mesure.
- Toutes les mesures approuvées n'étaient pas indispensables à la réalisation des objectifs opérationnels. Par exemple, les responsables n'ont pas fait usage des possibilités offertes par le Secrétaire général de faire davantage appel à la délégation de pouvoir au sein de la MINUAD pour l'achat d'éléments de première nécessité, ou de dispenser les adjudications de marché de l'approbation du comité des marchés local de la mission.
- Bien que le Secrétaire général ait déjà approuvé le recours à des mesures exceptionnelles pour accélérer le déploiement du personnel et des éléments d'appui de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban et de la Mission des Nations Unies au Soudan, lorsqu'elles ont été renforcées, et aussi lors de la création de la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste, on n'a jamais fait le bilan de l'application de ces mesures, ce qui aurait pu aider la MINUAD dans l'application des mesures extraordinaires.
- Bien que les six mesures concernant les ressources humaines aient été appliquées, cela n'a pas aidé sensiblement à accélérer le recrutement du personnel et son déploiement au sein de la MINUAD. Il y a eu des retards dans le déploiement du personnel, ce qui a nui à l'efficacité globale des autres mesures extraordinaires et en a réduit l'intérêt pratique. Par exemple, c'est à cause du manque de personnel que l'exécution du marché exclusif de services

logistiques polyvalents a été retardée et que les activités d'achat n'ont pas atteint le niveau prévu.

- Une des mesures extraordinaires autorisées par le Secrétaire général a été l'octroi à la société Pacific Architects and Engineers (PAE), sans appel à la concurrence, d'un marché de 250 millions de dollars portant sur la fourniture de services logistiques polyvalents à la MINUAD. La signature d'un marché exclusif sans appel à la concurrence a été approuvée en octobre 2007, mais le Contrôleur avait déjà approuvé le principe du choix de cette société dès avril 2007. Le BSCI considère que le fait que le Secrétaire général a autorisé a posteriori la dérogation à la règle de l'appel d'offres pour le marché de la PAE ne dispense pas le Secrétariat de répondre du très grand risque financier que cela a fait courir à l'Organisation et du fait que la réputation de celle-ci a été gravement mise en péril. *Le Département de la gestion a fait valoir que le plus grand risque couru par le Secrétariat dans l'exécution du mandat confié à la MINUAD par le Conseil de sécurité était de ne pas être en mesure de mettre en place d'importantes installations sur le terrain. Le choix d'un marché exclusif créait certes des risques, mais moins graves que celui de ne pas pouvoir fournir les installations nécessaires. Le Département de l'appui aux missions a ajouté qu'on avait estimé que le risque de ternir la réputation de l'Organisation en ne réussissant pas à déployer en temps voulu les unités de la phase d'appui renforcé l'emportait sur le risque couru en octroyant un marché exclusif à la PAE. Le BSCI convient que c'est aux responsables de savoir quel est le niveau de risque supportable. Mais il leur revient aussi de gérer correctement les risques, en mettant en place le dispositif de contrôle voulu. De l'avis du Bureau, vu l'ampleur des risques que comporte la signature d'un marché exclusif, on ne peut pas dire que des mécanismes suffisants aient été mis en place pour les atténuer.*
- Bien que les préparatifs de la MINUAD aient duré très longtemps, il y a eu des retards dans l'établissement du cahier des charges des services logistiques polyvalents. Cela a eu des répercussions sur le reste des activités d'achat, particulièrement sur l'évaluation, effectuée par la Division des achats, des propositions de la PAE et l'examen, effectué par le Comité des marchés du Siège, du projet de marché de la PAE. Le BSCI estime que le Comité des marchés du Siège a subi des pressions le poussant à faire sa recommandation sans tarder, vu que l'affaire a été débattue et tranchée alors même que la négociation du montant du marché de la PAE était encore en cours. *Le Département de la gestion a indiqué que la Division des achats avait informé le Comité des marchés du Siège que les prix seraient encore abaissés si on poursuivait les négociations en cours, ce qui a effectivement permis de réaliser 41 millions de dollars d'économies supplémentaires.*
- La MINUAD n'a pas assuré correctement le suivi du marché de la PAE. Dans sa facturation des ordres d'exécution, la PAE a compté 4,3 millions de dollars de frais d'administration de travaux pour des périodes où il n'y avait pas de travaux en cours. En outre, lorsque le montant du marché a été abaissé de 250 millions de dollars pour six mois à 150 millions pour neuf mois parce qu'on ferait moins appel aux services de la PAE, ni le Département de l'appui aux missions ni la Division des achats n'ont rien fait pour négocier une réduction correspondante de la facturation de frais généraux et administratifs. *Le Département de la gestion a informé le BSCI que des négociations avec la*

PAE qui avaient eu lieu en septembre et octobre 2008 avaient abouti à une réduction des coûts de plus de 16 millions de dollars. Il y a aussi eu surfacturation de matériel et de services de restauration et de gestion qui n'avaient pas été fournis. Par exemple, les prix pratiqués par la PAE pour du matériel comparable à des éléments couverts par des contrats-cadres existants de l'ONU étaient nettement plus élevés, ce qui a coûté 7 millions de dollars à l'Organisation. Ni la Division des achats ni le DAM n'ont empêché cela.

- Une des mesures extraordinaires a été l'absence d'appel à la concurrence pour une lettre d'attribution concernant la fourniture de services de gestion destinés à aider la MINUAD à gérer le marché d'appui logistique polyvalent. Un des éléments importants de ce contrat consiste à renforcer les capacités internes de l'ONU dans le domaine de la gestion des gros marchés de logistique. La version initiale de la lettre d'attribution établie par le DAM portait sur une période d'un an renouvelable pour trois ans et dépassait le montant autorisé et la possibilité de prolongation d'un an du projet qui avait été soumis au Comité des marchés du Siège. *Le DAM a indiqué qu'il avait changé de formule au profit d'une lettre d'attribution pour une période d'un an renouvelable pour un an.* D'autre part, au vu des conditions de la lettre d'attribution, le BSCI a estimé qu'on pourrait économiser plus de 6 millions de dollars par an si les tarifs mensuels étaient négociés sur la base des horaires de travail de la MINUAD plutôt que de 26 journées de 12 heures de travail par mois, comme il était proposé dans le projet de lettre d'attribution. *Le Département de la gestion a exprimé son désaccord avec le BSCI sur cette proposition, disant qu'au début d'une mission le personnel travaillait 12 heures par jour, y compris le week-end.* Le BSCI maintient néanmoins que s'il peut y avoir des périodes où le nombre d'heures de travail doit augmenter, il n'est pas réaliste ni économique de supposer qu'un tel nombre d'heures par jour sera constamment nécessaire pendant deux ans.

Le BSCI a formulé un certain nombre de recommandations destinées à remédier aux graves lacunes relevées dans le marché de la PAE et à renforcer le système de contrôle interne des opérations de maintien de la paix. Comme il est indiqué dans les observations sur le présent rapport formulées par le DAM et la direction du Département de la gestion, certaines mesures correctives ont été prises à la suite de l'audit.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	6
II. Justification du recours à des mesures extraordinaires.	8
III. Contrôles établis pour atténuer les risques de perte, de mauvais usage ou de mauvaise gestion des ressources	9
IV. Efficacité des mesures extraordinaires.	10
V. Recommandations	24

I. Introduction

1. En application de la résolution 62/232 A de l'Assemblée générale, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a effectué un audit du recours à des mesures extraordinaires pour l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD). Le Secrétaire général a informé l'Assemblée générale de l'adoption de ces mesures extraordinaires dans une lettre datée du 2 octobre 2007 qu'il a adressée au Président de l'Assemblée générale (A/62/379). Ces mesures visaient à établir une certaine souplesse dans l'application des procédures et principes administratifs pour faciliter dans les délais envisagés le déploiement rapide des personnels militaire et civil et installer l'infrastructure d'appui nécessaire au déploiement de la MINUAD. Le tableau ci-dessous énonce les 17 mesures extraordinaires prises à cet égard.

Tableau
Mesures extraordinaires autorisées par le Secrétaire général

<i>Mesures extraordinaires</i>	<i>Mise en œuvre</i>	<i>Expiration</i>
1. Réaffectation du personnel civil aux postes administratifs essentiels	Oui	Non indiquée
2. Affectation provisoire de personnel civil et leur remplacement	Oui	Non indiquée
3. Passage rapide des membres du personnel civil de la Mission de l'Union africaine au Soudan aux postes de la MINUAD	Oui	Non indiquée
4. Réduction du montant déduit de l'indemnité de subsistance compte tenu de l'hébergement gratuit dans des logements collectifs et de médiocre qualité	Oui	Sans limite de durée
5. Nouveau taux de l'indemnité de subsistance pour le Darfour	Oui	Sans limite de durée
6. Allongement du délai de route pour les congés de récupération	Oui	Sans limite de durée
7. Déploiement des troupes avant la signature d'un mémorandum d'accord	Oui	Non indiquée
8. Remboursements aux gouvernements des pays fournissant des contingents par versements mensuels pour la période d'octobre à décembre 2007	Non	Décembre 2007
9. Relèvement du montant plafond des marchés passés par la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) en soutien à la MINUAD	Non	31 mars 2008
10. Prorogation des marchés existants concernant les télécommunications	Oui	31 mars 2008
11. Relèvement de l'autorisation d'engagement de dépenses déléguée au bénéfice de la MINUAD	Non	31 mars 2008

<i>Mesures extraordinaires</i>	<i>Mise en œuvre</i>	<i>Expiration</i>
12. Relèvement de l'autorisation d'engagement de dépenses déléguée au titre des besoins essentiels de la Mission	Non	31 mars 2008
13. Passation de marchés exclusifs pour la fourniture de soutien logistique	Oui	Non indiquée
14. Passation de marchés sans mise en concurrence en vertu de lettre d'attribution	Oui	Non indiquée
15. Passation de marchés exclusifs pour la fourniture de certains équipements	Non	Non indiquée
16. Exemption de la MINUAD des procédures appliquées par le Comité local des marchés	Non	1 ^{er} juin 2008
17. Redéploiement des aéronefs affrétés par l'Organisation auprès d'autres missions	Oui	Non indiquée

2. En novembre 2006, l'Union africaine, l'ONU et le Gouvernement soudanais adoptaient l'approche en trois phases du déploiement d'une opération de maintien de la paix au Darfour. Il s'agissait des phases suivantes : le dispositif d'appui léger à la Mission de l'Union africaine au Soudan, le dispositif d'appui renforcé et l'opération hybride¹.

