Nations Unies

Rapport du Corps commun d'inspection

Assemblée générale

Documents officiels · Quarante-neuvième session
Supplément No 34 (A/49/34)

Rapport du Corps commun d'inspection

Assemblée générale
Documents officiels · Quarante-neuvième session
Supplément No 34 (A/49/34)

Nations Unies · New York, 1994

NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

ISSN 0255-1977

[Original : anglais]
[9 septembre 1994]

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre		Paragraphes	Page
AVANT-PROPOS			v
I.	INTRODUCTION	1 - 10	1
II.	ORGANISATIONS PARTICIPANTES	11	3
III.	COMPOSITION DU CORPS COMMUN	12 - 16	4
IV.	SECRÉTARIAT	17 - 20	5
V.	PROGRAMME DE TRAVAIL	21 - 43	6
	A. Analyse du programme de travail pour 1994	24 - 42	6
	B. Programme de travail préliminaire pour 1995 et au-delà	43	9
VI.	MESURES PROPRES À AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT, LA PRODUCTIVITÉ ET L'EFFICACITÉ DU CORPS COMMUN D'INSPECTION	44 - 93	11
	A. Application de la résolution 48/221 concernant le Corps commun d'inspection	45 - 73	11
	B. Vues du Corps commun d'inspection, exposées conformément à l'alinéa b) de la décision 47/454 de l'Assemblée générale	74 - 93	15
VII.	RELATIONS ET COOPÉRATION AVEC LES ORGANISATIONS PARTICIPANTES, LES ORGANES DE CONTRÔLE EXTERNE ET LES ORGANES DE CONTRÔLE INTERNE ET D'AUTRES ORGANISMES COMPÉTENTS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES	94 - 103	19
VIII.	RÉSUMÉS DES RAPPORTS DU CCI	104 - 171	21
	A. Procédures appliquées par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle (JIU/REP/93/5, A/48/420, annexe)	104 - 112	21
	B. Dotation en effectifs des missions de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies et des missions apparentées (composante civile) (JIU/REP/93/6, A/48/421, annexe)	113 - 115	23

TABLE DES MATIÈRES (suite)

		Paragraphes	Page
C.	Analyse des économies découlant des applications des rapports du Corps commun d'inspection, 1985-1992 (JIU/REP/93/7, A/48/606, annexe)	116 - 120	26
D.	L'appui du système des Nations Unies en faveur de la science et de la technique en Afrique (JIU/REP/94/1)	121 - 125	27
E.	Implantation régionale de l'Union internationale des télécommunications (JIU/REP/94/2)	126 - 130	29
F.	Amélioration de la situation des femmes au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies à une époque de "gestion des ressources humaines" et d'"obligation redditionnelle" : un nouveau commencement? (JIU/REP/94/3)	131 - 137	31
G.	La communication au service des programmes de développement au sein du système des Nations Unies (JIU/REP/94/4)	138 - 143	35
H.	Vers un nouveau système de notation au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies : conditions nécessaires à son bon fonctionnement (JIU/REP/94/5, A/49/219, annexe)	144 - 154	37
I.	Examen et évaluation de l'action menée en vue de restructurer, au niveau régional, les activités des Nations Unies dans les domaines économique et social (JIU/REP/94/6, A/49/423, annexe)	155 - 159	40
J.	Mouvements de personnel et délais de recrutement (abattement) (JIU/REP/94/7)	160 - 167	42
K.	Locaux et services communs hors Siège des organismes des Nations Unies (JIU/REP/94/8) . .	168 - 171	44
IX.	SUITE DONNÉE AUX RAPPORTS DU CORPS COMMUN	172 - 173	46

AVANT-PROPOS

Le Corps commun d'inspection (CCI) a été créé à titre expérimental en vertu de la résolution 2150 (XXI) de l'Assemblée générale, en date du 4 novembre 1966. Le statut du Corps commun, tel qu'il avait été approuvé par l'Assemblée dans sa résolution 31/192 datée du 22 décembre 1976, a pris effet le 1er janvier 1978. Le Corps commun devenait ainsi un organe subsidiaire des organes délibérants des organisations du système des Nations Unies ayant accepté ledit statut. Ces organisations, dénommées ci-après les organisations participantes, sont énumérées au chapitre II du présent rapport. Le but principal du Corps commun est d'accroître l'efficacité du fonctionnement administratif et financier du système des Nations Unies.

En vertu de son statut, le Corps commun doit, entre autres, s'assurer que les activités entreprises par les organisations participantes sont exécutées de la façon la plus économique et qu'il est fait le meilleur usage possible des ressources disponibles pour mener à bien ces activités. Le Corps commun se compose de 11 inspecteurs ayant l'expérience des questions administratives et financières à l'échelon national ou international, y compris des questions de gestion, et sont nommés par l'Assemblée générale compte tenu du principe d'une répartition géographique équitable. Les inspecteurs, qui exercent leurs fonctions à titre personnel, sont nommés pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois.

Les inspecteurs ont les plus larges pouvoirs d'investigation dans tous les domaines qui intéressent l'efficacité des services et le bon emploi des fonds et peuvent faire des enquêtes et des inspections sur place. Ils sont par ailleurs habilités à inspecter ou évaluer les activités des organisations participantes et à faire des recommandations visant à améliorer la gestion et les méthodes et à assurer une plus grande coordination entre les organisations.

À sa quarante-huitième session, l'Assemblée générale, dans le préambule de sa résolution 48/221, a réaffirmé le statut du Corps commun d'inspection, seul organe indépendant exerçant, à l'échelle du système, des fonctions d'inspection, d'évaluation et d'enquête.

Le Corps commun rédige des rapports, des notes et des lettres confidentielles qui sont adressés à une ou plusieurs organisations ou qui intéressent le système des Nations Unies dans son ensemble. En outre, il présente à l'Assemblée générale et aux organes délibérants des organisations participantes un rapport annuel sur les principales activités qu'il a menées au cours de l'année.

Le présent rapport est le vingt-sixième que le Corps commun a établi depuis sa création.

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport rend compte des activités du Corps commun d'inspection pendant la période allant du 1er juillet 1993 au 30 juin 1994, et porte sur les grandes questions suivantes : a) programme de travail du Corps commun pour 1994 et programme de travail préliminaire pour 1995 et au-delà; b) mesures prises pour améliorer le fonctionnement, la productivité et l'efficacité du Corps commun (application de la résolution 48/221 de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 1993 et vues du Corps commun sur l'alinéa b) de la décision 47/454 de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 1992); c) relations et coopération avec les organisations participantes et d'autres organismes du système des Nations Unies; et d) suivi des rapports.

2. En ce qui concerne son programme de travail (A/49/111, annexe), le Corps commun a axé ses activités d'inspection, d'enquête et d'évaluation sur quatre secteurs prioritaires reliés entre eux, qui sont les suivants : a) questions relatives à la gestion, questions budgétaires et questions administratives; b) activités opérationnelles de développement; c) opérations de maintien de la paix; et d) assistance humanitaire.

3. En axant ses activités sur ces quatre secteurs, le Corps commun agit dans des domaines devenus prioritaires du fait de l'évolution du monde international et répond à cette évolution ainsi qu'aux préoccupations qu'elle fait naître parmi les États Membres et les secrétariats des organisations participantes. Les inspecteurs sont résolus à faire face aux tâches nouvelles de l'heure et veulent par conséquent que leurs travaux soient davantage en prise sur l'actualité et reflètent les priorités et les préoccupations qu'elle engendre.

4. Le chapitre V du présent rapport décrit le programme de travail du Corps commun pour l'année civile en cours, son contenu et les mesures propres à l'améliorer. Il donne également une indication du programme de travail provisoire du Corps commun pour 1995 et au-delà.

5. Au paragraphe 1 de sa résolution 48/221, l'Assemblée générale a pris acte avec satisfaction du rapport du Corps commun d'inspection sur ses activités pendant la période du 1er juillet 1992 au 30 juin 1993[1], de son programme de travail pour 1993 (A/48/129) et du rapport du Secrétaire général sur l'application des recommandations du Corps commun (A/48/383).

6. Dans cette même résolution, l'Assemblée générale a adressé au Corps commun deux demandes précises. Elle l'a prié, entre autres, d'étudier les moyens qui lui permettraient d'améliorer ses travaux d'inspection et d'évaluation dans des domaines d'activité précis, et de lui rendre compte à ce sujet à sa quarante-neuvième session (par. 13). Tout en notant avec satisfaction les efforts que déploie le Corps commun d'inspection pour améliorer ses méthodes de programmation, sa production et la qualité de ses travaux, l'Assemblée l'a prié de poursuivre ses efforts en vue d'appliquer les recommandations figurant dans le rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et de lui présenter un rapport à ce sujet (par. 3).

7. Il convient de rappeler également que l'Assemblée générale, à l'alinéa b) de sa décision 47/454, a demandé à connaître les vues du Corps commun d'inspection et de trois autres organes de contrôle quant aux mesures qui permettraient d'accroître l'efficacité de leurs mécanismes de supervision et, éventuellement, de les renforcer.

8. Le chapitre VI, intitulé "Mesures propres à améliorer le fonctionnement, la productivité et l’efficacité du Corps commun d’inspection", contient des observations détaillées du Corps commun sur les questions auxquelles se réfèrent la résolution et la décision de l’Assemblée générale évoquées plus haut; il rend compte également des mesures prises ou envisagées pour donner suite aux demandes susmentionnées émanant des organes délibérants.

9. Les relations et la coopération du Corps commun d’inspection avec les organisations participantes, les organes de contrôle externe et les organes de contrôle interne ainsi que les organismes compétents du système des Nations Unies sont traitées au chapitre VII du rapport.

10. Les chapitres VIII et IX du présent rapport portent, l’un, sur les résumés de rapports du Corps commun et, l’autre, sur la suite donnée aux rapports du CCI.

