

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 25 octobre 2002

QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

Point 5 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/2002/5-F

13 septembre 2002

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DU BUREAU DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL (2000-2001)

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

Note au Conseil d'administration



Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

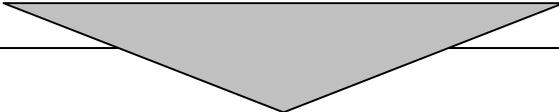
Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le fonctionnaire du PAM mentionné ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Responsable de la Division des services de contrôle (OEDO): M. D. Nelson tél.: 066513-2045

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Résumé

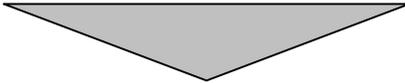


Conformément à l'article VI 2) b) viii) du Statut du PAM, le Conseil est saisi d'un rapport biennal sur les inspections et les enquêtes, pour examen et communication au Bureau des services de contrôle interne de l'Organisation des Nations Unies (OIOS), comme il est prescrit par la décision 1996/EB.3/3. Il s'agit du quatrième rapport du Bureau de l'Inspecteur général (OEDI); il porte sur la période allant de janvier 2000 à décembre 2001.

Le présent document:

- récapitule les enquêtes et les inspections entreprises et leur impact;
- rend compte des montants recouvrés, pour la période visée, à savoir plus de 800 000 dollars au total;
- donne des informations touchant la création de la Division des services de contrôle (OEDO); et
- décrit la coopération avec d'autres services d'inspection et avec les gouvernements hôtes.

Projet de décision



Le Conseil fait connaître ses observations au sujet du rapport de l'OEDI (WFP/EB.3/2002/5-F) et les communique avec le présent rapport au Bureau des services de contrôle interne de l'Organisation des Nations Unies.



INTRODUCTION

1. Le présent rapport est le quatrième de ce type établi par le Bureau de l'Inspecteur général; il porte sur la période allant de janvier 2000 à décembre 2001. À l'occasion de l'examen du rapport de l'OEDI pour la période 1998–1999, le Conseil d'administration avait recommandé que ce bureau maintienne le dialogue avec d'autres services de contrôle au sein du PAM —en particulier le Bureau de la vérification interne des comptes (OEDA)— ainsi qu'avec le Bureau des services de contrôle interne de l'Organisation des Nations Unies (OIOS). Le Conseil avait aussi recommandé que des mécanismes peu onéreux soient prévus dans l'ensemble du système des Nations Unies pour décourager les gaspillages, la fraude et les erreurs de gestion.
2. Au cours de la période biennale, l'OEDI a reçu un grand nombre de plaintes; il a été jugé que 71 cas méritaient une enquête ou d'enregistrement jusqu'à nouvel avis. Les rapports de 18 enquêtes et 11 inspections effectuées au siège et sur le terrain ont été soumis au Directeur exécutif. Des missions ont eu lieu dans 14 bureaux de pays.
3. Les inspections et enquêtes de l'OEDI ont permis de détecter, pendant la période considérée, des pertes de produits pour une valeur de plus de 4 748 000 dollars. Les montants recouverts pour la période considérée dépassent 800 000 dollars, dont plus de 80 pour cent représentent des montants recouverts pour des pertes, détournements ou vols de produits alimentaires. Plus de 10 pour cent représentent des montants en espèces recouverts à la suite de vols ou de manquements commis par le personnel; enfin, le solde correspond à la valeur d'un véhicule récupéré.
4. Pendant la période considérée, l'OEDI a formulé à l'intention de la direction 125 recommandations, dont 51 découlaient d'enquêtes et 74 d'inspections. Les recommandations portaient sur de nombreux sujets dont la discipline du personnel, les pratiques de gestion, l'administration des entrepôts, l'établissement de directives, la collaboration avec d'autres organes des Nations Unies, l'amélioration des procédures et le recouvrement de produits alimentaires détournés ou volés. Les rapports de l'OEDI précisent quels sont les services responsables de la mise en œuvre des recommandations (bureaux de pays, bureaux régionaux ou divisions au siège).