3. Dans le droit fil de cette approche, le Conseil de sécurité, par sa résolution 1769 (2007), créait la MINUAD. Celle-ci devait finir de se préparer à assumer, au plus tard le 31 décembre 2007, le commandement opérationnel du dispositif d'appui léger et du dispositif d'appui renforcé et à prendre le relai de la MUAS, qui était présente au Soudan depuis 2004. Le 22 décembre 2007, l'Assemblée générale approuvait le budget de la MINUAD pour l'exercice financier allant du 1^{er} juillet 2007 au 30 juin 2008, d'un montant de 1,28 milliard de dollars. La MINUAD devait être dotée d'un effectif militaire de 19 555 personnels au maximum et d'une composante civile de taille appropriée composée au maximum de 3 772 personnels de police et de 19 unités de police constituées, comportant chacune un effectif maximum de 140 personnes. La Mission des Nations Unies au Soudan (MINUAS) a apporté un appui administratif à la MINUAD entre juillet et décembre 2007. À partir du 1^{er} janvier 2008, la MINUAD a pris le relai de la MUAS pour l'opération hybride au Darfour avec un effectif déjà déployé de 6 743 personnels, qui, à cette date, devenaient des soldats des Nations Unies.

4. L'audit des mesures extraordinaires portait sur : a) le processus ayant conduit à l'autorisation de mesures extraordinaires pour l'UNAMID; et b) les opérations liées aux mesures extraordinaires au cours de la période allant d'octobre 2007 à avril 2008. La méthodologie employée lors de l'audit reposait sur l'examen, au Siège, des

¹ Le dispositif d'appui léger prévoyait la mise à disposition de la Mission de matériel et de personnel spécialisés. Le dispositif d'appui renforcé prévoyait le déploiement de militaires, de policiers, de matériel et de personnel d'appui, et du personnel civil devant servir la MUAS (voir A/62/540). L'Opération hybride était conçue pour mettre en œuvre tous les aspects de l'Accord de paix du Darfour (voir S/2007/307/Rev. 1).

documents concernant la décision d'autoriser le recours à des mesures extraordinaires et les processus opérationnels et contrôles internes mis en place en vue d'atténuer les risques qu'implique la mise en œuvre de telles mesures. Le BSCI a conduit l'audit au Siège et auprès de la MINUAD entre février et mai 2008 et s'est entretenu avec des responsables chargés de la planification et de la mise en œuvre des mesures extraordinaires.

II. Justification du recours à des mesures extraordinaires

5. Dans la lettre qu'il a adressée au Président de l'Assemblée générale en date du 2 octobre 2007, le Secrétaire général a souligné : « Malgré tous les efforts faits pour rester dans le cadre des modalités existantes, il faut que le Secrétariat fasse preuve d'une certaine souplesse dans l'application des procédures et principes administratifs pour faciliter et appuyer dans les délais envisagés le déploiement rapide des personnels militaire et civil et installer l'infrastructure d'appui nécessaire à la MINUAD [...] afin de s'acquitter avec efficacité et efficacie des tâches requises pour assurer l'application de la résolution 1769 (2007) du Conseil de sécurité. » (A/62/379).

6. L'assouplissement des procédures administratives n'est pas chose nouvelle. Le Secrétaire général a déjà approuvé des mesures extraordinaires pour le déploiement rapide de personnels et l'octroi d'un appui lors de l'élargissement de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) et de la MINUS, et à l'occasion de la création de la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (MINUT) (voir A/60/986 et A/61/598). Cependant, on n'a jamais évalué l'efficacité du recours à des mesures extraordinaires pour accélérer le déploiement ou l'élargissement de ces missions et les enseignements qui en ont été tirés.

7. Compte tenu du climat inhospitalier, de l'insécurité et de l'absence d'infrastructures au Darfour, ainsi que des défis que pose le lancement d'une mission conjointe entre l'ONU et l'Union africaine, auxquels s'ajoutent les délais très serrés établis par le Conseil de sécurité pour le déploiement de la Mission, il fallait surmonter de grandes difficultés pour déployer le personnel et le matériel de la MINUAD. Pour compliquer encore davantage les choses, l'élargissement d'ensemble des activités de maintien de la paix de l'ONU, les demandes croissantes et le rythme soutenu des opérations ont pesé sur la capacité de l'ONU de déployer un appui logistique et administratif dans les délais requis.

8. Ce faisant, le Département de l'appui aux missions, en collaboration étroite avec le Département de la gestion, a élaboré une proposition relative à des mesures extraordinaires ou apportant la souplesse nécessaire dans certains processus administratifs pour permettre à la MINUAD de se déployer dans les délais prescrits. Cette proposition a été approuvée par le Secrétaire général adjoint à la gestion en date du 24 août 2007 et par le Secrétaire général le 2 octobre 2007. Cependant, l'assouplissement des mesures administratives rend l'Organisation plus vulnérable à la fraude et à l'abus d'autorité, y compris l'usage inapproprié des ressources financières, humaines et autres. En conséquence, ces risques doivent être gérés par un renforcement des mesures de suivi et de contrôle. Le 23 novembre 2007, la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne a exprimé au Secrétaire général ses préoccupations en ce qui concerne les facilités introduites dans la mise en œuvre des procédures dans plusieurs domaines et a insisté sur la nécessité de

renforcer le contrôle et d'établir des mécanismes adéquats de suivi de la mise en œuvre de ces procédures.

9. De l'avis du BSCI, c'est en se basant sur certaines conditions régnant avant le déploiement de la MINUAD et au cours de celui-ci que le Secrétaire général a, semble-t-il, été conduit à déroger aux obligations administratives afin d'accélérer le déploiement des personnels militaire et civil et la mise en place de l'infrastructure d'appui de la Mission et, ainsi, se conformer aux obligations et au délai prescrits par la résolution 1769 (2007) du Conseil de sécurité. Il n'en demeure pas moins que des faiblesses ont été relevées en ce qui concerne l'identification, l'autorisation et la mise en œuvre des mesures extraordinaires, toutes ces questions étant abordées en détail dans le présent rapport.

10. Comme il est indiqué dans le tableau ci-dessus, les mesures approuvées n'ont pas toutes été mises en œuvre. En ce qui concerne les achats, les responsables n'ont pas tiré parti des facilités offertes par le Secrétaire général à travers le relèvement de l'autorisation d'engagement de dépenses déléguée au titre des besoins essentiels de la Mission et l'exemption de la MINUAD des procédures appliquées par le Comité local des marchés. En outre, la mesure autorisant le déploiement des troupes avant la signature d'un mémorandum d'accord avec les pays qui fournissent des contingents n'est pas exceptionnelle car elle a maintes fois été mise en œuvre dans le passé. Le BSCI souligne néanmoins que lorsque le Secrétaire général autorise les responsables à déroger aux règles et procédures établies, il leur donne toute latitude de décider s'il faut ou non, et dans quelle mesure, appliquer les mécanismes de contrôle habituels.

III. Contrôles établis pour atténuer les risques de perte, de mauvais usage ou de mauvaise gestion des ressources

11. Comme l'a indiqué la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne dans la lettre datée du 23 novembre 2007 qu'elle a adressée au Secrétaire général, il était à craindre que la dérogation accordée à la MINUAD n'expose l'Organisation à un risque accru de fautes de gestion, de fraude et de corruption. Lorsqu'on décide de déroger aux procédures établies, il faut veiller à mettre en place des procédures compensatoires de contrôle afin de préserver l'intégrité des opérations.

12. On n'a pas établi de directives relatives à des mécanismes de contrôle et de suivi garantissant un recours adéquat et efficace aux mesures extraordinaires. Les avantages quantifiables attendus de ces mesures n'ayant pas été définis, il était difficile d'en mesurer l'efficacité. Cela posait également le risque que ces mesures ne soient pas mises en œuvre avec suffisamment de détermination et, en conséquence, n'aient pas l'impact attendu. En outre, certaines mesures n'ayant pas été accompagnées de délais précis, leur mise en œuvre a été diversement interprétée par les acteurs concernés. La MINUAD a ainsi considéré que la mesure extraordinaire concernant l'affectation provisoire de personnel civil était applicable pendant une année, c'est-à-dire jusqu'au 1^{er} octobre 2008, alors que le Département de l'appui aux missions l'informait que la mesure expirait le 31 mars 2008. De même, le peu d'attention accordé à l'établissement de mécanismes de contrôle a

donné lieu à des pertes, réelles ou potentielles, comme on le verra dans les paragraphes suivants.

IV. Efficacité des mesures extraordinaires

A. Achats

13. Le BSCI considère que huit des 17 mesures autorisées ont trait aux achats, à savoir les mesures 9 à 16 figurant dans le tableau ci-dessus. Parmi celles-ci, seules trois ont été appliquées : les mesures 10 (prorogation des marchés existants), 13 (passation de marchés exclusifs pour la fourniture du soutien logistique) et 14 (passation de marchés sans mise en concurrence en vertu de lettres d'attribution).