II. ORGANISATIONS PARTICIPANTES

11. Les organisations qui ont accepté le statut du Corps commun d'inspection sont les suivantes :

Organisation des Nations Unies et organismes affiliés

Organisation internationale du Travail (OIT)

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)

Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)

Organisation mondiale de la santé (OMS)

Union postale universelle (UPU)

Union internationale des télécommunications (UIT)

Organisation météorologique mondiale (OMM)

Organisation maritime internationale (OMI)

Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)

Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)

III. COMPOSITION DU CORPS COMMUN

12. Au 30 juin 1994, la composition du Corps commun était la suivante :

M. Andrzej Abraszewski (Pologne)** Président

M. Fatih Bouayad-Agha (Algérie)** Vice-Président

Mme Erica-Irene Daes (Grèce)**

M. Richard V. Hennes (États-Unis d'Amérique)**

M. Homero L. Hernández-Sanchez (République dominicaine)****

M. Tunsala Kabongo (Zaïre)**

M. Boris P. Krassouline (Fédération de Russie)****

M. Kahono Martohadinegoro (Indonésie)*

M. Francesco Mezzalama (Italie)****

M. Khalil I. Othman (Jordanie)****

M. Raúl Quijano (Argentine)****

---

* Expiration du mandat : 31 décembre 1994.

** Expiration du mandat : 31 décembre 1995.

*** Expiration du mandat : 31 décembre 1997.

**** Expiration du mandat : 31 décembre 1998.

13. Conformément à l'article 18 de son statut, le Corps commun a élu M. Andrzej Abraszewski président et M. Fatih Bouayad-Agha vice-président pour l'année civile 1994. En 1993, Mme Erica-Irene Daes et M. Andrzej Abraszewski étaient respectivement Présidente et Vice-Président.

14. À sa quarante-huitième session, l'Assemblée générale, agissant conformément aux articles 2, 3 et 4 du statut du Corps commun, a nommé M. Sumihiro Kuyama (Japon) en remplacement de M. Kahono Martohadinegoro, dont le mandat vient à expiration le 31 décembre 1994. M. Kuyama est nommé pour une période de cinq ans à compter du 1er janvier 1995.

15. Les mandats de M. Andrzej Abraszewski, Mme Erica-Irene Daes, M. Richard V. Hennes et M. Tunsala Kabongo venant à expiration le 31 décembre 1995, comme l'indique le paragraphe 12 ci-dessus, l'Assemblée générale, à sa quarante-neuvième session, devra, conformément aux mêmes articles 2, 3 et 4 du statut du Corps commun, nommer quatre inspecteurs aux sièges qui vont ainsi devenir vacants (pour plus de détails, voir A/49/110 et Corr.1).

16. Les inspecteurs tiennent à redire qu'ils pensent que l'Assemblée générale devrait continuer, lors du choix et de la nomination des inspecteurs, de prêter une attention spéciale aux qualifications que requiert le paragraphe 1 de l'article 2 du statut du Corps commun d'inspection.

IV. SECRÉTARIAT

17. Le Corps commun est assisté par son secrétariat, qui comprend un secrétaire exécutif (D-2), sept attachés de recherche (3 P-5, 1 P-4, 2 P-3 et 1 P-2), deux assistants de recherche (G-7) et huit agents des services généraux. Cet effectif est le même depuis pratiquement la création du Corps commun. Dans sa résolution 48/221, l'Assemblée générale, tout en notant avec satisfaction les améliorations qui ont été apportées, s'est déclarée "consciente de la nécessité de doter le Corps commun d'inspection de moyens adéquats pour lui permettre de s'acquitter de ses fonctions".

18. Les effectifs actuels sont insuffisants. Cet état de choses, s'ajoutant à l'insuffisance des ressources budgétaires pour d'autres objets de dépense, compromet gravement les efforts résolus que fait le Corps commun pour améliorer sa productivité et son fonctionnement. L'effectif du secrétariat du Corps commun a également pâti de retards dans le recrutement de personnel pour pourvoir les postes vacants et remplacer quelques fonctionnaires absents pendant de longues périodes, notamment pour raison d'affectation à des missions de maintien de la paix. Le Corps commun espère que le Secrétariat de l'Organisation, auquel son propre personnel appartient, fera le nécessaire pour pourvoir les postes vacants et remplacer les fonctionnaires absents.

19. En ce qui concerne l'introduction des techniques informatiques modernes et l'information du CCI, un réseau local d'une capacité actuelle de 13 postes de travail a été installé. Une fois pleinement opérationnel, ce réseau reliera le Corps commun aux bases de données et aux unités administratives extérieures. Au cours des années à venir, les efforts du CCI auront essentiellement pour objet la création et la mise en place d'une structure de soutien technique et la formation de personnel d'appui doté des compétences voulues pour utiliser efficacement les techniques informatiques.

20. Tout en ayant progressé en ce qui concerne l'accès aux techniques informatiques modernes, le Corps commun demeure dans l'ensemble très en retard sur d'autres organismes du système des Nations Unies. Bien qu'il ait encouragé l'adoption de la technologie du disque optique, il n'a qu'insuffisamment accès au système de recherche documentaire de l'Organisation des Nations Unies ou à celui des autres organisations participantes. En dehors d'un micro-ordinateur appartenant à un membre de son personnel du CCI, ni les inspecteurs ni le personnel de recherche ne disposent de postes de travail.

V. PROGRAMME DE TRAVAIL

21. Le Corps commun a arrêté son programme de travail pour 1994 et son programme de travail préliminaire pour 1995 et au-delà (A/49/111, annexe).

22. Ce programme a été établi conformément au paragraphe 1 de l'article 9 du statut du Corps commun, aux termes duquel celui-ci doit, lors de l'établissement de son programme de travail, prendre en considération, outre ses propres observations, ses connaissances et son appréciation du rang de priorité à attribuer aux domaines susceptibles de faire l'objet d'une inspection, toutes demandes émanant des organes compétents des organisations et toutes suggestions faites par les chefs de secrétariat des organisations et par les organes chargés, dans le système des Nations Unies, des fonctions de contrôle budgétaire, d'enquête, de coordination et d'évaluation. Le Corps commun a été guidé également par les résolutions et décisions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies et des organes délibérants d'autres organisations participantes.

23. Ainsi qu'il est stipulé au paragraphe 2 de l'article 9 du statut du Corps commun d'inspection, le programme de travail a été soumis au Secrétaire général, qui l'a ultérieurement fait publier au titre du point de l'ordre du jour intitulé "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies" (A/49/111), et non au titre d'un point distinct de l'ordre du jour ("Corps commun d'inspection"). La raison en est que certains points de l'ordre du jour de la Cinquième Commission, y compris celui relatif au Corps commun d'inspection, ne sont examinés qu'une année sur deux, conformément à la résolution 46/220 de l'Assemblée générale datée du 20 décembre 1991.

A. Analyse du programme de travail pour 1994

24. Comme l'indique le paragraphe 32 de son rapport annuel pour 1993[1], au cours de la période considérée, le Corps commun a continué d'axer ses activités d'évaluation d'inspection et d'enquête sur quatre secteurs prioritaires reliés entre eux, qui sont les suivants : questions relatives à la gestion, questions budgétaires et questions administratives; activités opérationnelles de développement; opérations de maintien de la paix; et assistance humanitaire.

25. Il convient de noter que contrairement aux activités entrant dans le cadre des deux premiers secteurs prioritaires, qui représentent des domaines d'action bien établis dans lesquels le Corps commun d'inspection mène ses travaux régulièrement depuis des années, celles qui font l'objet des deux autres secteurs, relatifs au maintien de la paix et à l'assistance humanitaire, sont relativement nouvelles et découlent de l'évolution des priorités et des préoccupations des organisations internationales. L'étude de ces quatre secteurs prioritaires, décidée l'année dernière, semble avoir suscité une réaction favorable de la part des États Membres, comme le montre le paragraphe 13 de la résolution 48/221 de l'Assemblée générale, qui les énumère tous.

26. Le programme de travail a été établi comme suite à un certain nombre de demandes et de recommandations qui ont été adressées au Corps commun au cours des dernières années, en particulier celles formulées dans les résolutions 47/201 datée du 22 décembre 1992 et 48/221 datée du 23 décembre 1993. Ce programme de travail a été conçu autour des quatre grands axes suivants :

a) Orientation du programme de travail;

b) Types de rapports;

c) Productivité du Corps commun;

d) Équilibre entre les rapports qui intéressent l'ensemble du système et ceux qui sont adressés, pour décisions à prendre, à une ou plusieurs organisations participantes.

a) Orientation du programme de travail

27. Comme cela a déjà été dit au paragraphe 3, les inspecteurs, conscients de l'évolution des priorités dans les organisations du système des Nations Unies, étaient résolus à faire tout en leur pouvoir pour orienter le programme de travail du CCI vers les principaux sujets de préoccupation des États Membres et des secrétariats des organisations participantes.

28. Ils ont pris soin d'identifier ces sujets de préoccupation en effectuant une analyse approfondie des débats, résolutions et décisions de l'Assemblée générale des Nations Unies et des organes délibérants des autres organisations participantes. Ils ont été guidés également par les recommandations, débats et rapports d'un certain nombre d'organes intergouvernementaux et d'organes d'experts, tels que le Conseil économique et social, le Comité du programme et de la coordination, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, le Comité des commissaires aux comptes et la Commission de la fonction publique internationale (CFPI). Il s'agissait de tenir compte d'un aussi grand nombre que possible de demandes et de suggestions émanant des organisations participantes.

29. Du fait de cette méthode, la plupart des 17 études comprises dans le programme de travail actuel du Corps commun correspondent à des propositions faites par les secrétariats des organisations participantes ou découlent de résolutions, décisions et débats de fond des organes délibérants de ces organisations.

30. Les inspecteurs ont été particulièrement satisfaits que des études et des rapports précis aient été demandés au CCI par les organes délibérants de l'Organisation des Nations Unies et de l'Union internationale des télécommunications (UIT). Ils considèrent que les organes délibérants des organisations participantes devraient s'attacher plus souvent à orienter les travaux du Corps commun vers des sujets précis. Le Corps commun ne pourra que s'en féliciter.