ENQUÊTES

5. Toute enquête commence par le signalement à l'OEDI d'éventuelles irrégularités, telles que violation de règles ou de règlements, erreurs de gestion, manquements, gaspillage de ressources, abus de pouvoir ou comportement irrégulier. Les enquêtes menées par l'OEDI ont pour objet d'établir si un acte frauduleux ou illégal a été commis, et si oui, d'identifier la ou les personne(s) responsable(s) en réunissant des éléments de preuve. Dans ses enquêtes, l'OEDI respecte les principes d'une procédure régulière. Ces principes exigent que l'enquête soit conduite de manière équitable, tant pour la personne qui en fait l'objet que pour le PAM, dans le respect des règlements.
6. Les 18 enquêtes effectuées par l'OEDI pendant la période considérée ont été menées au siège et sur le terrain. Les cas ayant fait l'objet d'enquêtes concernaient:
 - des pertes de produits (on trouvera en annexe les cas les plus représentatifs);
 - la suite à donner aux pertes de produits signalées au cours de la période précédente;



- une allégation de détournement important de produits alimentaires du PAM, affaire dans laquelle l'OEDI n'a pas trouvé de preuve à l'appui;
 - des allégations de mauvaises pratiques et de fautes du personnel dans des bureaux de pays; dans deux cas, les allégations ont été jugées sans fondement, tandis que dans trois autres cas, les allégations étant fondées, des mesures disciplinaires appropriées ont été prises contre les collaborateurs concernés; dans un de ces cas, l'OEDI a recouvré plus de 4 000 dollars qui avaient été détournés;
 - l'utilisation abusive de l'Internet ou du courrier électronique; le PAM a publié en 2000 une nouvelle directive sur l'utilisation des services de réseau et de l'Internet; l'utilisation de ces services par le personnel doit être conforme au code de conduite de la fonction publique internationale;
 - le harcèlement sexuel; l'OEDI relève que durant la période considérée, le personnel a été mieux sensibilisé à la politique du PAM en matière de prévention du harcèlement sexuel; ce thème est maintenant abordé dans le cadre de la formation du personnel aux questions de sécurité;
 - une prise d'otages (voir plus bas "collaboration interinstitutions"); et
 - des fraudes/vols d'argent liquide; dans un cas, la fraude a été découverte et la Division des finances a pu intervenir avant qu'une perte ne soit encourue; dans le deuxième cas, le montant de la perte subie, soit 100 000 dollars, a été intégralement recouvré, y compris les frais encourus; l'OEDI a communiqué au personnel des bureaux de pays les enseignements tirés de ces affaires en matière de sécurité des chèques et des autres instruments de paiement.
7. Cinq membres du personnel ont été sanctionnés par le Programme pour pertes de produits, et cinq autres collaborateurs ont été sanctionnés pour d'autres affaires évoquées plus haut.
8. Les enquêtes effectuées par l'OEDI au sujet des pertes de produits ont appelé l'attention des responsables du PAM sur la nécessité de prendre les mesures suivantes:
- améliorer la gestion en matière logistique;
 - insister sur le respect des directives du PAM concernant la gestion des produits alimentaires;
 - améliorer le suivi des produits alimentaires et donner rapidement suite aux pertes signalées;
 - assurer un suivi approprié et dispenser une formation adéquate aux contrôleurs de l'aide alimentaire;
 - mettre davantage en jeu la responsabilité des personnes ou services incriminés, que cette responsabilité soit le fait d'un service gouvernemental, d'un partenaire d'exécution ou d'un membre du personnel du PAM; et
 - prendre toutes les mesures correctives nécessaires, y compris des mesures assurant le remboursement intégral des produits perdus.