1. Mauvaise planification des besoins logistiques

Marchés conclus sans une analyse coûts-avantages détaillée

14. Le 15 octobre 2007, l'ONU a signé avec la Pacific Architects and Engineers (PAE) un marché exclusif de fourniture de services logistiques polyvalents d'une valeur de 250 millions de dollars pour une période de six mois. En mars 2008, la valeur du marché, qui a été prorogé jusqu'au 14 juillet 2008, a été réduite à 150 millions de dollars du fait d'une réduction des services à fournir.

15. Si la passation de marchés exclusifs sans mise en concurrence a été autorisée par le Secrétaire général comme mesure extraordinaire en octobre 2007, la décision de sélectionner la PAE avait été prise beaucoup plus tôt. En avril 2007, le Département des opérations de maintien de la paix a demandé au Contrôleur d'approuver un marché exclusif avec la PAE pour la construction d'un camp et la prestation de services au titre du dispositif d'appui renforcé. Le Département a formulé cette demande après avoir déterminé que la PAE était la seule entreprise au Darfour capable de concourir au déploiement en temps voulu de la mission. Le 25 avril 2007, le Contrôleur a donné son accord de principe à la passation de marchés exclusifs pour la fourniture de services logistiques polyvalents, en notant l'urgence des besoins et en indiquant que malgré l'effort consenti par l'équipe de planification constituée de 36 fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et de sept agents temporaires mise en place depuis mars 2006, il n'y avait pas d'autre option que de s'attacher les services de la PAE par la passation d'un marché exclusif direct avec l'ONU. Le Département de l'appui aux missions n'a pas procédé à une analyse coûts-avantages pour justifier le recours à un marché pour la fourniture de services logistiques polyvalents, que le BSCI considère comme un contrat d'externalisation. Aux termes de la résolution 55/232 de l'Assemblée générale sur les pratiques en matière d'externalisation, il faut notamment procéder à une analyse pour déterminer si les activités qu'il est proposé d'externaliser seront réalisées avec la rentabilité et l'efficacité voulues.

16. *Le Département de l'appui aux missions a indiqué que le dispositif d'appui renforcé n'a été finalement approuvé que le 17 avril 2007, par lettre du Président du Conseil de sécurité. À ce stade, on pensait que les unités du dispositif d'appui renforcé commenceraient à être déployées dans un délai d'environ deux mois (en juin 2007 au plus tard) et le Département a subi d'énormes pressions de la part des*

États Membres le poussant à mettre rapidement en place les mécanismes d'appui sur le terrain.

17. *Le Département de l'appui aux missions a aussi précisé que faute de ressources suffisamment qualifiées ou de temps pour satisfaire les demandes de soutien logistique de l'ampleur requise, il n'y avait pas d'autre option que de rechercher des ressources par la passation d'un marché pour la fourniture de services polyvalents. C'est pourquoi le Département a estimé qu'une analyse coûts-avantages ne pouvait être effectuée car on ne disposait pas d'autre moyen pour procéder à une comparaison.*

18. De l'avis du BSCI, compte tenu des informations dont disposaient le Département de l'appui aux missions et le Département de la gestion dès décembre 2006, lorsque le Département des opérations de maintien de la paix a initialement demandé que le marché soit attribué à la PAE, une possibilité s'offrait de planifier et d'évaluer la rentabilité de la passation d'un marché exclusif de prestation de services logistiques polyvalents. On aurait ainsi disposé d'une base fiable pour établir et publier le cahier des charges et l'appel d'offres, ce qui aurait permis d'avoir quelque assurance quant à la question de savoir si l'offre de la PAE était raisonnable. Au lieu de cela, l'ONU a été exposée au risque de payer des prix excessivement élevés et des frais généraux injustifiés.

19. *Le Département de l'appui aux missions a fait valoir qu'étant donné l'incertitude qui entourait le déploiement du dispositif d'appui renforcé et la complexité des besoins, il réfutait l'avis du BSCI selon lequel on disposait de suffisamment d'informations en décembre 2006 pour planifier et évaluer la rentabilité de la passation d'un marché exclusif et ne pensait pas non plus qu'il y avait suffisamment d'informations en décembre 2006 pour établir et publier un cahier des charges qui soit assez fiable pour permettre au Département de la gestion de lancer un appel d'offres crédible. Comme indiqué ci-dessus, le Département de l'appui aux missions a fait valoir qu'on ne pouvait pas effectuer une analyse coûts-avantages. Le BSCI rappelle que l'équipe de planification pour le Darfour était en place depuis mars 2006 et que le Département de l'appui aux missions avait pleinement connaissance des conditions au Darfour grâce aux opérations de la MINUS. En outre, le Département n'a pas étayé les raisons pour lesquelles une analyse coûts-avantages, exigée par la résolution 55/232 de l'Assemblée générale, n'avait pas été effectuée. Le BSCI maintient qu'une possibilité s'est offerte de planifier et d'effectuer une analyse coûts-avantages qui aurait pu servir de base utile pour déterminer si l'offre de la PAE était raisonnable.*

20. Le BSCI est d'avis qu'il faudrait établir les responsabilités pour le fait qu'on n'ait pas convenablement planifié la fourniture de services logistiques polyvalents, préoccupation dont le Contrôleur s'est fait également l'écho.

Retard dans l'établissement d'un cahier des charges

21. Il a fallu au Département des opérations de maintien de la paix et au Département de l'appui aux missions sept mois pour établir le cahier des charges pour le marché à conclure avec la PAE. Ce retard a influé sur la procédure de passation du marché car la Division des achats n'a pu entamer les négociations avec le fournisseur qu'en mai 2007, après avoir reçu un premier projet du cahier des charges en avril 2007. Le cahier des charges a été par la suite affiné et la version finale a été présentée à la Division des achats le 13 juillet 2007. Le marché devait

prendre effet le 1^{er} septembre 2007. Vu le caractère polyvalent et complexe du contrat, ce délai serré n'était pas suffisant pour mener judicieusement à terme la passation du marché.

22. Selon le Département de l'appui aux missions, les conditions détaillées n'ont été mises au point qu'en avril 2007, vu la complexité de la tâche consistant à élaborer des prescription détaillées pour un marché polyvalent unique. Le BSCI reconnaît les difficultés mais fait valoir qu'après l'adoption de la résolution 1706 (2006)² du Conseil de sécurité, qui disposait que les contingents devaient être déployés au Darfour au plus tard le 1^{er} janvier 2007, l'équipe de planification pour le Darfour avait été mise en place et fonctionnait depuis mars 2006. Par conséquent, le BSCI estime qu'il y avait suffisamment de temps pour assurer convenablement la planification.

23. *Le Département de l'appui aux missions a indiqué que la planification détaillée pour le déploiement et le soutien au dispositif d'appui renforcé pendant cette période a souffert de retards et d'incertitudes. Le Gouvernement soudanais a refusé son approbation aux pays fournisseurs de contingents pour le dispositif d'appui renforcé jusqu'en juillet 2007 et certains des moyens au titre du dispositif d'appui renforcé n'ont pas été fournis par les États Membres. Il était donc extrêmement difficile au Département de mettre la dernière main au cahier des charges.*

Approbation de l'attribution du marché à la Pacific Architects and Engineers

24. Le Contrôleur n'a signé le procès-verbal du Comité des marchés du Siège que le 11 octobre 2007, après a) que le Secrétaire général a approuvé la conclusion d'un marché exclusif le 27 septembre 2007, b) que le Secrétaire général a adressé au Président de l'Assemblée générale sa lettre datée du 2 octobre 2007 concernant les mesures extraordinaires et c) que les États Membres ont été informés des mesures extraordinaires, y compris la décision d'attribuer un marché exclusif à la PAE. Le 11 octobre 2007, le Contrôleur a adressé à la Vice-Secrétaire générale un mémorandum pour l'informer qu'il allait signer le procès-verbal du Comité des marchés du Siège, autorisant ainsi l'attribution du marché exclusif à la PAE compte tenu des dispositions susmentionnées prises par le Secrétaire général. Il s'ensuit donc que le Secrétaire général a pris la responsabilité de l'attribution du marché à la PAE, lequel a été par la suite intégré aux mesures extraordinaires.

Insuffisance du temps consacré par le Comité des marchés du Siège à l'évaluation et à l'examen du marché attribué à la Pacific Architects and Engineers

25. Le Comité des marchés du Siège n'a pas consacré suffisamment de temps à l'examen du marché attribué à la PAE. Le 30 août 2007, la Division des achats a présenté le dossier au Comité, en recommandant d'attribuer à la PAE un marché pour la fourniture de services logistiques polyvalents d'une valeur maximum de 291 millions de dollars pour une période de six mois à compter du 1^{er} septembre 2007. À ce stade, le Vice-Président du Comité a informé la Division des achats et le

² Le 31 août 2006, le Conseil de sécurité, par sa résolution 1706 (2006), a approuvé l'élargissement du mandat de la MINUS à la région du Darfour, assorti du déploiement de 17 300 soldats. Cependant, la résolution n'a pu être appliquée car le Gouvernement soudanais n'avait pas donné son consentement à l'époque.

Département de l'appui aux missions que le Comité ne disposait pas de renseignements suffisants pour faire une recommandation en connaissance de cause sur le dossier. La Division des achats a expliqué que la proposition du fournisseur n'était pas définitive car les négociations concernant les tarifs et la valeur du marché se poursuivaient. La Division a toutefois souligné que le délai imparti revêtait une importance capitale et que tout retard pouvait avoir un effet fâcheux pour l'Organisation. À sa réunion du 31 août 2007, le Comité des marchés du Siège a, à titre exceptionnel, examiné le dossier sans disposer de renseignements complets, en particulier le montant négocié du marché, ce qui est normalement indispensable pour des délibérations judicieuses.