31. Si d'autres organes de contrôle externe choisissaient eux aussi des sujets précis, le programme de travail du Corps commun gagnerait en précision et en concentration. Cette manière de procéder est celle que le CCI préconise depuis 1991[2].

32. Les inspecteurs continueront à tenir compte de la nécessité de concentrer leurs travaux sur les préoccupations majeures des organisations participantes lorsqu'ils élaboreront le programme de travail du CCI, qui pourra au besoin être modifié.

b) Types de rapports

33. Le programme de travail du Corps commun pour 1994 et son programme de travail préliminaire pour 1995 et au-delà traduisent la volonté des inspecteurs d'accéder au voeu des États Membres — exprimé entre autres dans les paragraphes 3 et 13 de la résolution 48/221 de l'Assemblée générale — de voir les rapports du CCI s'orienter vers l'inspection, l'enquête et l'évaluation.

34. Pour opérer la réorientation souhaitée, le Corps commun a entrepris une étude interne sur les procédures et règles d'inspection, d'enquête et d'évaluation (voir par. 70 à 72 ci-après). Ce travail a pour objet de mettre à jour et de codifier la pratique en vigueur au CCI et devrait permettre à celui-ci de tirer les enseignements de l'expérience, la sienne, ainsi que celle d'autres organismes internationaux et nationaux analogues.

35. Dans sa résolution 47/201, l'Assemblée générale a invité le Corps commun d'inspection, lorsqu'il établirait son programme de travail, à formuler des propositions reflétant les recommandations formulées dans le rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/47/755). Un passage du paragraphe 13 de ce rapport dit ce qui suit : "le Comité consultatif estime que, puisque la fonction de recherche ne permet pas nécessairement au Corps commun de mieux s'acquitter des obligations qui lui incombent aux termes de son statut, il ne devrait plus mener de travaux de cette nature mais se consacrer davantage aux travaux d'inspection et d'évaluation, prévus dans son statut".

36. Tout en souscrivant pleinement à l'idée que c'est par le moyen d'inspections, d'enquêtes et d'évaluations que le CCI s'acquitte au mieux de ses fonctions, voie dans laquelle il s'est résolument engagé ces dernières années, le Corps commun tient à formuler les observations qui suivent afin qu'il n'y ait pas de malentendu.

37. La recherche, au sens de recherche attentive et suivie, investigation critique, travail systématique d'établissement des faits[3], est et doit continuer d'être une activité fondamentale et générique, comme l'analyse et l'écriture. Le Corps commun doit appliquer les notions et la méthodologie de la recherche dans tous ses travaux, qu'il s'agisse de l'inspection, de l'enquête ou de l'évaluation. Les constatations sur lesquelles débouchent l'une ou l'autre de ces trois activités doivent reposer sur un travail de recherche efficace et rationnel. Des recommandations précises, bien documentées et propres à orienter l'action ne peuvent être formulées que sur la base de travaux d'analyse et de recherche de haute tenue.

38. Aussi, l'observation du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires devrait-elle être comprise comme signifiant que les rapports du Corps commun ne devraient pas se borner à être descriptifs, théoriques et abstraits et qu'ils devraient être plutôt analytiques, pratiques et normatifs, le travail de recherche sur lequel ils se fondent devant être du niveau voulu pour l'établissement de rapports de haute tenue. Le problème ne tient pas à un défaut inhérent à la notion de recherche, mais plutôt au fait qu'il y a peu de temps encore les sujets sur lesquels portaient les rapports du Corps commun n'étaient pas définis de façon suffisamment étroite pour être utiles aux travaux des organisations du système des Nations Unies ou ne répondaient pas suffisamment bien à leurs préoccupations. Un contrôle plus rigoureux de la qualité s'impose également si l'on veut que la recherche soit régulièrement d'une haute tenue.

c) Productivité du Corps commun

39. Le programme de travail pour l'année civile en cours (voir A/49/111) contient une liste de 17 rapports, ce qui représente une augmentation sensible par comparaison avec les 12 qui figuraient au programme de travail de 1993.

40. L'amélioration de la productivité du Corps commun est un souci constant des inspecteurs. Au troisième alinéa du préambule et au paragraphe 3 du dispositif de sa résolution 48/221, l'Assemblée générale a noté avec satisfaction les mesures qu'avait déjà prises le CCI pour accroître sa productivité.

41. Les inspecteurs se proposent de maintenir à l'étude la question de la productivité. L'informatisation du CCI et l'accès aux techniques informatiques modernes devraient en principe permettre d'augmenter encore sa productivité, sans que cela fasse passer la qualité au second plan.

d) Équilibre entre les rapports qui intéressent l'ensemble du système et ceux qui sont adressés, pour décisions à prendre, à une ou plusieurs organisations participantes

42. Comme par le passé, au cours de la période considérée, le Corps commun a tenu le plus grand compte de la nécessité de maintenir l'équilibre, dans le programme de travail, entre les rapports qu'il adresse à toutes les organisations du système des Nations Unies et ceux qui intéressent une ou plusieurs d'entre elles. Étant, comme il est dit au sixième alinéa du préambule de la résolution 48/221 de l'Assemblée générale, le "seul organe indépendant exerçant, à l'échelle du système, des fonctions d'inspection, d'évaluation et d'enquête", le Corps commun est soucieux de donner la préférence aux rapports qui intéressent l'ensemble du système. C'est pourquoi, sur les 17 rapports inscrits au programme de travail actuel, 11 s'adressent à l'ensemble du système.

B. Programme de travail préliminaire pour 1995 et au-delà

43. En ce qui concerne les domaines qui feront l'objet des futures études, les inspecteurs feront porter leurs rapports et activités d'inspection, d'évaluation et d'enquête au cours de 1995 et au-delà sur les quatre mêmes secteurs définis plus haut (voir par. 24 ci-dessus). Les 13 sujets indiqués ci-après appartiennent aux quatre grands secteurs en question, qui pourront être développés, affinés et élargis :

1. Questions relatives à la gestion, questions budgétaires et questions administratives

a) Comparaison des méthodes de calcul de la répartition géographique utilisée dans le système des Nations Unies (proposition de l'UNESCO);

b) Inspection de la Commission économique pour l'Europe (proposition interne);

c) Inspection de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (proposition interne);

d) Nombre, ampleur et coût des conférences, séminaires, ateliers et autres réunions prévus dans les programmes de coopération technique des institutions spécialisées des Nations Unies (proposition du PNUD);

e) Effet des nouveaux arrangements du PNUD concernant les dépenses d'appui (proposition de la FAO et de l'ONU).

2. Activités opérationnelles de développement

a) Contribution du système des Nations Unies à la promotion de la femme sur les plans économique, social et politique : progrès réalisés et perspectives d'avenir (proposition interne);

b) Coopération pour le développement menée par les organismes des Nations Unies dans le domaine de la science et de la technique : troisième partie — Amérique latine et Caraïbes (proposition de la FAO);

c) Relations entre les organismes de financement du système des Nations Unies, en particulier le FNUAP, et le Secrétariat de l'ONU, en particulier les commissions régionales (proposition interne).

3. Opérations de maintien de la paix

a) Problèmes de la phase de démarrage des opérations de maintien de la paix (demandé par l'Assemblée générale au paragraphe 2 de sa résolution 48/221);

b) Effectifs de la composante militaire des opérations de maintien de la paix, y compris relève des contingents (proposition interne);

c) Méthode d'établissement et de présentation du budget des opérations de maintien de la paix (proposition interne);

d) Opérations de maintien de la paix : financement, achat et gestion des véhicules (proposition interne).

4. Assistance humanitaire

Enquête sur les rapports entre l'assistance humanitaire et les opérations de maintien de la paix (proposition de l'UNICEF).

VI. MESURES PROPRES À AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT, LA PRODUCTIVITÉ ET L'EFFICACITÉ DU CORPS COMMUN D'INSPECTION

44. Le présent chapitre est consacré à une récapitulation des mesures prises pour appliquer plusieurs recommandations adressées au CCI, notamment celles formulées dans la résolution 48/221. On y trouvera aussi les observations connexes du CCI sur les mesures visant à accroître l'efficacité des mécanismes de contrôle externe et, si possible, à les renforcer, comme l'Assemblée générale l'a demandé à l'alinéa b) de sa décision 47/454 du 23 décembre 1992, réaffirmé dans sa décision 48/493 A du 29 juillet 1994.

A. Application de la résolution 48/221 concernant le Corps commun d'inspection

45. Le CCI se félicite de la possibilité qui lui est offerte de communiquer à l'Assemblée générale un certain nombre d'observations sur des points précis de la résolution 48/221. C'est pour lui une excellente occasion d'informer les États Membres des efforts qu'il a déjà faits ou qu'il envisage de faire, en vue d'améliorer son fonctionnement, sa productivité et ses résultats. Il trouve dans cette résolution un encouragement à poursuivre sa tâche avec énergie et détermination.

46. Au paragraphe 13 de la résolution, le Secrétaire général et le CCI ont été priés d'étudier les moyens qui permettraient à cet organe d'améliorer ses travaux d'inspection et d'évaluation dans des domaines d'activité précis, tels que les opérations de maintien de la paix, l'assistance humanitaire, les activités opérationnelles de développement et des questions techniques et financières. Au paragraphe 4, l'Assemblée a invité le CCI, dans ses programmes de travail futurs, à privilégier les activités d'inspection et d'évaluation en vue d'assurer l'utilisation optimale des fonds et de renforcer ainsi l'efficacité du fonctionnement administratif et financier des organismes des Nations Unies.

47. Comme cela est indiqué plus haut, l'Assemblée générale — après avoir noté avec satisfaction, au paragraphe 3, les efforts que déploie le CCI pour améliorer ses méthodes de programmation, sa production et la qualité de ses travaux — a prié celui-ci de poursuivre ses efforts en vue d'appliquer les recommandations figurant dans le rapport du CCQAB et de lui présenter un rapport à ce sujet.