INSPECTIONS

9. Une inspection effectuée par l'OEDI permet d'obtenir une évaluation instantanée des activités, et aboutit à des recommandations immédiates sur les mesures correctives à prendre. Elle concerne davantage la gestion que les systèmes en place. Elle n'a ni le niveau de détail d'une évaluation, ni la portée d'une vérification financière, et elle n'a pas pour objectif de couvrir tous les aspects d'un programme. Une inspection est généralement entreprise en réponse à des informations reçues touchant un problème précis.
10. Les 11 rapports d'inspection publiés pendant la période considérée ont porté sur:
 - des bureaux de pays (un rapport a été rédigé sur une inspection de suivi, et une inspection a été entreprise parallèlement à une enquête);
 - l'utilisation de l'Internet et du courrier électronique;
 - des pratiques de gestion et d'administration;
 - les passations de marché dans un bureau de pays; et
 - l'utilisation de téléphones mobiles au siège.
11. Les inspections les plus significatives menées dans des bureaux de pays sont les suivantes:

Affaire A

12. Le bureau de pays présentait de graves déficiences en matière de passation de marchés, de finance, d'administration, de gestion des entrepôts, de suivi des activités vivres-contre-travail et de supervision. Le moral du personnel était bas.
13. Le responsable régional et le directeur de pays par intérim ont participé à l'inspection, et un grand nombre de problèmes ont été traités sans délai. Des mesures ont par exemple été prises pour réorganiser le bureau et pour réaffecter les employés à des tâches mieux adaptées à leurs compétences de base; les contrats des employés qui n'avaient pas donné satisfaction n'ont pas été renouvelés.
14. L'ancien directeur de pays et l'administrateur responsable ont été sanctionnés par le Programme.

Affaire B

15. L'OEDI a tiré parti d'une mission dans un pays pour effectuer une inspection de suivi dans un pays proche. L'inspection a permis de constater que la plupart des conclusions et des recommandations de la première inspection (portant sur la gestion de la trésorerie, la préparation des budgets, les finances, les déplacements, le personnel, les transports et la logistique, ainsi que l'administration du bureau) avaient été prises en considération. Cependant, quelques points restaient en suspens auxquels le bureau de pays devait donner suite. Le Coordonnateur résident des Nations Unies dans le pays a informé l'OEDI que les problèmes qui avaient suscité la première inspection ne lui avaient plus été signalés, et qu'à ses yeux le bureau de pays jouissait désormais d'une excellente réputation.



ÉVÉNEMENTS MARQUANTS DANS LES SERVICES DE CONTRÔLE

16. Le 1er novembre 2001, le Directeur exécutif a créé une nouvelle Division des services de contrôle (OEDO) qui vient coiffer les bureaux existants de l'Inspecteur général (OEDI), de la vérification interne des comptes (OEDA) et de l'évaluation et du suivi (OEDE). Cette décision visait à améliorer la coordination et la synergie entre les fonctions de contrôle.
17. Le Directeur de l'OEDO exerce la fonction clé d'Inspecteur général. À ce titre, il fournit des informations et rend compte directement au Directeur exécutif, ce qui montre l'importance accordée à l'amélioration des fonctions de contrôle et de la transparence. L'OEDO aide le Directeur exécutif à assumer ses responsabilités en matière de contrôle interne. L'OEDO fonctionne de manière indépendante, sous l'autorité du Directeur exécutif, et exerce ses fonctions de contrôle dans le plus grand respect des principes d'éthique et d'intégrité. La Division est habilitée à prendre toute mesure qu'elle juge nécessaire pour exercer ses responsabilités en matière d'évaluation et de suivi, de vérification interne des comptes, et d'inspection et d'enquête.
18. Le regroupement des services de contrôle existants a entraîné une amélioration immédiate, à savoir une augmentation notable des échanges quotidiens d'informations entre les unités de la Division, qui se transmettent maintenant régulièrement leurs plans de travail respectifs.
19. L'OEDO est responsable des tâches suivantes:
 - définition de stratégies générales de contrôle et encadrement de leur mise en œuvre;
 - planification des activités d'inspection et d'évaluation par ses divers services de contrôle et communication des informations entre les services; et
 - présentation au Directeur exécutif et aux comités compétents des résultats des mesures de contrôle interne prises par l'OEDO et des recommandations d'amélioration qui en découlent.