26. Le procès-verbal de la réunion du Comité des marchés du Siège tenue le 31 août 2007 a été établi le 10 septembre 2007 et le Contrôleur a approuvé l'attribution du marché le 11 octobre 2007. Il ressort de l'examen du procès-verbal que le 9 septembre 2007, la Division des achats a informé le Comité que le marché était toujours en négociation et que le montant maximum actualisé était de 250 millions de dollars pour une période de six mois et de 41 millions de dollars pour chacune des deux prorogations facultatives de trois mois. Bien que le Comité ait relevé que le fait d'accepter des dossiers d'achats qui faisaient toujours l'objet de négociations avec les fournisseurs était contraire à la pratique établie, celui-ci est convenu, en notant l'urgence des besoins, de faire une dérogation et de poursuivre l'examen du dossier comme l'ont recommandé la Division des achats et le Département de l'appui aux missions. Pour le BSCI, cette pratique est inacceptable et la procédure du Comité des marchés du Siège n'a pas servi de contrôle interne efficace. Le Comité ne devrait pas subir de pressions le poussant à examiner, en vue de faire des recommandations, les dossiers d'achats sans disposer des renseignements pertinents nécessaires pour prendre une décision en connaissance de cause.

27. *Le Département de la gestion a fait savoir qu'il a été demandé au Comité des marchés du Siège d'examiner d'urgence le dossier de la PAE parce que le marché existant entre la PAE et le Département d'État des États-Unis devait expirer le lendemain de la présentation au Comité (31 août 2007). Par conséquent, si l'accord entre la PAE et l'ONU n'avait pas été confirmé, la PAE risquait de perdre son statut juridique au Soudan et devrait donc être démobilisée. Ce scénario aurait eu pour conséquence une augmentation considérable des coûts pour l'ONU et du temps nécessaire pour mobiliser d'autres moyens pour les travaux de construction au Darfour. Le Comité a été informé que les prix seraient encore abaissés si on poursuivait les négociations en cours, ce qui a effectivement permis de réaliser 41 millions de dollars d'économies supplémentaires. Le BSCI convient que les délais étaient serrés. La raison en était essentiellement la mauvaise planification qui a retardé la mise au point du cahier des charges, comme cela est déjà indiqué aux paragraphes 21 et 22.*

28. Les négociations avec la PAE ont pris fin le 12 septembre 2007, le montant maximum convenu étant de 250 millions de dollars, et le marché a été signé le 15 octobre 2007.

29. Vu la complexité et l'ampleur du marché pour la fourniture de services logistiques polyvalents, des délais insuffisants n'ont pas été accordés à la Division des achats et au Comité des marchés du Siège pour exercer efficacement leurs fonctions respectives. S'il est vrai que le choix du fournisseur sans appel à concurrence était permis car le Secrétaire général avait autorisé cette mesure

extraordinaire, l'attribution du marché sans appel à concurrence a suscité des échos défavorables qui ont nui à la réputation de l'ONU. Elle n'a pas non plus garanti à l'Organisation le meilleur rapport qualité-prix dans ce cas précis.

2. Évaluation insuffisante des soumissions

30. La Division des achats a adressé à la PAE une demande de proposition le 16 juillet 2007, en fixant au 15 août 2007 le délai pour présenter une réponse. Le 15 août, la PAE a soumis une proposition d'une valeur globale brute présentant son estimation initiale afin que les discussions se poursuivent et que l'ONU affine ses prescriptions techniques. Après des négociations en août et en septembre 2007, la PAE a soumis différentes propositions révisées, avec des estimations maximum variables se situant entre 333 millions de dollars et 790 millions de dollars pour une période d'un an.

31. Selon la Division des achats, les propositions de la PAE n'étaient pas claires et contenaient plusieurs erreurs importantes. La Division a dû passer un temps considérable à corriger les erreurs de calcul et les écarts qu'elle avait identifiés. En outre, le BSCI estime que la Division n'avait pas suffisamment comparé les propositions de la PAE aux critères retenus pour d'autres marchés semblables pour déterminer si l'offre était raisonnable. Par exemple :

a) Aucun document n'indiquait que le volet électrique, d'une valeur maximum de 48 millions de dollars, a été comparé à des critères ou normes quelconques pour évaluer le prix proposé par l'entreprise. *La Division de la gestion a fait observer qu'on a procédé à une comparaison des éléments du volet électrique du marché en utilisant les tarifs pratiqués par l'actuel entrepreneur en électricité de l'ONU.* Pendant l'audit, les pièces justificatives de cette comparaison, que le BSCI avait pourtant demandées, n'ont pas été fournies. *La Division des achats a par la suite fourni des documents supplémentaires indiquant que le Département de l'appui aux missions avait procédé à une analyse comparative de la proposition de la PAE et du contrat-cadre de l'ONU mais qu'il était difficile de faire correspondre le coût des articles comparés car ils ne comportaient pas les mêmes éléments.* Le BSCI maintient par conséquent que l'analyse comparative a été insuffisante;

b) Il n'y avait pas de données de référence pour certains engins de chantier de coût élevé, notamment le concasseur de roche évalué à 1,1 million de dollars par unité. *Le Département de la gestion a indiqué que s'il existe suffisamment de preuves dans le dossier pour démontrer qu'une analyse comparative a été effectuée pour au moins 38 articles de coût élevé, il n'y avait pas de preuve directe en ce qui concerne l'exemple que le BSCI a choisi de présenter dans le rapport, à savoir le concasseur. Il convient de noter que les concasseurs achetés par la mission étaient indispensables pour fournir des matériaux pour la construction des infrastructures.* Le BSCI accepte le fait que la Division des achats a évalué les prix proposés par rapport à des références comparables pour environ 80 % des articles de coût élevé. Néanmoins, certains articles de coût élevé, d'un montant d'environ 10 millions de dollars, n'ont pas été évalués. De l'avis du BSCI, étant donné qu'il s'agissait d'un contrat exclusif, tous les articles de coût élevé auraient dû être évalués par rapport à une référence valable. En outre, le BSCI a découvert que les trois concasseurs, que le Département de la gestion avait jugé indispensables pour les travaux de construction, n'avaient été livrés à la MINUAD qu'en septembre 2008 et qu'au 15 décembre 2008, ils restaient non emballés à Nyala;

c) On n'a pas étudié la structure du prix de chaque article, qui comprenait les frais de gestion, les frais généraux, les bénéfices et autres coûts divers. Par ailleurs, les frais généraux relatifs au bureau de l'entrepreneur à Washington, au bureau de gestion de projets à El Fasher et à la base des opérations logistiques au Darfour ont été incorporés au contrat pour la gestion et la supervision des services au titre du marché. *Le Département de la gestion a indiqué que pendant la dernière étape des négociations, les bénéfices de la PAE avaient été réduits et que celle-ci avait accepté de supprimer les frais de gestion sur tous les services sous-traités.* Le BSCI a découvert que si la PAE a accepté de réduire ses frais de gestion, c'était pour obtenir en échange la suppression de la clause de pénalité du contrat. Cela pourrait exposer l'ONU à des risques financiers, opérationnels et autres.

32. *Le Département de la gestion a aussi indiqué qu'une équipe composée de membres de la Division des achats, du Département de l'appui aux missions, du Bureau des affaires juridiques et du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité a mené de longues négociations, qui ont permis à terme de réduire le montant de la proposition initiale de la PAE de plus d'un demi-milliard de dollars. Le Département de la gestion a également indiqué que la proposition de la PAE comportait plus de 13 000 rubriques et que, partant du principe qu'une comparaison de toutes les rubriques aurait été plus qu'une gageure, la Division des achats avait usé de tous les moyens à sa disposition pour procéder à une analyse comparative.* Si le Bureau reconnaît l'effort consenti par le Département de la gestion pour négocier une réduction du coût, environ 270 millions de cette réduction étaient imputables à une erreur de calcul que la PAE a faite dans sa proposition.

33. En août, les prix proposés par la PAE pour le matériel de construction étaient généralement plus élevés et, dans certains cas, plus du double du prix offert dans les contrats-cadres de l'ONU pour du matériel semblable. Lors de l'examen du contrat de la PAE par le Comité des marchés du Siège, la Division des achats a indiqué qu'elle ferait un emploi optimal des contrats-cadres de l'ONU de sorte que du matériel semblable mais moins coûteux au titre de ces contrats puisse être acheté. Cependant, ainsi qu'il ressort du paragraphe 37, ce ne fut pas toujours le cas et, du fait des insuffisances en matière de gestion des marchés, l'ONU a été excessivement facturée. Le Bureau estime qu'il faudrait établir la responsabilité pour l'évaluation insuffisante des propositions de la PAE.

3. Lacunes relevées dans la gestion des ordres d'exécution

34. La PAE a exécuté le marché en suivant les ordres d'exécution donnés par la MINUAD. Au 31 mars 2008, la MINUAD avait demandé l'exécution de travaux d'un montant s'élevant à 127 millions de dollars au total. Les ordres d'exécution pour la construction de camps (70 millions de dollars), qui représentait une grosse part du marché, ont été émis près de cinq mois après sa signature et les travaux de construction proprement dits n'ont pas commencé avant avril 2008. En raison de retards pris dans l'émission des ordres d'exécution – la première demande ayant été faite le 13 février 2008 – le montant facturé par la PAE comprenait des frais d'administration à la base d'opérations logistiques, s'élevant à 4,3 millions de dollars pour la période allant du 22 décembre 2007 au 12 février 2008, bien que les travaux de construction n'aient pas commencé avant avril 2008.

35. *Le Département de l'appui aux missions a déclaré qu'aux termes du contrat, la PAE n'était pas tenue de donner suite aux ordres d'exécution émanant de la*

MINUAD si les frais d'administration n'avaient pas été acquittés pour les services fournis par le bureau de l'entreprise prestataire à Washington, le bureau de gestion du projet à Al Fasher et la base d'opérations logistiques au Darfour. Il était donc inexact de conclure que la PAE avait reçu des paiements au cours de la période allant du 22 décembre 2007 au 12 février 2008 sans avoir apparemment fourni aucun service. Le BSCI rappelle que les frais d'administration, estimés à 4,3 millions de dollars, concernent uniquement la base d'opérations logistiques de la PAE et que, étant donné qu'aucun ordre d'exécution de travaux de construction n'avait été émis au cours de cette période, l'Organisation des Nations Unies n'a reçu aucun service en contrepartie des dépenses encourues.