48. Depuis quelques années, le CCI se préoccupe essentiellement d'accroître son efficacité. À cette fin, il a pris diverses mesures et, notamment, étoffé son programme de travail en y inscrivant de nouvelles orientations, élargi et intensifié son dialogue et ses consultations avec les États Membres et les organisations participantes, et adopté une série de mesures pour améliorer son fonctionnement interne.

49. Mais, quels que soient leurs mérites, les efforts du seul CCI ne suffiraient pas pour que son travail atteigne le niveau d'efficacité et d'utilité que souhaitent les États Membres, les organisations participantes et le CCI lui-même et leur donne toute satisfaction. Aussi, le CCI a-t-il plusieurs fois soumis à l'Assemblée générale des propositions tendant à améliorer son fonctionnement, dont certaines figurent dans ses rapports annuels pour 1991, 1992 et 1993[4].

50. Il convient de rappeler à cet égard qu'au paragraphe 15 de la résolution 48/221, l'Assemblée générale a décidé de garder à l'étude certaines des propositions formulées par le CCI au paragraphe 40 de son rapport annuel pour 1993[1]. Ces propositions sont donc soumises à l'Assemblée à sa quarante-neuvième session.

51. Dans la même résolution, l'Assemblée générale a en outre réaffirmé le statut du CCI, seul organe indépendant exerçant, à l'échelle du système, des fonctions d'inspection, d'évaluation et d'enquête. La tâche confiée au CCI est vaste et le champ de ses activités est lui aussi étendu. Il a de grandes responsabilités à l'égard des États Membres et des organisations participantes. Mais ceux-ci ont aussi une responsabilité à l'égard du CCI : celle de lui manifester clairement leur soutien, s'il doit continuer de fonctionner efficacement. Le CCI estime donc que, pour accroître son efficacité, un effort concerté et des échanges actifs seront nécessaires de la part :

a) Des États Membres;

b) Des organisations participantes;

c) Du CCI lui-même.

a) Les États Membres

52. Par l'intermédiaire des organes délibérants des organisations participantes, les États Membres pourraient envisager les moyens qui leur permettraient de porter au CCI davantage d'attention, de l'orienter, de le diriger et de lui fixer des objectifs, afin de valoriser son travail et de lui donner un sens accru de sa responsabilité à leur égard. Ils pourraient examiner de plus près les rapports du CCI afin de lui suggérer des orientations et de lui fournir des conseils qui seraient également utiles aux organisations participantes. Ils pourraient aussi, comme l'a déjà proposé le CCI au paragraphe 40 de son rapport annuel pour 1993, procéder chaque année à un examen exhaustif et approfondi du programme de travail de celui-ci et lui préciser, en indiquant leur ordre de priorité, les activités qu'il y aurait lieu de soumettre à une inspection, à une enquête et à une évaluation.

53. Les États Membres pourraient enfin envisager de prévoir pour le CCI des ressources suffisantes et proportionnées à sa tâche et à l'étendue de ses activités. Le CCI examinera, avec les chefs de secrétariat des organisations participantes, les moyens d'obtenir des ressources extrabudgétaires, conformément au paragraphe 12 de la résolution 48/221.

b) Les organisations participantes

54. Aux paragraphes 8 et 9 de la résolution 48/221, l'Assemblée générale a prié les chefs de secrétariat des organisations participantes de redoubler d'efforts pour présenter en temps utile des informations détaillées sur les rapports du CCI et de veiller à ce que ces rapports soient examinés par leurs organes directeurs. Elle a en outre demandé aux chefs de secrétariat des organisations participantes concernées de veiller à ce que les recommandations du CCI approuvées par leurs organes directeurs soient appliquées et de faire rapport à ce sujet.

55. Le CCI espère vivement que des mesures concrètes d'amélioration répondront aux demandes adressées par l'Assemblée aux chefs de secrétariat des organisations participantes. Il ne doute pas que ceux-ci prendront toutes nouvelles mesures susceptibles de les aider à coopérer pleinement avec le CCI et à lui fournir un appui efficace.

56. À cet égard, les organes délibérants des organisations participantes pourraient, lorsqu'ils examinent les rapports du CCI, inviter celui-ci à participer à leurs délibérations. Cette interaction directe avec le CCI sur des questions présentant un intérêt particulier pour les organisations participantes concernées ne pourrait que donner plus de poids et d'autorité aux travaux du CCI, encourager l'examen approfondi de ses recommandations et garantir l'efficacité des mesures prises pour leur donner suite.

57. Dans le cadre de l'article 12 du statut du CCI[5], on pourrait envisager de demander à tous les chefs de secrétariat des organisations participantes de soumettre régulièrement à leurs organes délibérants respectifs et, éventuellement, à l'Assemblée générale des rapports annuels ou biennaux détaillés sur l'application des recommandations du CCI approuvées par leurs organes délibérants.

58. Les chefs de secrétariat des organisations participantes devraient soumettre, conformément à l'article 9 du statut du CCI (voir par. 22), des propositions précises, bien définies, suffisamment détaillées et motivées, et formulées, autant que possible, sur la base de résolutions et décisions de leurs organes délibérants.

c) Le Corps commun d'inspection

59. S'il est vrai qu'il souhaite bénéficier de la direction et de l'appui des États Membres, le CCI n'en a pas moins conscience qu'il doit mériter cet appui en fournissant un travail utile et en contribuant de façon décisive à rendre plus efficace la gestion des organismes des Nations Unies.

60. Aussi, au cours de la période que couvre le présent rapport, le CCI s'est-il particulièrement efforcé d'accroître sa productivité et son efficacité. Comme cela est indiqué plus haut, au paragraphe 48, il a entrepris, entre autres mesures, d'améliorer encore ses méthodes de programmation, notamment en répartissant plus équitablement entre les quatre grands thèmes prioritaires les questions à aborder dans les rapports; d'étudier plus attentivement les besoins et les préoccupations des organisations participantes; de donner plus de cohésion à la planification à long terme; de créer un fichier où sont classées les études; et de sélectionner avec plus de soin les questions à aborder dans les rapports, compte tenu de leur actualité, de leur utilité et de leur rentabilité.

61. Le CCI s'efforcera encore de se consacrer à des travaux relevant spécifiquement de l'inspection, de l'enquête ou de l'évaluation. Au cours de la préparation et de l'établissement de son programme de travail, il donnera la priorité aux études demandées ou suggérées qui correspondent le mieux aux trois fonctions susmentionnées. Lorsqu'il établira son programme de travail, il déterminera, dans la mesure du possible, la catégorie dans laquelle se classe chaque étude.

62. À cet égard, le CCI tient à faire observer que s'il multiplie ses activités d'inspection et d'évaluation, il devra multiplier aussi ses missions sur place, ce qui nécessitera des crédits supplémentaires au titre des frais de voyage.

63. Le CCI continuera à s'efforcer de se conformer rigoureusement aux recommandations que lui adressent l'Assemblée générale, le Conseil économique et social, le Comité du programme et de la coordination et les organes délibérants d'autres organisations participantes. Ses travaux n'en auront que plus d'à-propos, de pertinence et d'utilité.

64. Le CCI étudiera aussi des mesures permettant de mieux donner suite à l'application de ses recommandations et présentera régulièrement les informations pertinentes dans ses rapports annuels.

65. Dans ses futurs rapports, le CCI cherchera plus activement à proposer les mesures les moins coûteuses pour les États Membres et les organisations participantes et veillera à présenter des états d'incidences financières adéquats, tant pour les recommandations tendant à réaliser des économies, que dans les cas où des ressources supplémentaires paraissent nécessaires. Ces états d'incidences financières seront établis en étroite consultation avec les organisations participantes concernées.

66. Comme cela est exposé plus haut, aux paragraphes 19 et 20, le CCI — à condition de disposer des ressources nécessaires — cherchera plus activement à se doter de moyens informatiques modernes afin de créer la base de données exhaustive et fonctionnelle qui lui est nécessaire pour maintenir sa production et ses résultats à un haut niveau de qualité. Cette base de données créée grâce à l'installation du système intégré de gestion sera une mémoire institutionnelle et un outil de gestion permettant d'utiliser efficacement les ressources existantes sans entraîner d'incidences financières supplémentaires. Grâce à ces moyens techniques, le CCI disposera en outre d'informations systématiquement classées concernant ses nombreuses études antérieures, dont certaines gardent toute leur pertinence; il pourra aussi se reporter régulièrement à ses divers rapports et recommandations et tirer ainsi de meilleurs résultats de ses relations avec les organisations participantes.

67. L'utilisation des techniques informatiques aurait aussi un effet direct sur la productivité et l'efficacité du CCI puisque la rédaction et la correction des rapports, notes et lettres confidentielles s'effectueraient plus rapidement.

68. Conformément au paragraphe 7 de la résolution 48/221, le CCI continuera à maintenir des liens étroits avec le CCQAB, le CPC, la CFPI, le Comité des commissaires aux comptes, le Groupe mixte de vérificateurs externes des comptes et les organismes et organes du système des Nations Unies. (Pour plus de détails, voir plus loin, par. 98 à 102.)

69. Le CCI entend continuer d'améliorer tant la présentation que le contenu de ses rapports, notamment en formulant des recommandations orientées vers l'action, et indiquant avec précision qui sera chargé de les appliquer, ainsi que les modalités, les délais et les coûts correspondants. Il est en outre prévu d'uniformiser la présentation des rapports du CCI et d'en faciliter l'examen, par exemple en utilisant le plus souvent possible les graphiques et tableaux comparatifs.