COLLABORATION INTERINSTITUTIONS

20. En ce qui concerne la collaboration interinstitutions, l'OEDI a participé au cours de la période considérée aux activités suivantes:
 - Le PAM, l'UNICEF et le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité (UNSECOORD) ont effectué une mission conjointe pour examiner une affaire de détention d'otages concernant un avion de l'Opération Survie Soudan. Cette mission a notamment recommandé d'améliorer les contrôles d'identité des passagers montant à bord des avions de l'Opération, de désigner un responsable de la sécurité internationale, et d'améliorer la planification d'urgence pour les prises d'otage.
 - Des fonctionnaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ont apporté à l'OEDI un concours précieux dans une inspection entreprise suite au signalement de détournement de produits alimentaires.



- Interpol a continué, durant la période considérée, à fournir à l'OEDI des services techniques concernant l'utilisation abusive de l'Internet et du courrier électronique.
- L'OEDI a effectué des recherches au nom de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et de la Banque mondiale, et a collaboré avec l'OIOS.

COLLABORATION AVEC LE CORPS COMMUN D'INSPECTION (CCI)

21. Pendant l'exercice biennal, l'OEDI a poursuivi sa collaboration avec le CCI; il a notamment formulé des commentaires sur le rapport complet du CCI concernant le renforcement des fonctions d'investigation des organisations du système des Nations Unies (WFP/EB.2/2001/8), qui a été présenté au Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire de 2001.

PARTICIPATION DE L'OEDI À DES RÉUNIONS/CONFÉRENCES

22. Dans l'optique de renforcer ses capacités et de mettre en commun les enseignements acquis, l'OEDI a participé à un certain nombre de conférences et de réunions, dont les suivantes:
- la deuxième Conférence des enquêteurs des organisations des Nations Unies et des institutions financières multilatérales, organisée par l'OEDI à Rome en juin 2000, immédiatement après la réunion annuelle des représentants des services de vérification interne des comptes, qui s'est elle aussi déroulée à Rome en juin 2000 sous la présidence de l'OEDA;
 - la conférence d'Interpol organisée au siège de cette organisation en septembre 2000 à Lyon (première Conférence internationale sur la coopération entre les autorités de police et les institutions bancaires et financières); et
 - des séminaires organisés au PAM et dans d'autres organisations internationales; lors des séminaires tenus au PAM, l'OEDI a présenté des exposés sur des questions d'intérêt commun.

COLLABORATION AVEC LES GOUVERNEMENTS HÔTES

23. Lors de ses enquêtes dans les pays, l'OEDI a continué à coopérer étroitement avec les autorités nationales. Pendant la période considérée, l'OEDI a collaboré avec les autorités nationales de nombreux pays d'Afrique, d'Amérique du Sud et d'Europe orientale sur des questions qui allaient de l'établissement de chèques frauduleux à des détournements de produits alimentaires. Cette collaboration a pour objet de mener les enquêtes à bonne fin, tout spécialement lorsque de graves infractions pénales ont été commises, y compris en relation avec les privilèges et immunités du PAM.



TÂCHES FUTURES

24. L'OEDI a continué à travailler œuvrer une meilleure transparence au sein du PAM. Un bureau de contrôle agissant au vu et au su de tous —et en particulier la création d'une division de contrôle— a déjà eu, et ne manquera pas d'exercer encore un effet dissuasif, en rappelant que les règles doivent être respectées. Les responsables, à tous les échelons, au siège comme sur le terrain, sont conscients du fait que leur action et leur comportement seront suivis, évalués, inspectés et feront si nécessaire l'objet d'enquêtes. En 2002 et 2003, l'OEDO examinera attentivement dans quelle mesure les recommandations ont été mises en œuvre ainsi que leur impact et leur importance.