36. Aux termes du contrat, la PAE devait fournir des services à El Obeid, notamment construire un camp de transit pour le personnel militaire ainsi que d'autres installations et faire assurer la supervision de ces activités par son personnel à El Obeid. À cette fin, la MINUAD a émis des ordres d'exécution pour la période allant du 22 décembre 2007 au 14 juillet 2008. Toutefois, elle ne s'est pas rendue compte avant mars 2008 qu'aucun service ne serait requis à El Obeid. Selon les calculs du BSCI, qui ont été communiqués à la MINUAD et au Département de la gestion au cours de l'audit, les frais d'administration correspondant aux ordres d'exécution émis pour El Obeid durant la période allant du 1^{er} avril au 14 juillet 2008 devraient être réduits de 313 416 dollars. *Le Département de la gestion a indiqué qu'à la suite de négociations tenues avec la PAE en septembre 2008, celle-ci a accepté de ne pas percevoir les frais d'administration pour la base d'opérations logistiques d'El Obeid. Le Département de l'appui aux missions a ajouté que la MINUAD avait cherché à recouvrer les sommes surfacturées en les prélevant sur les factures non réglées présentées par la PAE.*

37. La MINUAD a adressé à la PAE des ordres d'exécution pour l'achat de matériel à des prix plus élevés que ceux prévus dans les contrats-cadres existants, ce qui a entraîné pour l'Organisation des Nations Unies un surcroît de dépenses de 7 millions de dollars. Même si l'on tient compte des frais de transport supplémentaires, l'écart considérable entre le coût d'acquisition du matériel facturé par la PAE et celui de matériel comparable couvert par des contrats-cadres existants n'est pas acceptable. Ainsi, la MINUAD avait commandé auprès de la PAE 18 groupes électrogènes de 500 kVA, qui coûtent 2,7 fois plus que le matériel analogue dans les contrats-cadres. Cet achat représentait 3 millions de dollars du montant total des dépenses supplémentaires (7 millions de dollars) (voir l'annexe pour un état récapitulatif du montant estimatif des incidences financières).

38. *Le Département de la gestion a fait observer que les prix indiqués dans les contrats-cadres correspondaient à des biens devant être livrés à Brindisi tandis que les prix facturés par la PAE prenaient en compte les frais de livraison sur place. Le Département a également indiqué que les contrats-cadres prévoyaient de longs délais de livraison. Tout retard dans la livraison des groupes électrogènes commandés en vertu d'un contrat-cadre aurait eu un effet préjudiciable sur les délais de déploiement prescrits par le Conseil de sécurité. En outre, il convenait de réduire l'élément de risque que comportait la commande d'articles auprès d'une tierce partie et leur intégration dans les opérations d'un autre prestataire de services. Aussi la solution retenue tenait-elle compte à la fois du prix et des méthodes de livraison qui feraient perdre le moins de temps.*

39. *Le Département de l'appui aux missions a également fait observer que si un contrat-cadre aurait pu permettre d'acheter du matériel meilleur marché, le manque d'efficacité qui en aurait résulté dans l'exécution du projet aurait coûté beaucoup plus cher à l'Organisation et aurait très certainement nui au calendrier d'exécution. En conséquence, un tel achat ne représentait pas le meilleur rapport qualité-prix.*

40. Le BSCI ne peut accepter ces arguments parce que l'écart de prix entre les contrats-cadres et le marché conclu avec la PAE était excessif. Comme indiqué au paragraphe 37, le montant facturé par la PAE pour un groupe électrogène de 500 kVA était 2,7 fois supérieur à celui indiqué dans le contrat-cadre de l'ONU. En outre, la Division des achats avait assuré le Comité des marchés du Siège que l'on aurait recours aux contrats-cadres dans toute la mesure du possible. Or, tel n'a pas été le cas. En outre, aux termes du contrat-cadre, le fournisseur devait effectuer la livraison dans les 60 jours suivant l'établissement du bon de commande. L'ordre d'exécution, qui n'avait été adressé à la PAE qu'en janvier 2008, prévoyait un délai de livraison se situant entre mars et la mi-juillet 2005. La Division des achats aurait donc pu acquérir les groupes électrogènes dans les délais prévus en signant un contrat-cadre et éviter ainsi des dépenses excessives.

41. Puisque la fonction de gestion du marché n'avait pas été pleinement opérationnelle à la MINUAD de décembre 2007 à avril 2008, le BSCI estime que le Département de l'appui aux missions aurait dû assurer le contrôle requis pour gérer les ordres d'exécution. Faute d'un tel contrôle, l'Organisation des Nations Unies a continué à essuyer des pertes financières résultant d'une mauvaise gestion des ordres d'exécution. Le Département devrait remédier aux lacunes relevées dans la gestion des ordres d'exécution et déterminer les responsabilités en ce qui concerne ces pertes.

4. Frais généraux et frais d'administration ne correspondant pas à la valeur ajustée du contrat

42. Le marché conclu avec la PAE comporte huit services dans le domaine du génie et 23 autres catégories de services. En raison de l'inactivité de la MINUAD, le nombre et la valeur des ordres d'exécution ont été faibles. Seul 1 des 23 autres services a été utilisé. De ce fait, en avril 2008, le montant à ne pas dépasser a été ramené de 250 millions de dollars pour une période de six mois à 150 millions de dollars pour une période de neuf mois. Toutefois, alors que la valeur du contrat avait été réduite de 40 %, les effectifs proposés pour les bureaux de l'entreprise prestataire, à savoir le bureau de gestion des projets en Afrique à Washington, le bureau de gestion du projet à El Fasher et la base d'opérations logistiques au Darfour, qui représentent un coût total de 35 millions de dollars, demeuraient inchangés.

43. *Le Département de l'appui aux missions a indiqué que les dépenses de personnel étaient des coûts fixes et que, même si aucun service n'avait été fourni, ces coûts étaient acceptables. Étant donné une réduction aussi importante du volume de travail et de la valeur en dollars du marché, le BSCI n'accepte pas l'argument selon lequel les frais généraux liés au personnel et à l'appui administratifs fournis par le prestataire de services ne peuvent être ramenés à un montant approprié. Le BSCI note que la Division des achats a négocié avec la PAE une réduction des frais généraux.*

5. Dépenses au titre des services de restauration et de gestion non fournis

44. En janvier 2008, la MINUAD a adressé à la PAE deux ordres d'exécution pour des services de restauration à El Fasher et Nyala à compter du 1^{er} avril 2008. Le montant forfaitaire mensuel comprenait le coût des services de gestion et l'entretien du matériel de restauration. Bien qu'aucun service de restauration n'ait été fourni à la MINUAD de janvier à mars 2008, le montant facturé comportait 248 166 dollars au titre de l'entretien du matériel de restauration pendant cette période.

45. *Le Département de l'appui aux missions a déclaré qu'un ajustement avait été opéré sur les dépenses au titre des services de gestion et de l'entretien du matériel de restauration, lequel s'était traduit par une réduction du montant net à acquitter au titre de ces services, s'élevant à 100 758 dollars.*

46. Le contrat prévoyait un montant pour chaque service rendu par la PAE, auquel s'ajoutaient des frais supplémentaires au titre des services de gestion. Ces frais correspondaient au coût du personnel de la PAE nécessaire pour assurer les services de nettoyage, de blanchisserie, de lutte antiparasitaire, d'entretien des abords et d'enlèvement des ordures. Le BSCI a établi que, bien que la PAE n'ait fourni aucun de ces services, les ordres d'exécution comportaient des dépenses d'un montant de 475 926 dollars au titre des services de gestion pendant six mois à compter de février 2008.

47. De l'avis du BSCI, la Mission ne devrait pas acquitter ces frais étant donné qu'aucun des services correspondants n'avait été rendu.

6. Retards dans la mise en place de la fonction de gestion des contrats

48. La valeur élevée et la complexité du contrat logistique diversifié rendent impérative une fonction de gestion des contrats soigneusement définie. En décembre 2006, le Département des opérations de maintien de la paix, lorsqu'il a demandé au Contrôleur d'approuver un contrat attribué en exclusivité à la PAE, a fait valoir la nécessité d'externaliser la fonction de gestion des contrats pour superviser tous les aspects liés au contrat avec l'entreprise susmentionnée. Le Département a expliqué que l'ONU ne serait pas en mesure de recruter et de former une équipe techniquement qualifiée pour assurer la supervision et le contrôle de la qualité dans le délai fixé.

49. Le BSCI s'inquiète de ce qu'il n'existait toujours pas, en avril 2008, de capacité pleinement opérationnelle, ni interne ni externe, pour gérer le contrat avec la PAE. Le budget approuvé de la MINUAD pour l'exercice budgétaire 2007/08 prévoyait le financement de 31 postes pour la Section de la gestion des contrats, mais la MINUAD n'en avait pourvu que trois à la fin avril 2008. Par ailleurs, bien que le Département des opérations de maintien de la paix ait perçu dès le mois de décembre 2006 la nécessité d'une fonction externalisée de gestion des contrats et que les opérations de passation de marchés aient commencé en mai 2007, la lettre d'attribution n'avait toujours pas été finalisée en septembre 2008. Ce retard dans la mise en place d'une fonction pleinement opérationnelle de gestion des contrats n'est pas justifiable.