70. Conformément à l'article 8 de son statut et aux vues formulées par le CCQAB dans son rapport sur le Corps commun d'inspection (voir A/47/755, en particulier par. 14 et 15), ainsi que de sa propre initiative, le CCI a entrepris l'examen et la mise à jour des normes qu'il doit appliquer et des procédures qu'il doit suivre pour s'acquitter de ses fonctions d'inspection, d'enquête et d'évaluation. Cette tâche comprendra :

a) Un examen des définitions classiques et techniques couramment admises de l'inspection, de l'évaluation et de l'enquête, afin de déterminer si elles correspondent bien aux activités du CCI;

b) Une synthèse des idées, actuelles ou passées, que ces trois expressions ont inspirées au CCI et ailleurs, de façon à établir des définitions pratiques qui pourront guider le CCI dans la conduite de ses activités, et à élaborer les méthodes et normes pertinentes qu'il devra appliquer;

c) Un examen des définitions qui ont été données de l'inspection, de l'évaluation et de l'enquête dans les divers organismes des Nations Unies, de façon à formuler des propositions susceptibles de valoriser les travaux du CCI dans chacun des domaines d'activité précis qui figurent dans le programme de travail approuvé.

71. Le CCI a déjà élaboré et rassemblé une abondante documentation, notamment un recueil des principaux documents de base traitant des travaux effectués au cours des 15 dernières années, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du CCI, en vue d'améliorer le contenu de son programme de travail, sa production, la qualité de son travail et le suivi de l'application de ses recommandations. De plus, pour mener à bien cette tâche, le CCI dispose également d'extraits de directives formulées en vue de certaines opérations de vérification des comptes et d'inspection, émanant de 11 sources bien connues et autorisées, spécialistes de ces activités.

72. Le CCI pense que son étude interne sur les méthodes et règles applicables en matière d'inspection, d'enquête et d'évaluation, aura pour effet d'améliorer ses travaux d'inspection et d'évaluation dans des domaines d'activité précis de l'ONU et des autres organisations participantes, comme l'Assemblée générale l'a demandé au paragraphe 13 de sa résolution 48/221.

73. Le CCI est décidé à continuer de faire en sorte que ses travaux présentent plus de pertinence et d'utilité pour les États Membres et les organisations participantes. Comme il s'agit là d'un processus continu, le CCI rendra compte chaque année dans ses futurs rapports des mesures d'amélioration qui auront été prises.

B. Vues du Corps commun d'inspection, exposées conformément à l'alinéa b) de la décision 47/454 de l'Assemblée générale

74. Le CCI se félicite que les États Membres de l'Organisation lui aient demandé d'exposer ses vues sur une question d'actualité aussi pertinente que le renforcement et l'amélioration de l'efficacité des mécanismes de contrôle externe. Il considère cette demande comme une nouvelle confirmation de son rôle en tant qu'organe de contrôle externe dont les vues seront attentivement examinées dans le cadre des débats de l'Assemblée générale à sa quarante-neuvième session.

75. Sur les mesures qui permettraient d'améliorer et de renforcer encore les mécanismes de contrôle externe, les vues du CCI sont liées et, dans une certaine mesure, analogues à celles déjà exposées dans la section A du présent chapitre, consacrée à l'application de la résolution 48/221 de l'Assemblée générale.

76. Après avoir attentivement examiné tous les aspects de la question, le CCI a conclu que la condition sine qua non de l'utilité, de l'efficacité et de la solidité de tout mécanisme de contrôle externe était que celui-ci soit soutenu, guidé, conduit et entraîné vers ses objectifs par les organes intergouvernementaux, à commencer par les organes délibérants. Il importe au plus haut point que les États Membres montrent clairement à tous les intéressés — en particulier, aux secrétariats des organisations soumises au contrôle — que les organes de contrôle externe jouissent, non pas seulement pour la forme, mais réellement, de leur appui, et leur rappellent que ces derniers exercent des fonctions de contrôle au nom des États Membres et doivent donc être pris au sérieux par les secrétariats des organismes contrôlés. Alors seulement sera créé un climat favorable qui permettra de vaincre les résistances ou les hésitations que rencontre parfois l'application de certaines recommandations.

77. Les organes intergouvernementaux doivent consacrer suffisamment de temps et d'attention aux unités de contrôle externe et avoir la volonté et la capacité de les conduire, de les guider et de les orienter vers les objectifs les plus importants, tant pour les États Membres, que pour le fonctionnement efficace des organisations.

78. Les moyens formels et matériels qu'exige le bon fonctionnement des organes de contrôle ont une grande importance. Il est absolument indispensable de formuler clairement les fonctions et les mandats de ces organes, en veillant de plus à exclure toute possibilité, pour les unités administratives contrôlées, d'interpréter leurs fonctions de manière ambiguë. Également importants sont les moyens matériels — ressources humaines et ressources financières — qui doivent répondre aux besoins des unités de contrôle.

79. Vu le coût et la complexité accrus des activités de l'Organisation[6], il faudrait veiller tout particulièrement à ce que ceux qui sont appelés à exercer des fonctions de contrôle possèdent les titres et l'expérience professionnelles de haut niveau qui sont nécessaires. Cela s'applique également au personnel élu ou nommé, ainsi qu'au personnel d'appui.

80. À ce qui précède s'ajoute la nécessité de garantir l'indépendance du personnel qui assure le service de ces entités. Des améliorations sont nécessaires dans ce domaine afin d'exclure toute ambiguïté quant à l'autorité dont relèvent ces fonctionnaires et d'éviter ainsi d'éventuels conflits hiérarchiques. Pour être exact, il faut préciser que le statut de ces fonctionnaires est celui du personnel nommé par le Secrétaire général et auquel s'appliquent le Statut et le Règlement du personnel des Nations Unies, mais qu'ils sont responsables devant l'organe de contrôle auquel ils sont affectés et pour lequel ils travaillent. De plus, il faudrait prévoir des garanties pratiques et efficaces pour que ce statut ne nuise pas à leur carrière professionnelle.

81. Le CCI estime qu'il faudrait s'attacher, avec plus d'attention et d'effort, à développer, sur le plan pratique, la coopération, la coordination et l'appui mutuel entre les organes de contrôle externe. Aussi, a-t-il pris note avec satisfaction du paragraphe 7 de la résolution 48/221, dans lequel l'Assemblée

générale l'a invité à maintenir des liens étroits avec un certain nombre d'organes de contrôle et avec des organismes et organes du système des Nations Unies en vue de renforcer la coordination de leurs activités dans un souci de rentabilité, de façon que la gestion de l'Organisation et des autres organisations participantes devienne à la fois plus efficace, plus responsable et plus transparente.

82. Il conviendrait de définir plus précisément la coopération entre les organes de contrôle externe, qui ne devrait pas se borner à éviter les chevauchements et les doubles emplois. Les organes de contrôle devraient recourir plus souvent à la pratique consistant à entreprendre des projets complémentaires, et aussi envisager l'exécution de projets plus vastes et plus complexes en s'entendant d'avance sur le partage des responsabilités.

83. Il serait bon d'abandonner l'approche qui tend actuellement à souligner et à protéger l'indépendance de chaque organe de contrôle et la séparation entre les tâches et fonctions des uns et des autres, et de développer un esprit de coopération positive entre ces organes.

84. L'expérience du CCI et son analyse de la situation présente révèlent une faiblesse générale des mécanismes de contrôle externe qui se traduit par le fait que les recommandations émanant d'eux, même approuvées, ne sont appliquées et suivies d'effet que d'une façon fragmentaire, confuse et précaire.

85. Il semble donc que, pour renforcer les mécanismes de contrôle externe et accroître leur efficacité, il soit nécessaire d'améliorer sensiblement la situation évoquée ci-dessus en mettant en place un système d'application et de suivi des recommandations efficace et transparent pour tous les intéressés.

86. Le CCI approuve les vues formulées par plusieurs membres de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale qui ont estimé que l'application et le suivi des recommandations approuvées émanant des organes de contrôle externe devraient faire partie des fonctions du Bureau des services de contrôle interne, agissant en tant que centre de coordination dans ce domaine pour l'ensemble du Secrétariat.

87. Le CCI estime donc que l'application des recommandations devrait figurer dans les rapports que le Bureau des services de contrôle interne doit présenter au Secrétaire général et à l'Assemblée générale. Aussi, recommande-t-il au Bureau de mettre au point, dès le début de son fonctionnement, les normes et procédures selon lesquelles il s'acquittera de ces fonctions en matière d'application et de suivi des recommandations, et d'en rendre compte à l'Assemblée. Le CCI serait heureux de fournir des conseils au sujet de ces normes et procédures internes.

88. La question plus vaste de la coopération et des relations entre les organes de contrôle externe et les organes de contrôle interne est un corollaire de ce qui précède. Comme cela est indiqué plus loin, au paragraphe 89, bien que le contrôle externe et le contrôle interne diffèrent par leur nature, il serait possible de définir des modalités pratiques de coopération entre eux. Il faudrait, tout d'abord, éliminer les doubles emplois et les chevauchements dans les activités de contrôle en assurant efficacement la liaison entre les organes concernés.

89. Par le biais de son rapport sur les procédures appliquées par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle (A/48/420, annexe), le CCI s'est associé aux débats qui ont lieu pendant la quarante-huitième session de l'Assemblée générale sur la nature et les caractéristiques des organes de contrôle externe et des organes de contrôle interne. À cet égard, le CCI note avec satisfaction le paragraphe 6 de la section II de la résolution 48/218 de l'Assemblée générale, dans lequel les États Membres ont montré clairement qu'ils souhaitaient que soient respectées la séparation et la distinction entre les rôles et les fonctions des mécanismes de contrôle externe et les organes de contrôle interne.

90. Le CCI appuie les vues qu'a exprimées, dans une lettre adressée au Président de l'Assemblée générale, en réponse à la demande formulée au paragraphe 8 de la section II de la résolution 48/218 de l'Assemblée, le Président du Groupe mixte de vérificateurs externes des comptes et du Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation, sur les différences de nature et les rôles et fonctions différents des organes chargés les uns du contrôle externe, les autres du contrôle interne et, en général, des mécanismes de contrôle (A/48/876, annexe).