ANNEXE

Pays A

1. Le bureau de pays ainsi qu'un donateur important ont signalé le vol de 32 tonnes de riz du PAM. L'enquête menée par l'OEDI dans le bureau de pays a révélé que les opérations du PAM dans ce pays étaient entachées depuis un certain temps de pertes de produits causées par des vols et des erreurs de gestion. L'OEDI a établi que la valeur totale des pertes encourues depuis 1995 dépassait 800 000 dollars.
2. À la suite de cette enquête, le gouvernement a reconnu qu'il y avait des carences, et a accepté de rembourser au PAM le montant total de la perte, qui dépassait 800 000 dollars. Un remboursement partiel de 30 pour cent de la valeur de la perte a déjà été effectué, et le solde devrait être versé d'ici à 2003, conformément à un échéancier qui a fait l'objet d'un accord entre le PAM et le gouvernement.
3. Le ministère concerné a amélioré la gestion des produits alimentaires en prenant les mesures suivantes: renouvellement du personnel d'encadrement, amélioration des registres des entrepôts pour qu'ils répondent aux normes du PAM, contrôles d'inventaire des stocks et amélioration du suivi des produits. Le ministère a aussi engagé un avocat pour donner suite aux cas de vol survenus depuis 1995.
4. Concernant ces pertes, deux cadres supérieurs du PAM ont été sanctionnés par le Programme pour manquement à leurs obligations.

Pays B

5. L'OEDI a mené une enquête sur des pertes de produits s'élevant à 1 154 tonnes, d'une valeur approximative de 250 000 dollars. Les pertes, qui comprenaient des quantités manquantes dans les entrepôts (250 tonnes), étaient dues à des livraisons non autorisées de produits alimentaires (782 tonnes) et à des vols (122 tonnes). La plupart des problèmes résultaient du manque d'attention accordé par les homologues gouvernementaux au plan d'opérations du projet. Des hauts responsables de la contrepartie ont indiqué qu'ils avaient constaté une différence générale concernant les mesures de contrôle interne et un manque d'intérêt à l'égard des problèmes à résoudre. L'un des projets, qui a subi la majeure partie des pertes, n'avait pas fait l'objet d'un suivi satisfaisant par le bureau de pays.
6. L'enquête de l'OEDI s'est déroulée parallèlement à une mission de logistique. L'OEDI et la mission de logistique ont présenté aux fonctionnaires du gouvernement une vue d'ensemble des améliorations à apporter à la gestion des produits alimentaires: une gestion conjointe de l'ensemble du processus d'acheminement des produits alimentaires, un meilleur état des entrepôts, un meilleur suivi et des procédures de rapport transparentes et exhaustives. Le gouvernement a coopéré avec le PAM pour mettre en œuvre ces mesures, et le bureau de pays a par la suite fourni à l'OEDI une liste d'améliorations qui avaient été apportées. Cette liste comprend des améliorations des contrôles internes, un renforcement de la formation du personnel, un examen approfondi des rapports mensuels sur la situation des stocks, le recrutement de contrôleurs de l'aide alimentaire supplémentaires dans les bureaux auxiliaires, et le recrutement de magasiniers du PAM travaillant avec les magasiniers de l'État afin d'assurer le respect des procédures du PAM en matière de gestion des produits alimentaires



7. Le bureau de pays a suspendu pendant environ une année le projet qui avait subi les pertes les plus importantes. Le projet a redémarré une fois les nouvelles dispositions logistiques mises en place par les homologues gouvernementaux. Un membre du personnel du PAM a été licencié pour manquements dans la gestion du projet.