50. *Le Département de l'appui aux missions a déclaré que le budget de la MINUAD n'a pas été approuvé avant le 22 décembre 2007 et que la campagne de recrutement avait été entravée de plusieurs manières : des fonctionnaires présélectionnés ont préféré ne pas se présenter aux entretiens; des fonctionnaires*

sélectionnés ont renoncé à leur nomination; et le personnel nommé s'est heurté à des délais extrêmement longs pour se rendre auprès de la mission. Le Département a précisé qu'au 31 octobre 2008, la capacité de la MINUAD en termes de gestion interne des contrats était de 16 fonctionnaires. Le BSCI réaffirme qu'il conviendrait de ne pas opter pour des contrats logistiques diversifiés à forte valeur sans s'assurer que la fonction de gestion des contrats appropriée est en place.

7. Délivrance d'une lettre d'attribution dont les termes excédaient le montant et la période de prorogation du contrat autorisés

51. En avril 2008, le Département de l'appui aux missions a adressé au Gouvernement espagnol un projet de lettre d'attribution concernant la prestation de services de gestion des contrats, en particulier pour aider la MINUAD à gérer les contrats relatifs à l'appui logistique diversifié, aux rations alimentaires et au carburant. Ces services devaient être fournis par la société à capital public Ingeniería de sistemas para la defensa de España (ISDEFE).

52. La lettre d'attribution a été établie à titre de mesure extraordinaire, après l'échec de deux appels d'offres lancés par la Division des achats en 2007. En mai 2007, la Division a lancé un appel d'offres concernant des services de gestion et de construction destinés à quatre missions de maintien de la paix, dont la MINUAD. Elle a reçu une proposition, qui s'est avérée ne pas satisfaire aux spécifications techniques. La Division a ensuite lancé, en août 2007, un autre appel d'offres concernant seulement la MINUAD, et a reçu deux propositions; une seule a été jugée conforme au cahier des charges, mais le fournisseur avait une filiale commune avec la PAE, ce qui aurait créé un conflit d'intérêt.

53. En octobre 2007, le Département de l'appui aux missions a contacté le Gouvernement espagnol au sujet de ces services et des négociations ont été engagées. En février 2008, la Division de la gestion et le Département de l'appui aux missions ont soumis le dossier au Comité des marchés du Siège, en recommandant d'attribuer le contrat au Gouvernement espagnol pour un an avec option de prorogation d'un an, le montant total du contrat ne devant pas excéder 27,4 millions d'euros (environ 40,5 millions de dollars). Le Comité s'était dit préoccupé par l'inopportunité de l'externalisation d'une fonction essentielle de l'ONU et par le manque de précision du cahier des charges. Ses membres avaient donc unanimement recommandé que la lettre d'attribution ne soit pas envoyée et que la Division des achats et le Département de l'appui aux missions cherchent une solution commerciale. Tout en prenant note des préoccupations du Comité, le Contrôleur n'avait toutefois pas accepté cette recommandation. Compte tenu des risques financiers liés à une mauvaise gestion des contrats à la MINUAD, et du fait que les contrats relatifs à l'appui logistique diversifié, aux rations alimentaires et au carburant avaient une valeur totale d'environ un milliard de dollars, le Contrôleur a autorisé le Département de l'appui aux missions à poursuivre les consultations avec le Gouvernement espagnol, en vue d'établir une lettre d'attribution pour les services requis selon les recommandations faites au Comité des marchés du Siège au moment de la présentation du projet.

54. Le Département de l'appui aux missions a émis un projet de lettre d'attribution pour une période d'un an avec option de prorogation de trois ans au maximum, le montant total ne devant pas excéder 85 millions de dollars. Ces termes ne respectaient pas le montant maximum fixé à 40,5 millions de dollars pour un an et

l'option de prorogation d'un an initialement proposés au Comité des marchés du Siège. Après la réalisation de l'audit, *le Département de l'appui aux missions a déclaré qu'une lettre d'attribution pour une période d'un an avec une option de prorogation d'un an également devait être établie.* Le BSCI constate que le Département de l'appui aux missions a apporté des corrections au projet de lettre d'attribution fixant à 40,5 millions de dollars le montant à ne pas dépasser.

8. Coût excessif des services de gestion des contrats

55. L'examen des clauses et conditions stipulées dans la lettre d'attribution a révélé que le coût du déploiement du personnel de l'ISDEFE durant la première année s'élèverait à 10 millions d'euros (14,8 millions de dollars). L'ISDEFE déploiera 24 consultants au Darfour, 3 personnes auprès de son bureau de gestion des projets à Madrid et 2 autres auprès de son bureau de gestion de pays au Darfour. Cependant, la rémunération mensuelle moyenne de 57 000 dollars versée à chacun des 24 consultants conformément à la lettre d'attribution était calculée sur la base d'un tarif horaire pour une journée de travail de 12 heures, à raison de 26 jours par mois pour chaque consultant. Les calculs effectués par le BSCI indiquent que l'ONU pourrait économiser plus de 4 millions d'euros (6,2 millions de dollars) par an si le tarif était négocié sur la base des horaires de travail de la MINUAD, soit huit heures par jour et 22 jours par mois.

56. *Le Département de l'appui aux missions s'est dit fermement convaincu que ramener le volume de travail fourni par les consultants aux niveaux suggérés par le BSCI n'était pas conforme à la pratique commerciale normalement admise. Il a en outre indiqué qu'il n'était pas inhabituel, dans le cadre d'une mission en cours de mise en place, que le personnel de l'ONU travaille 12 heures par jour et doit également travailler pendant le week-end.* Le BSCI maintient que s'il peut s'avérer nécessaire de faire des heures supplémentaires à certains moments, il n'est ni pratique ni efficace de présumer que de tels horaires de travail prévaudront tout au long d'une période de deux ans.

57. En septembre 2008, l'accord de sous-traitance n'avait toujours pas été finalisé. *La Division de la gestion a informé le BSCI que la lettre d'attribution au Gouvernement espagnol a été signée en décembre 2008.*

9. Prorogation des contrats-cadres existants

58. La Division des achats a prorogé un contrat-cadre en recourant à la mesure extraordinaire pertinente avant la date limite fixée au 31 mars 2008. Le BSCI n'a pas d'autres observations à formuler au sujet du recours à cette mesure.

10. Manque de compétences internes aux fins de la passation de contrats pour la prestation de services diversifiés

59. La Division des achats ne dispose pas des compétences voulues pour passer des contrats de prestation de services logistiques diversifiés. Pour le contrat avec la PAE, la Division a fait appel à trois fonctionnaires chargés des achats de l'Agence OTAN d'entretien et d'approvisionnement, au titre d'un mémorandum d'accord portant sur une période de six mois. Le BSCI considère que ce service est une fonction essentielle de l'ONU et qu'il faut accroître les capacités de la Division elle-même plutôt que de dépendre de fournisseurs extérieurs pour les contrats de prestation de services logistiques diversifiés.

11. Absence de recours aux mesures concernant les achats

60. Comme on le voit dans le tableau 1 ci-dessus, on n'a pas eu recours aux mesures 9, 11, 12, 15 et 16. Les responsables du DAM et de la MINUAD ont dit qu'ils considéraient les mesures extraordinaires comme des outils supplémentaires mais non obligatoires, et qu'en général, ils se contentaient d'appliquer les procédures normales. Par conséquent, certaines mesures extraordinaires ne devaient être appliquées qu'en cas de besoin. Comme il est indiqué au paragraphe 10 ci-dessus, le BSCI constate avec préoccupation que, dans la plupart des cas, les dérogations n'étaient en fait pas nécessaires. Cette situation a donné aux responsables la liberté de décider quand et dans quelle mesure il convenait de faire jouer les mécanismes de contrôle normaux, ce qui affaiblit le système de contrôle interne qui est en place.

B. Gestion des ressources humaines

61. L'application des six mesures extraordinaires touchant la gestion des ressources humaines n'a pas sensiblement accéléré le recrutement du personnel devant être affecté à la MINUAD. Il semblerait donc que l'ONU doive revoir la stratégie qu'elle met en œuvre pour attirer des candidats tant externes qu'internes à des postes sur le terrain dans le domaine du maintien de la paix. Elle pourrait par exemple enquêter sur les véritables besoins et préoccupations du personnel et sur les conditions à réunir pour que les offres d'emploi soient acceptées, en particulier pour les lieux d'affectation où les conditions de vie et de travail sont extrêmement difficiles. *Le DAM a indiqué au BSCI avoir déjà pris un certain nombre de mesures en collaboration avec le Département de la gestion pour améliorer l'administration des procédures de recrutement et d'affectation, comme la mise en œuvre dans les missions extérieures des plans d'action Ressources humaines, le renforcement des liens entre la planification de la relève, le suivi du comportement professionnel et la mobilité, et le lancement de campagnes d'information pour attirer des candidats qualifiés dans les opérations de paix, notamment.*

1. Manque d'effet des mesures extraordinaires sur la rapidité du déploiement du personnel

62. La mesure extraordinaire consistant à réaffecter immédiatement le personnel civil aux postes administratifs essentiels, sans faire paraître au préalable d'avis de vacance, visait à accélérer le recrutement et le déploiement de personnel à la MINUAD. Le DAM et la MINUAD n'ont toutefois pas déployé le personnel essentiel en temps opportun. Au 31 mars 2008, 13 des 33 postes administratifs essentiels (de la classe P-5 ou de rang supérieur) (soit 39 %) et 23 des 39 postes essentiels dans les services organiques (soit 59 %) n'avaient pas été pourvus. Certains des principaux cadres n'ont en outre pris leurs fonctions que plusieurs mois après le lancement de l'Opération hybride UA-ONU au Darfour.

63. En dépit du fait que le contrat exclusif attribué à la PAE avait pris effet six mois auparavant, l'ingénieur en chef et le chef du Bureau de la gestion des projets ne sont arrivés à la mission qu'à la fin du mois de février et à la mi-avril 2008 respectivement. Ces postes étaient pourtant indispensables à la bonne exécution du contrat. La MINUAD a expliqué qu'elle avait eu du mal à attirer et recruter du personnel expérimenté du fait des conditions de vie difficiles et des problèmes de sécurité au

Darfour. Au 12 mai 2008, 41 membres du personnel international sélectionnés par la MINUAD avaient décliné l'offre d'engagement qui leur avait été faite.