91. Le CCI partage entièrement les vues du Groupe et du Comité, selon lesquelles un mécanisme dynamique et indépendant de vérification externe des comptes et de contrôle doit être la pièce maîtresse des dispositions prises à l'ONU en matière d'obligation redditionnelle (ibid., par. 1 et 2). C'est la raison pour laquelle le CCI tient à souligner que le rôle et les fonctions qui lui sont confiés par son statut devraient, dans l'ensemble, demeurer inchangés.

92. Conformément aux dispositions de son statut et en dépit de ses ressources limitées, le CCI est prêt à étendre le champ de ses activités pour y inclure les organisations du système des Nations Unies dont la participation n'est pas encore acquise. Ainsi élargies, ses tâches et responsabilités achèveraient de couvrir l'ensemble du système des Nations Unies.

93. Le CCI est prêt et s'engage à participer pleinement à tous les efforts déployés par l'Assemblée générale et les organes délibérants des autres organisations participantes en vue d'accroître encore l'efficacité des mécanismes de contrôle externe et de les renforcer.

VII. RELATIONS ET COOPÉRATION AVEC LES ORGANISATIONS PARTICIPANTES, LES ORGANES DE CONTRÔLE EXTERNES ET LES ORGANES DE CONTRÔLE INTERNES ET D'AUTRES ORGANISMES COMPÉTENTS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

94. Depuis quelques années, le CCI a eu pour politique d'intensifier ses relations et sa coopération avec les organisations participantes et avec les organes dont les fonctions sont analogues aux siennes. C'est pourquoi il a trouvé très encourageant le paragraphe 7 de la résolution 48/221 dans lequel l'Assemblée l'a invité à maintenir des liens étroits avec le CPC, la CFPI, le CCQAB, le Comité des commissaires aux comptes, le Groupe mixte de vérificateurs externes des comptes et les organisations et organes du système des Nations Unies.

95. Pendant la période considérée, des membres du CCI ont participé à la quarante-huitième session de l'Assemblée générale, en particulier aux débats de la Cinquième Commission et de la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation qui ont examiné plusieurs rapports du CCI. Ils ont aussi participé à des sessions du Conseil économique et social.

96. Le CCI a en outre participé à la trente-troisième session et à la première partie de la trente-quatrième session du CPC au cours desquelles des rapports du CCI ont été examinés.

97. Des membres du CCI ont participé en qualité d'observateurs à diverses séances et sessions d'organes intergouvernementaux de certains organismes des Nations Unies. Pour n'en citer que quelques-unes, le CCI a participé à la Conférence internationale du travail de 1994, à la première session annuelle du Conseil d'administration du PNUD, à la session de printemps du Conseil du commerce et du développement de la CNUCED et au Conseil d'administration de l'Union internationale des télécommunications.

98. Pendant la période considérée, le champ des activités du CCI s'est aussi étendu à des organisations et institutions n'appartenant pas au système des Nations Unies, ainsi qu'à des consultations avec les États Membres. Le CCI est particulièrement reconnaissant à l'Organisation de l'unité africaine, à l'Organisation des États américains, à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, de leur aide et de leur coopération.

99. Le CCI a entretenu des relations de travail et coopéré sur le plan pratique avec des organes de contrôle externe. En diverses occasions, le Président, le Vice-Président et d'autres membres du CCI ont rencontré leurs homologues du CCQAB. Le CCI a l'intention d'examiner les moyens de développer encore les relations étroites qu'il entretient avec le Comité consultatif lors de la prochaine réunion commune des deux organes.

100. Le CCI a jugé très utile sa rencontre avec le Président de la Commission de la fonction publique internationale, au cours de laquelle il a été décidé d'organiser des contacts périodiques entre les deux organes et d'échanger des documents et informations d'intérêt mutuel.

101. Au cours de la période considérée, les relations se sont intensifiées entre le CCI et le Groupe mixte de vérificateurs externes des comptes et le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU avec lesquels il échange régulièrement

documents et informations et tient des consultations sur des rapports de fond en cours d'élaboration par le CCI. Les échanges de vues sur les mesures pratiques de coopération qui peuvent être envisagées entre les représentants du CCI et le Groupe technique du Groupe mixte de vérificateurs externes des comptes ont été très positifs et féconds.

102. En août 1993, le CCI a établi des relations de travail avec le Bureau des inspections et investigations, organe de contrôle interne récemment créé. En plusieurs occasions, tant à New York qu'à Genève, des inspecteurs et le Secrétaire général adjoint qui dirige le Bureau ont examiné des questions d'intérêt mutuel.

103. Toujours au titre du renforcement des relations avec les organisations participantes, le Président du CCI a présenté devant le Comité d'organisation du Comité administratif de coordination (CAC) le programme de travail du CCI. Accompagné du Vice-Président et du Secrétaire exécutif du CCI, il a également rencontré des responsables de plusieurs organisations participantes. Le CCI a tiré grand profit de ces entretiens, en particulier des vues et des conseils des chefs des secrétariats et de leurs collaborateurs de rang élevé sur des questions d'actualité qui intéressent les secrétariats des organismes des Nations Unies et permettraient au CCI de donner à ses activités futures une orientation plus nette. Aussi, le CCI a-t-il l'intention de poursuivre et d'intensifier ces relations et interactions.

VIII. RÉSUMÉS DES RAPPORTS DU CCI

A. Procédures appliquées par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle (JIU/REP/93/5, A/48/420, annexe)

104. Les inspecteurs ont procédé à un examen très détaillé des procédures appliquées par le Secrétariat de l'ONU en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle, examen qui constitue la première étape d'une étude générale de ces questions dans l'ensemble du système des Nations Unies. Ils ont évalué la capacité des principaux services de contrôle interne (Division de vérification interne des comptes, Groupe central d'évaluation, Groupe central de contrôle et Service de gestion administrative) de s'acquitter de leurs fonctions. Ils ont constaté que les ressources et l'appui dont disposaient ces services étaient nettement insuffisants et découvert également des défaillances importantes dans d'autres procédures en matière de responsabilité et de contrôle.

105. Encouragés par la volonté du Secrétaire général en exercice d'introduire des réformes et de pratiquer une bonne gestion, les inspecteurs ont formulé des propositions aux fins d'améliorer la situation.

106. Ils ont proposé, par exemple, de créer un bureau chargé du contrôle et du respect des principes de responsabilité pour la vérification des comptes, l'inspection, l'investigation et l'évaluation de tous les fonctionnaires, programmes et activités de l'ONU dont le Secrétaire général assume la responsabilité administrative. Ils ont recommandé de définir le poste de directeur de ce bureau, ses obligations en matière de rapports, ses effectifs, son financement et ses relations avec les organes de contrôle externes, soit en fonction de différentes options, soit en combinant des éléments de chacune d'elles.

107. Selon la première option, le Chef du Bureau qui aurait le titre de Sous-Secrétaire général serait nommé par le Secrétaire général, en consultation avec les États Membres, et éventuellement sur l'avis du CCQAB et du CPC. Le Bureau ferait rapport au moins une fois par an à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Secrétaire général. Il disposerait des mêmes effectifs que les services actuels du Secrétariat, serait financé selon les procédures budgétaires normales de l'ONU et soumis aux dispositions du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation.

108. Selon la deuxième option, le Chef du Bureau qui porterait le titre de secrétaire général adjoint serait choisi par le Secrétaire général dans une liste restreinte de candidats établie par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Le Bureau ferait rapport au moins une fois par an directement à l'Assemblée générale. Le recrutement de son personnel serait laissé à la discrétion de son chef, dans les limites du pouvoir financier du Bureau, et deviendrait au bout de deux ans un service de contrôle séparé du Secrétariat de l'ONU. Le financement du Bureau serait imputé sur le budget de l'Organisation et sur des fonds extrabudgétaires représentant un pourcentage déterminé (au moins 1 %) des ressources financières prévues pour les activités que le Bureau aura la responsabilité de contrôler. Les contributions volontaires sous forme de fonds et de spécialistes seront encouragées.

109. Pendant la dernière phase de l'établissement du présent rapport, les inspecteurs ont appris avec satisfaction que le Secrétaire général avait décidé de nommer un sous-secrétaire général pour diriger un bureau indépendant des inspections et investigations qui regroupe les principaux services de contrôle. Ils ont été encouragés par les grandes qualités professionnelles et personnelles du candidat retenu par le Secrétaire général et ont eu la possibilité de l'entendre leur exposer ses premières réflexions sur les caractéristiques et les difficultés de son nouveau poste. Ils ont estimé que, s'il bénéficiait des ressources financières et humaines suffisantes, il pourrait contribuer dans une large mesure à remédier aux graves carences des procédures actuellement appliquées en matière de contrôle, de responsabilité, de vérification interne des comptes et d'amélioration de la gestion.

110. Toutefois, les inspecteurs craignent que les États Membres et les administrateurs du Secrétariat ne s'efforcent, dans un souci louable d'économie, d'établir des procédures "au rabais" en matière de responsabilité et de contrôle. À leur avis, cette démarche serait une option extrêmement coûteuse et peu efficace. Par contre, un financement et des effectifs suffisants permettraient d'obtenir une amélioration considérable de l'efficacité qui compenserait largement le faible montant budgétaire nécessaire pour soutenir les processus de contrôle et d'obligation redditionnelle.

Recommandation 1

L'Assemblée générale devrait appuyer la décision qu'a récemment prise le Secrétaire général de nommer un vérificateur des comptes professionnel hautement qualifié et ayant une connaissance approfondie de l'ONU au nouveau poste de sous-secrétaire général aux inspections et investigations, et confirmer cet appui en mettant à la disposition du titulaire les ressources humaines et financières correspondant quantitativement et qualitativement à l'ampleur réelle de sa tâche.