Pays C

8. Le PAM a subi une perte de 580 tonnes de céréales, d'une valeur approximative de 198 000 dollars, en raison d'une fraude commise par une minoterie qui avait été chargée de produire de la farine à partir des céréales. Une plainte en justice et une enquête de l'OEDI ont conduit à la saisie d'une partie des céréales et au recouvrement d'une valeur d'environ 2 000 dollars. L'OEDI a recensé de graves lacunes dans les contrôles internes, lesquelles avaient rendu la fraude possible. Parmi ces points faibles figuraient des défauts dans les procédures de passation de marchés, un manque de séparation des fonctions, ainsi que des manquements du personnel du bureau auxiliaire, qui n'avait pas surveillé de manière satisfaisante les services de mouture des céréales. Le bureau de pays a pris des mesures pour renforcer la supervision du bureau auxiliaire; le responsable du bureau auxiliaire n'est plus employé par le PAM.
9. Les autorités judiciaires poursuivent la procédure engagée contre le propriétaire de la minoterie.

Pays D

10. 6 761 tonnes de farine de blé, d'une valeur de 3,5 millions de dollars, ont été détournées dans le pays durant une période de 19 mois. La farine, destinée à des réfugiés et à d'autres groupes vulnérables a été détournée au profit d'un programme de collations dans les écoles qui ne faisait pas partie des activités d'assistance du PAM. Le détournement a été découvert à l'occasion de contrôles effectués par des inspecteurs du PAM. Le bureau de pays a immédiatement suspendu toutes les distributions de produits alimentaires effectuées par le partenaire d'exécution et demandé que le gouvernement réalise une enquête approfondie.
11. L'enquête du gouvernement a établi que le détournement avait été commis par le partenaire d'exécution du PAM au moyen d'un système de fausses lettres de transport.
12. Grâce à l'intervention de l'OEDI, 5 261 tonnes de farine de blé ont été remboursées au PAM (700 tonnes en 2001 et 4 561 tonnes en 2002). Le bureau de pays a pris des mesures concernant les 1 500 tonnes restantes. Le PAM a retenu plus de 500 000 dollars sur les sommes dues au partenaire d'exécution en attendant qu'il accepte de rembourser la totalité des produits détournés et de compenser les paiements effectués pour le transport terrestre, le stockage et la manutention.
13. Le Directeur exécutif du PAM a écrit au Secrétaire général du partenaire d'exécution pour appeler son attention sur ce grave abus de confiance. Le partenaire d'exécution a muté des cadres supérieurs de son bureau local, a pris des mesures de restructuration et a mis en place des contrôles internes satisfaisants.
14. Un membre du personnel du PAM a été sanctionné par le Programme pour n'avoir pas réagi comme il convenait face à ce détournement.



Pays E

15. Les informations concernant cette perte ont été portées à l'attention du Conseil d'administration dans le rapport précédent de l'OEDI portant sur 1998 et 1999, car les pertes ont été identifiées pour la première fois en 1999. L'enquête de l'OEDI a eu lieu en 2000. Le gouvernement s'est engagé à rembourser au PAM la valeur de la perte, qui s'élève à 1,75 million de dollars, et il a signé un accord à cet effet en 2001. Un échéancier a été convenu pour le remboursement. Les remboursements devaient commencer en 2002, mais le gouvernement a procédé en 2001 à un remboursement anticipé de produits alimentaires pour une valeur de plus de 70 000 dollars. Le projet a été suspendu dans l'attente du début des remboursements.
16. L'organe de contrepartie responsable de la gestion du projet a été restructuré, et les collaborateurs soupçonnés d'être responsables du détournement des produits alimentaires du PAM ont été démis de leurs fonctions. Les mesures de suivi ont été revues et renforcées, prévoyant davantage de visites dans les entrepôts et les bureaux de terrain. Le personnel du bureau de pays a été renforcé: deux bureaux auxiliaires ont été créés afin d'améliorer la logistique, la gestion des produits alimentaires et le suivi.