64. *D'après le DAM, au 12 novembre 2008, 50 postes essentiels de la classe P-5 ou de rang supérieur (soit 69 %) étaient pourvus : 26 à la composante appui et 24 dans les services organiques.*

65. La mesure extraordinaire concernant l'affectation provisoire de personnel civil visait à permettre à la mission d'origine de recruter et de former de nouvelles recrues pour remplacer les personnes affectées provisoirement à la MINUAD. Un fonctionnaire pouvait ainsi être réaffecté à titre provisoire pour une durée allant jusqu'à un an. Or, la Division du personnel du DAM n'a pas informé toutes les missions d'origine de cette disposition. L'enquête qu'a menée le BSCI a révélé que 8 des 12 missions interrogées ignoraient que le personnel affecté provisoirement à la MINUAD pouvait l'être pendant plus de 90 jours et qu'elles pouvaient recruter du personnel temporaire à sa place. En conséquence, seules deux missions d'origine ont recruté du personnel temporaire. Même lorsque les missions d'origine savaient qu'elles pouvaient recruter du personnel temporaire, elles ne l'ont pas fait. En effet, les demandes concernant l'affectation de personnel à la MINUAD ne portaient que sur une très courte période (90 jours généralement), sans qu'il soit précisé que cette affectation provisoire allait être prolongée. Par ailleurs, en avril 2008, le DAM a fait savoir à la MINUAD que cette mesure avait pris fin le 31 mars 2008. Le BSCI est d'avis que rien ne l'autorisait à faire une telle interprétation. *Le DAM a déclaré s'être entretenu avec la MINUAD et avoir décidé qu'il convenait de maintenir la mesure extraordinaire consistant à prolonger au-delà de 90 jours l'affectation du personnel à la mission pour répondre au mieux aux besoins de celle-ci. À des fins de contrôle, le Département avait prescrit à la MINUAD de préciser que la durée de l'affectation provisoire ne pourrait excéder 12 mois.*

2. Manque d'expérience du personnel affecté à titre provisoire

66. L'affectation provisoire de personnel civil a pour objet de mettre à la disposition de la mission d'accueil du personnel qualifié et expérimenté pour répondre à ses besoins urgents pendant une phase de démarrage ou d'élargissement. Le BSCI a constaté qu'à 71 %, le personnel recruté à titre provisoire à la MINUAD l'avait été sur le plan national et se retrouvait à un poste de rang supérieur à celui occupé dans la mission d'origine. Le DAM n'a défini aucun critère concernant l'expérience et les compétences spécialisées requises s'agissant du personnel sélectionné pour une affectation provisoire. *À la suite de l'audit, le DAM a déclaré qu'il avait donné des conseils à ce sujet à toutes les missions dans une communication datée du 28 août 2008.*

67. Qui plus est, le déploiement du personnel affecté provisoirement à la MINUAD a pris en moyenne 39 jours dans le cas du personnel recruté sur le plan international et 58 jours dans celui du personnel recruté sur le plan national. Bien que le DAM n'ait pas fixé de critère particulier pour ce type de déploiement, le BSCI estime qu'une affectation provisoire doit se faire immédiatement. Le déploiement avait donc été trop long.

68. Du fait du temps qu'il a fallu pour déployer le personnel affecté provisoirement à la MINUAD et étant donné que les personnes concernées n'avaient pas forcément les compétences requises pour exécuter les tâches qui leur étaient confiées, la mission n'a pas tiré pleinement profit de cette mesure extraordinaire.

3. Retard pris dans la vérification des références du personnel provenant de la Mission de l'Union africaine au Soudan

69. Afin de faciliter le déploiement du personnel, la MINUAD a pris une mesure extraordinaire consistant à accélérer le passage des membres du personnel civil de la MUAS aux postes de la mission. Au 31 mars 2008, 53 des 109 candidats présélectionnés par la MINUAD avaient été recrutés. La mission a indiqué n'avoir vérifié qu'une partie des références pour 17 d'entre eux. En agissant ainsi, elle a pris le risque de recruter du personnel dépourvu de l'expérience requise. *Le DAM a fait observer que la MINUAD avait bel et bien entrepris de vérifier les références, mais qu'elle avait eu du mal à obtenir en temps voulu des réponses des employeurs et des établissements universitaires concernés. La mission a transmis au Groupe de la vérification des références de la Base de soutien logistique des Nations Unies à Brindisi la liste des personnes qui travaillaient auparavant à la MUAS et dont les références n'avaient pas été vérifiées, afin qu'elle soit traitée à titre prioritaire.*

4. Versement d'une indemnité de subsistance (missions) en sus de la fourniture d'un logement et nouvelle indemnité de subsistance (missions) pour le Darfour

70. L'une des mesures extraordinaires dans le domaine de la gestion des ressources humaines était le versement d'une indemnité de subsistance (missions) en sus de la fourniture d'un logement. En conséquence, le Département de la gestion a modifié la politique relative à cette indemnité afin que, lorsque le logement est partagé et de qualité insuffisante, la déduction appliquée soit de 25 %, au lieu des 50 % habituels. L'officialisation de cette révision a beaucoup trop tardé. En effet, c'est le 21 février 2008 que la MINUAD a prié le DAM d'approuver les critères établis, soit plus d'un mois après que la politique correspondante avait été rendue publique (en janvier 2008). Bien que ce retard ait empêché dans une certaine mesure que la révision soit appliquée et annoncée au personnel en temps opportun, dans l'ensemble cette mesure extraordinaire a tout de même contribué à attirer du personnel à la MINUAD.

71. Une autre mesure extraordinaire était l'établissement d'une nouvelle indemnité de subsistance (missions) pour le Darfour, ce que le Bureau de la gestion des ressources humaines a fait. À compter du 1^{er} mars 2008, cette indemnité est passée de 116 dollars par jour à 143 dollars par jour. Le BSCI a constaté que cette mesure avait été utilisée efficacement.

5. Prolongation des délais de route pour le congé de récupération

72. La MINUAD a prolongé de deux jours les délais de route accordés à son personnel au titre du congé de récupération. Elle n'a toutefois pas publié d'instruction administrative pour modifier la politique en vigueur. Afin d'éviter que la disposition concernant les délais de route soit appliquée de manière arbitraire, il faut élaborer une nouvelle politique sur le congé de récupération. Le DAM a déclaré que la MINUAD avait fait paraître depuis une circulaire consacrée à la prolongation de deux jours des délais de route pour le congé de récupération.

6. Insuffisance de la dotation en effectifs de l'équipe d'intervention

73. Le DAM a commencé de faire ponctuellement appel à des équipes d'intervention pour permettre aux missions de recruter davantage de personnel sur le plan international. Trois autres missions sont actuellement dotées d'une telle

équipe. L'utilisation de l'équipe d'intervention de la MINUAD ne constituait pas une mesure extraordinaire, mais le BSCI aborde tout de même cette question dans le présent rapport en raison de l'effet du recrutement de personnel sur le déploiement de la MINUAD.

74. Le budget de la MINUAD pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2007 au 30 juin 2008 a été approuvé le 22 décembre 2007, à la suite de quoi il est devenu très urgent de recruter du personnel. L'équipe d'intervention de la MINUAD était opérationnelle depuis le début de l'année 2007, mais de 14, le nombre de personnes chargées de recruter du personnel sur le plan international est passé à 11 en janvier 2008 puis à 8 en avril 2008, les postes des personnes ayant quitté l'équipe étant restés vacants. Compte tenu du taux élevé de vacance de postes à la MINUAD, le BSCI estime que la mission doit continuer de tout mettre en œuvre pour étoffer ses effectifs, jusqu'à ce que le taux de vacance redevienne acceptable. *Le DAM a fait observer que l'équipe d'intervention comptait désormais 19 membres.*

C. Mesures extraordinaires prises dans d'autres domaines

75. Le Secrétaire général a donné son aval à une mesure extraordinaire tendant à faciliter le déploiement de contingents et le soutien logistique. Généralement, l'ONU effectue des versements trimestriels pour rembourser aux pays qui fournissent des contingents les sommes qui leur sont dues au titre des troupes déployées. La mesure extraordinaire permettait que l'on mensualise les remboursements pour la période d'octobre à décembre 2007, ce que l'ONU n'a cependant pas fait pour les pays fournissant des contingents à la MUAS. Le paiement a été effectué en mars 2008, car la MINUAD n'avait pas présenté les états certifiés des effectifs déployés dans les délais imposés. Cette mesure n'a donc porté aucun fruit.

76. La mesure extraordinaire concernant le déploiement de contingents à la MINUAD a permis aux pays fournissant des contingents de déployer leurs troupes avant la signature d'un mémorandum d'accord sur la composition de la force et les modalités du soutien logistique sur le terrain, reposant sur les larges accords généraux signés par l'ONU et les pays fournissant des contingents. Le BSCI n'a pas considéré qu'il s'agissait d'une mesure extraordinaire, le déploiement de contingents avant la signature officielle d'un mémorandum d'accord étant une pratique normale dans le cadre de la constitution des forces.

77. Pour ce qui est du soutien logistique, la mesure extraordinaire concernant le redéploiement d'aéronefs affrétés par la MINUAD auprès d'autres missions a été effectivement appliquée.

V. Recommandations

Recommandation 1

78. Lorsqu'il autorise à prendre des mesures visant à donner une certaine souplesse dans l'application des règles d'administration, le Secrétaire général devrait veiller à ce que soient en place des mécanismes de contrôle suffisants pour recenser correctement les risques que cela fait courir à l'Organisation sur le plan financier et sur celui de sa réputation.