Recommandation 2

En envisageant la création d'un poste de haut niveau comprenant de vastes responsabilités en matière de vérification des comptes, d'évaluation et d'investigation, qui doit être proposée à l'Assemblée générale à sa quarante-neuvième session, le Secrétaire général et l'Assemblée devraient :

a) Évaluer soigneusement les nombreux problèmes des anciens services de contrôle et les autres procédures appliquées par le Secrétariat en matière d'obligation redditionnelle, d'amélioration de la gestion et de contrôle interne (examinés aux chapitres III et IV et résumés au chapitre V du présent rapport) en vue de combiner de la manière la plus efficace possible les attributions et les capacités du nouvel organe de contrôle;

b) S'efforcer d'institutionnaliser les avantages (exposés au chapitre VI ci-après) qu'un organe unique de contrôle interne présenterait en matière d'obligation redditionnelle, d'indépendance, de souplesse, de transparence, de compétence professionnelle, de respect des obligations, d'économies d'échelle et surtout d'amélioration de la gestion; et également

c) Prendre en compte les paramètres exposés au chapitre VII du rapport en définissant les attributions de la nouvelle entité, ses responsabilités en matière de rapports, ses effectifs, son financement et ses relations avec les mécanismes externes de contrôle.

111. Le rapport (JIU/REP/93/5) a été adressé au Secrétaire général de l'ONU, pour suite à donner, le 29 septembre 1993, et envoyé également, pour information, aux autres institutions participantes. Il a paru sous la cote A/48/420 le 12 octobre 1993, et les observations du Secrétaire général sur son contenu ont été publiées dans le document A/48/420/Add.1 et Add.1/Corr.1, les 22 et 26 novembre 1993.

112. Dans sa résolution 48/218 du 23 décembre 1993, intitulée "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", l'Assemblée générale a pris acte avec satisfaction du rapport du Corps commun d'inspection (sect. I.E, par. 3) et, priant d'autres organes de présenter leurs vues sur la façon d'améliorer les fonctions de contrôle, "a décidé à cet égard d'examiner le rapport pertinent du Corps commun d'inspection" (sect. II, par. 8).

B. Dotation en effectifs des missions de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies et des missions apparentées (composante civile) (JIU/REP/93/6, A/48/421, annexe)

113. L'une des nouvelles caractéristiques des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies est leur évolution progressive vers une plus grande participation du personnel civil. Environ 11 000 civils, recrutés tant sur le plan international que sur le plan local, collaborent aux missions de maintien de la paix et missions apparentées en cours. Vu le nombre de fonctions confiées aux civils et leur importance sans cesse croissante, on ne saurait surestimer le rôle de ces derniers dans le déroulement des opérations de maintien de la paix ni donc leur importance pour les États Membres.

114. Le présent rapport traite de plusieurs aspects de la question de la dotation en effectifs de la composante civile des opérations de maintien de la paix. Il examine tout d'abord les problèmes que posent la planification et la gestion des opérations de maintien de la paix au Siège et sur le terrain, y compris le fonctionnement des structures pertinentes et les mesures en cours visant à améliorer la coordination et la collaboration entre les différents départements et autres unités organisationnelles mis à contribution. Il examine ensuite l'évolution de la composante civile, les sources et les procédures de recrutement du personnel civil, les problèmes de formation et les conditions d'emploi.

Recommandation 1

Se fondant sur leur analyse, les inspecteurs ont suggéré notamment les mesures suivantes pour accroître la capacité et l'efficacité du Secrétariat en matière d'opérations de maintien de la paix :

a) Délimiter plus nettement les responsabilités des différentes entités du Secrétariat qui s'occupent des opérations de maintien de la paix, un rôle central étant dévolu au Département des opérations de maintien de la paix;

b) Renforcer le Département en y adjoignant du personnel civil et militaire expérimenté et compétent;

c) Rattacher la Division des opérations hors siège au Département des opérations de maintien de la paix;

d) Créer une cellule responsable des opérations de maintien de la paix;

e) Créer un poste de "commissaire de police";

f) Renforcer la nouvelle salle des opérations fonctionnant 24 heures sur 24;

g) Désigner un ou plusieurs interlocuteurs chargés de répondre aux questions des États Membres.

Recommandation 2

Pour ce qui est du fonctionnement des structures sur le terrain, les inspecteurs ont recommandé :

a) De définir clairement la hiérarchie et les interactions entre les principaux responsables des missions;

b) De créer des centres d'opérations communs fonctionnant 24 heures sur 24 ou les renforcer là où ils existent déjà;

c) De déléguer plus de pouvoir administratif et financier sur le terrain.

Recommandations 3, 4 et 5

Après avoir examiné les carences de la dotation en effectifs de la composante civile, les inspecteurs ont recommandé :

a) D'établir un fichier de "présélection" ainsi qu'un fichier de retraités choisis en particulier pour leur expérience du terrain;

b) De recruter plus largement des Volontaires des Nations Unies et du personnel local;

c) De faciliter et d'encourager le détachement de fonctionnaires des institutions spécialisées auprès des opérations de maintien de la paix;

d) D'avoir plus largement recours, à chaque fois que possible, au recrutement extérieur d'administrateurs;

e) D'examiner plus avant le recours à des arrangements contractuels;

f) Que les États Membres tiennent en réserve du personnel civil pour une éventuelle participation aux opérations de maintien de la paix;

g) Que les organisations régionales détachent du personnel civil auprès des opérations de maintien de la paix;

h) La formulation de nouvelles politiques et procédures de recrutement plus axées sur l'action sur le terrain.

Recommandation 6

S'agissant de l'amélioration de l'information préalable et de la formation, les suggestions des inspecteurs peuvent être résumées comme suit :

a) Institutionnalisation et systématisation de l'information préalable et de la formation;

b) Mise au point de programmes de formation spéciaux pour le personnel d'encadrement;

c) Meilleure utilisation des installations de formation de l'ONU pour les besoins des opérations de maintien de la paix;

d) Utilisation des installations et des ressources humaines des États Membres et des organisations régionales pour une formation normalisée.

Recommandation 7

S'agissant des conditions d'emploi du personnel des missions de maintien de la paix et des missions apparentées, les inspecteurs ont recommandé :

a) Que l'affectation aux missions de ce type continue de se faire sur la base du volontariat;

b) Que l'on adopte le principe de la rotation entre les affectations dans les départements du Siège et les affectations sur le terrain;

c) Que la sécurité du personnel fasse partie de l'appui aux missions et qu'elle soit prise en compte au niveau de la planification, de l'information préalable et de la formation;

d) Qu'on établisse un code de conduite pour les missions;

e) Que la CFPI envisage de ne pas restreindre la prime de risque aux seuls fonctionnaires de l'ONU;

f) De promulguer un nouveau statut et un nouveau règlement du personnel ainsi que de nouvelles politiques du personnel et de nouvelles procédures plus souples.

115. Le 29 septembre 1993, le rapport du CCI (JIU/REP/93/6) a été adressé, pour suite à donner, au Secrétaire général de l'ONU et, pour information, aux autres institutions participantes.

C. Analyse des économies découlant des applications des rapports du Corps commun d'inspection, 1985-1992 (JIU/REP/93/7, A/48/606, annexe)

116. Ce rapport présente l'analyse des conséquences en termes d'économies des 394 recommandations formulées par le CCI dans les 74 notes et rapports publiés entre le 1er janvier 1985 et le 31 décembre 1992. Sur ce nombre, 30 recommandations particulières figurant dans 14 notes et rapports ont été retenues, car elles paraissaient se prêter plus particulièrement à la quantification des économies éventuellement réalisées.

117. Les organisations participantes ont prêté leur concours à l'évaluation quantitative des recommandations retenues, et le Corps commun d'inspection leur sait gré de s'être montrées si coopératives pour une tâche dont on ne peut nier la difficulté.

118. À la suite de cet examen et de cette analyse détaillés, le rapport chiffre à 78,4 millions de dollars les économies que l'application des recommandations du CCI au cours de la période de huit années considérée a permis ou aurait pu permettre de réaliser. Ce montant est très supérieur à celui de 24 millions de dollars qui a été nécessaire pour assurer le fonctionnement du Corps commun pendant le même période.

119. Cela étant, les inspecteurs reconnaissent que l'insistance sur une vérification aussi poussée que possible de la part des organismes et le fait d'avoir renoncé à examiner de nombreuses recommandations car leurs incidences étaient beaucoup plus difficiles à quantifier n'ont pas permis de tenir pleinement compte des économies liées aux recommandations qui n'ont pas été retenues aux fins de l'étude. Néanmoins, la rigueur et la prudence de l'analyse, ainsi que les difficultés inhérentes à la quantification, ont convaincu les inspecteurs qu'à l'avenir ils devraient :

a) Formuler des recommandations plus précises et plus pragmatiques;

b) S'efforcer de déterminer les incidences de leurs recommandations sur le budget-programme (en termes de dépenses et d'économies) en étroite consultation avec les organisations participantes;

c) Continuer à accueillir favorablement les propositions du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires tendant à ce que le Corps commun procède à une inspection ou à une enquête concernant des questions qui sont portées à l'attention du Comité consultatif lorsqu'il examine les budgets, les comptes financiers et d'autres rapports et documents des organisations participantes;

d) Concentrer leur attention de manière plus rigoureuse sur les possibilités d'économies dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution du programme de travail du Corps commun.

120. Le 9 novembre 1993, le rapport (JIU/REP/93/7) a été adressé, pour information, à toutes les institutions participantes.

D. L'appui du système des Nations Unies en faveur de la science et de la technique en Afrique (JIU/REP/94/1)

121. Depuis l'adoption en 1979 du Programme d'action de Vienne[7], la question de la science et de la technique au service du développement a toujours figuré en bonne place à l'ordre du jour des conférences internationales et des organes politiques du système des Nations Unies. Pourtant, ces organes politiques ne sont que peu informés des résultats effectifs des réalisations sur le terrain, de leur diffusion et de leurs retombées socio-économiques dans les secteurs productifs des pays en développement.