79. *D'après le Département de la gestion, c'est avec prudence qu'on a abordé la question de l'autorisation de mesures visant à donner une certaine souplesse dans l'application des règles d'administration. Le Cabinet du Secrétaire général a indiqué qu'il n'avait rien à ajouter aux observations du Département de la gestion et du Département de l'appui aux missions. Le BSCI insiste sur la nécessité de mettre en place des mécanismes de contrôle pour équilibrer ces mesures et gérer les risques créés par l'application de mesures extraordinaires. Il ajoute que la justification de telles mesures doit être consignée convenablement avant qu'elles ne soient autorisées.*

Recommandation 2

80. Il faut que le Département de la gestion veille à ce que les tâches suivantes soient effectuées lorsque des mesures assouplissant l'application des règles d'administration sont prises à titre exceptionnel pour accélérer le déploiement d'une nouvelle mission : a) évaluation des risques en bonne et due forme, comportant une analyse des circonstances qui justifient le recours à des mesures extraordinaires et permettant de déterminer exactement quelles sont les mesures effectivement nécessaires au vu de l'analyse; b) communication de directives bien claires à tous les bureaux concernés et mise en place de mécanismes de contrôle garantissant que les risques liés à l'application des mesures extraordinaires sont bien recensés et suivis; c) définition des avantages mesurables escomptés et communication de ces éléments à tous les bureaux concernés, afin que l'on puisse juger de la réalisation des objectifs fixés pour l'application des mesures extraordinaires.

81. *Le Département de la gestion n'a pas accepté la recommandation 2, affirmant que les mesures proposées avaient été examinées à fond avant qu'il soit recommandé de les approuver. L'analyse des risques élaborée par le BSCI est considérée comme une activité continue, à laquelle se livrent constamment la Division des achats et d'autres services concernés, pour tout projet d'achat important caractérisé par son coût élevé, sa complexité ou la rapidité de son exécution. Le Département de la gestion a ajouté qu'un mécanisme d'évaluation des risques en bonne et due forme ne pourrait fonctionner que lorsque le système de gestion des risques de l'organisation serait complètement en service. Le Département de la gestion n'a rien dit de ce qu'il était proposé de faire quant à l'établissement de directives et de mécanismes de suivi aux fins de l'application de mesures extraordinaires, ni des avantages escomptés de leur application. Le BSCI maintient la recommandation 2, qui revêt une importance critique pour la bonne application de mesures extraordinaires à l'avenir.*

Recommandation 3

82. Le Département de l'appui aux missions devrait se poser, en coordination avec le Département de la gestion, la question de la responsabilité du fait que la fourniture de services logistiques polyvalents à la MINUAD n'a pas été organisée convenablement et qu'il a été décidé d'octroyer un marché exclusif à la PAE.

83. *Ni le Département de l'appui aux missions, ni le Département de la gestion n'ont accepté la recommandation 3. Le premier a affirmé qu'on ne pouvait pas l'accuser de ne pas avoir organisé convenablement la fourniture de services logistiques polyvalents à la MINUAD. Le second a déclaré que cette tâche relevait de la responsabilité du service demandeur, ajoutant que la décision de signer un*

marché exclusif avait été mûrement réfléchi à tous les niveaux du Secrétariat et que c'était la meilleure solution possible compte tenu des circonstances. Le BSCI maintient la recommandation 3, l'audit ayant montré que l'organisation de la fourniture de services logistiques polyvalents avait nettement laissé à désirer.

Recommandation 4

84. Le Département de l'appui aux missions devrait préparer et évaluer convenablement toute décision de signer un marché complexe de fourniture de services polyvalents, en effectuant une analyse coûts-avantages pour être sûr que, si elle le fait, l'ONU optimise bien l'utilisation de ses ressources.

85. *Le DAM n'a pas accepté la recommandation 4, affirmant que, dans une situation où il n'y a pas d'autre choix et les délais sont brefs, la réalisation d'une analyse coûts-avantages détaillée n'est ni pratiquement possible, ni utile.* Cette affirmation est contraire à la résolution 55/232 de l'Assemblée générale, qui impose d'analyser le caractère économique et l'efficacité d'une opération de sous-traitance. Le BSCI maintient donc la recommandation 4.

Recommandation 5

86. Le Département de la gestion devrait s'interroger sur la responsabilité des lacunes constatées dans l'achat de services logistiques polyvalents et dans l'administration du marché de la PAE, qui ont fait perdre ou risqué de faire perdre des sommes considérables.

87. *Le Département de la gestion n'a pas accepté la recommandation 5, indiquant a) qu'en négociant avec la PAE, la Division des achats avait fait baisser le coût du marché dans des proportions appréciables; b) qu'elle avait, dans la mesure du possible, fait une étude de prix pour les principaux éléments du marché; c) qu'elle avait examiné 13 000 articles de la soumission de la PAE pour vérifier que les prix étaient raisonnables.* Le BSCI ne nie pas ce qu'a fait la Division des achats, mais l'audit a révélé de sérieuses lacunes dans le processus des achats et dans l'administration des marchés, qui imposent de s'attaquer à la question de savoir où repose la responsabilité des sommes perdues. Il maintient la recommandation 5.

Recommandation 6

88. Il faut que le Département de la gestion fasse tout ce qu'il peut pour recouvrer les sommes excessives facturées par la PAE et pour éviter à l'avenir de perdre ainsi de l'argent.

89. *Le Département de la gestion a accepté la recommandation 6, disant qu'il avait recouvré le trop facturé en faisant baisser de 16 millions de dollars le montant des frais d'administration.*

Recommandation 7

90. Le Département de la gestion doit se doter de capacités internes en matière d'organisation de la fourniture de services logistiques polyvalents, afin d'être sûr qu'à l'avenir l'achat de ce genre de service sera conduit de façon efficace.

91. *Le Département de la gestion a accepté la recommandation 7, indiquant qu'il demanderait à l'Assemblée générale de lui donner des moyens supplémentaires*

pour lui permettre de renforcer ses capacités en matière d'achat de services logistiques polyvalents.

Recommandation 8

92. Il faut que le Département de l'appui aux missions veille à ce que la MINUAD acquière dans des délais raisonnables des capacités internes de gestion de marchés, afin de développer les compétences de l'ONU dans le domaine de la gestion des marchés complexes de services logistiques polyvalents.

93. Le Département de l'appui aux missions a accepté la recommandation 8, indiquant que la capacité interne de la MINUAD en matière de gestion de marchés avait été renforcée et que, au 31 octobre 2008, l'effectif correspondant avait été porté à 16 personnes.

Recommandation 9

94. Le Département de la gestion devrait modifier la lettre d'attribution signée avec le Gouvernement espagnol concernant la fourniture de services de gestion de marché à la MINUAD, afin d'aligner ses dispositions sur les horaires de travail normaux de la mission et de réaliser ainsi des économies appréciables.

95. Le Département de la gestion n'a pas accepté la recommandation 9, arguant que, dans la pratique, le nombre d'heures de travail dans les missions en démarrage était supérieur à la normale. Il est nécessaire que les services assurés par le Gouvernement espagnol le soient 26 jours par mois, indépendamment des congés de maladie, des congés annuels et des jours fériés. De l'avis du BSCI, s'il est vrai qu'il peut y avoir des périodes où on a besoin que les services soient assurés pendant un plus grand nombre d'heures, il n'est ni réaliste ni économique de poser comme hypothèse que pendant deux années entières les horaires seront de 12 heures par jour, 26 jours par mois. Le BSCI maintient la recommandation 9.

Recommandation 10

96. Il faut que le Département de l'appui aux missions fixe les critères à appliquer en matière d'expérience requise dans la sélection de personnel temporaire qualifié et de délais dans lesquels les intéressés doivent être déployés.

97. Le Département de l'appui aux missions a accepté la recommandation 10, indiquant qu'elle avait déjà été appliquée.

Recommandation 11

98. Il faut que le Département de l'appui aux missions veille à ce que le contrôle des références soit effectué en priorité pour tous les membres du personnel de la MUAS incorporés dans la MINUAD.

99. Le Département de l'appui aux missions a accepté la recommandation 11, indiquant que la MINUAD avait envoyé au Groupe du contrôle des références de la Base de soutien logistique des Nations Unies à Brindisi la liste des membres du personnel de la MUAS dont les références n'avaient pas été contrôlées. Elles le seront en priorité.

Recommandation 12

100. Le Département de l'appui aux missions devrait veiller à ce que l'équipe d'intervention en renfort créée pour faciliter le recrutement du personnel de la MINUAD soit renforcée, afin qu'elle continue de mener son action jusqu'à ce que les effectifs aient atteint un niveau acceptable.

101. *Le Département de l'appui aux missions a accepté la recommandation 12, indiquant que l'équipe de la MINUAD comptait alors 19 membres. Son effectif ayant été nettement renforcé, l'équipe s'emploiera sans tarder à pourvoir les postes vacants, et sa présence renforcera les activités de recrutement de la mission.*

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

Annexe

Récapitulatif des incidences financières des lacunes relevées (montants estimatifs)

<i>Numéro de paragraphe^a</i>	<i>Problème</i>	<i>Montant (dollars É.-U.)</i>
Pacific Architects and Engineers		
37	Prix excessivement élevé du matériel	7 000 000
35	Facturation de frais d'administration à la MINUAD lorsqu'il n'y avait pas de travaux en cours	4 300 000 ^b
44, 46	Facturation de prestations non fournies : services de restauration (248 166 dollars) et de gestion (475 926 dollars)	724 092 ^b
36	Ordres d'exécution concernant des services pour El Obeid qui n'étaient pas nécessaires	313 416 ^b
Total partiel		12 337 508
Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España		
55	Frais de gestion de marché exagérément élevés	6 200 000
Total partiel		6 200 000
Total		18 537 508

^a Du texte principal du rapport.

^b Le 2 janvier 2009, le Département de la gestion a informé le BSCI que ces montants avaient été recouvrés, soit directement, soit par la négociation.