122. Pour combler cette lacune, les inspecteurs ont entrepris d'évaluer dans trois rapports distincts l'efficacité opérationnelle et les résultats réels d'un certain nombre de projets de création institutionnelle dans le domaine de la science et de la technique en Afrique, en Asie, et en Amérique latine et Caraïbes. Dans le rapport dont il est ici question, consacré à l'Afrique, les inspecteurs font la synthèse de leurs conclusions préliminaires et de ce qu'ils ont déjà appris, et y ajoutent l'évaluation du cadre régional de la science et de la technique en Afrique et du rôle de soutien du système des Nations Unies.

123. Le rapport conclut que pour stimuler le développement et la diffusion de la science et de la technique en Afrique, les institutions devraient se concentrer de plus en plus sur quelques domaines stratégiques dans lesquels elles disposeraient d'un relatif avantage comparatif. On peut citer par exemple les réformes politiques liées aux programmes d'ajustement macro-économique soutenus par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, la sensibilisation de la haute hiérarchie de l'État aux problèmes de la science et de la technique, le renforcement des capacités politiques et institutionnelles, l'amélioration de l'efficacité des administrations publiques par la mise en oeuvre de techniques organisationnelles et administratives permettant de rationaliser et d'accélérer la prise de décisions, de simplifier le courant d'information et la tenue des dossiers, et de moderniser et renforcer les mécanismes de responsabilité administrative.

124. Le rapport fait les recommandations suivantes :

Recommandation 1 : Fonctions de renforcement des institutions

Les organismes des Nations Unies devraient affiner et adopter au niveau du CAC les 10 fonctions de renforcement des institutions utilisées dans le présent rapport comme cadre normatif pour la conception, l'exécution et l'évaluation de projets de renforcement des institutions dans les pays à faible revenu d'une manière générale et plus particulièrement dans les pays les moins avancés (PMA). Ce cadre devrait être intégré aux politiques de coopération technique des diverses organisations ainsi qu'à leurs manuels de procédure.

Recommandation 2 : Viabilité

Toutes les propositions de projet de renforcement des institutions devraient être justifiées par une analyse de préfaisabilité détaillée s'appuyant sur deux critères essentiels, à savoir le rapport coût/avantage et la viabilité financière à long terme de l'institution bénéficiaire; les activités autofinancées devraient être encouragées et incorporées aux projets à chaque fois que cela se révélera approprié. Il conviendra

également de comparer les rapports coût/efficacité de différentes stratégies d'application et des différents instruments susceptibles d'être utilisés à cette fin.

Recommandation 3 : Approche par programme

L'approche par programme de la coopération technique, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/211, devrait être appliquée de façon plus systématique et plus générale aux projets de renforcement des institutions.

Recommandation 4 : Appui technique

a) Tous les organismes de financement des Nations Unies devraient étudier la possibilité d'appliquer un ensemble de pénalités, convenues au niveau du CAC, de façon à ce que le choix de l'agent d'exécution tienne compte des résultats obtenus précédemment, y compris par les organismes nationaux de contrepartie;

b) Les accords de projets devraient préciser explicitement et quantifier les contributions techniques directes du personnel de l'agent d'exécution, qu'il appartienne ou non au système des Nations Unies (tel que le nombre total de mois/homme consacré au projet, le nombre de missions techniques à réaliser, le volume de la documentation scientifique et technique à produire ou devant être communiquée au projet, etc.).

Recommandation 5 : Conseillers techniques en chef

La fonction de conseiller technique en chef devrait être très clairement justifiée pour les projets destinés à fournir un appui à des institutions déjà bien implantées au niveau national ou régional et qui devraient être considérées de plus en plus fréquemment comme des agents de réalisation dans les directives établissant la responsabilité des projets.

Recommandation 6 : Liens avec le système de production

Les utilisateurs finals identifiés par les projets de renforcement des institutions devraient, dans toute la mesure possible, participer à la conception et à la planification de ces projets; les accords de projets devraient pour leur part préciser clairement les liens avec le système de production et, plus particulièrement avec le secteur privé, en fonction de la nature et des objectifs du projet et de la situation locale.

Recommandation 7 : Cadre régional

Dans le cadre du nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90, le Secrétaire général de l'ONU devrait :

a) Engager des discussions au niveau le plus élevé du CAC sur la possibilité d'intensifier la collaboration entre les organismes du système en matière de politique et de programmation à l'appui du renforcement des capacités scientifiques et techniques en Afrique, notamment dans les domaines clefs identifiés au chapitre III du présent rapport;

b) Envisager la possibilité de créer un petit nombre d'institutions stratégiques pilotes en matière de science et de technique ayant un champ d'action national ou régional;

c) Entreprendre des consultations dans le cadre du nouvel Ordre du jour en vue d'un éventuel sommet de l'Organisation de l'Unité africaine sur la science et la technique en faveur du développement en Afrique, avec des contributions de fonds de tous les organismes des Nations Unies.

125. Le rapport (JIU/REP/94/1) a été adressé, pour suite à donner, aux chefs de secrétariat des institutions participantes.

E. Implantation régionale de l'Union internationale des télécommunications (JIU/REP/94/2)

126. Le Conseil d'administration de l'Union internationale des télécommunications (UIT) a, à sa session de 1993, prié le CCI de procéder à "une évaluation extérieure de l'implantation régionale de l'UIT". En réponse à cette demande, le CCI a examiné la rentabilité de l'implantation régionale de l'UIT, concrétisée par les bureaux régionaux et de zone de l'Organisation en Afrique, dans les États arabes, en Asie, en Amérique latine et dans les Caraïbes. Dans son rapport, le CCI examine également la structure, le fonctionnement et la gestion des bureaux extérieurs, ainsi que l'étendue des pouvoirs qui leur ont été délégués pour en optimiser l'efficience et l'efficacité.

127. Les conclusions du rapport ont révélé que l'implantation régionale de l'UIT permet actuellement de réaliser des économies substantielles sur les traitements et les frais de mission et que les bureaux extérieurs contribuent appréciablement à sensibiliser l'UIT aux situations régionales particulières et aux problèmes que pose le développement des télécommunications sur le terrain et à lui permettre de s'y adapter.

128. Le rapport conclut que les changements marqués intervenus ces dernières années dans la configuration de la coopération technique internationale et la nouvelle stratégie programmatique du Bureau pour le développement des télécommunications pour la période 1995-1999 constituaient un cadre approprié pour la mise au point d'un modèle décentralisé plus cohérent en tant que partie intégrante du système de gestion des programmes de l'UIT.

129. Le CCI a fait les recommandations ci-après :

Recommandation 1 : Questions techniques et relatives aux programmes

L'UIT devrait envisager de préciser les fonctions ci-après de ses fonctionnaires hors siège, entre autres nouvelles priorités :

a) L'implantation régionale devrait dans la mesure du possible couvrir les fonctions normatives ou d'institution spécialisée de l'UIT, de même que ses fonctions de coopération technique ou d'agent d'exécution. Les définitions d'emploi actuelles devraient être révisées en conséquence;

b) Les bureaux extérieurs devraient apporter une contribution substantielle à la préparation et au déroulement des conférences régionales et mondiales de l'Union et participer pleinement à la mise en oeuvre de leurs décisions sur le plan local;

c) Il conviendrait de renforcer, lorsque cela est nécessaire, les relations entre les bureaux extérieurs et les commissions régionales de l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales s'occupant à titre principal ou accessoire du développement des télécommunications;

d) L'UIT devrait renforcer le rôle et les moyens de ses bureaux extérieurs dans l'échange d'informations techniques et de gestion entre les niveaux mondial et régional d'une part, et entre les administrations nationales des télécommunications de l'autre;

e) Les relations entre les bureaux extérieurs et le secteur privé et les institutions de financement devraient être mieux précisées et dotées d'un cadre plus formel.

Recommandation 2 : Questions de gestion

a) Il conviendrait d'examiner la possibilité et l'opportunité de réunir les bureaux extérieurs en bureaux régionaux uniques, comme dans les États arabes, tout en procédant aux autres ajustements structurels qu'il peut être nécessaire d'apporter à leurs relations avec le siège du Bureau pour le développement des télécommunications, afin d'améliorer la cohérence et la coordination d'ensemble entre le siège et les bureaux extérieurs;

b) La classification actuelle des postes hors siège devrait être revue pour faire en sorte que les définitions d'emploi correspondantes reflètent les attributions et fonctions effectives de leurs titulaires ainsi que les résultats attendus, de même que la situation sur le marché de l'emploi dans des disciplines spécifiques de l'UIT; il faudrait aussi étudier la possibilité de classer certains de ces postes à la classe P-3 ou P-4;

c) Les directives concernant l'implantation régionale énoncées dans le document de l'UIT 45/6967 de juillet 1993 et citées dans le rapport devraient être intégralement appliquées;

d) Une brochure officielle ou une circulaire devrait être publiée sur le rôle et les attributions des bureaux régionaux et distribuée à tous ceux que cela concerne, notamment à tous les fonctionnaires du siège et aux administrations membres. Cette brochure ou circulaire pourrait être mise à jour périodiquement pour rendre compte des changements qui pourront avec le temps intervenir dans l'administration des bureaux régionaux et dans leurs relations avec les pays et le siège;

e) Il conviendrait, par le biais du recrutement et de la gestion du personnel des bureaux extérieurs, d'assurer que :

i) Les administrateurs recrutés sur le plan international des bureaux extérieurs reflètent le caractère universel de l'Union;

ii) Il existe un système de rotation des fonctionnaires (par exemple tous les quatre ans) entre les différentes régions et entre les bureaux extérieurs et le siège, dans la mesure du possible, compte tenu des impératifs linguistiques;

iii) Les bureaux extérieurs recourent de plus en plus pour exécuter leur programme d'activités à des administrateurs nationaux compétents et qualifiés dans le cadre de contrats de louage de services, à des administrateurs auxiliaires fournis sans frais par certains pays donateurs et à des consultants à court terme pour des missions particulières, les ressources nécessaires à cette fin étant allouées aux bureaux extérieurs et gérés par ceux-ci dans le cadre des règles et procédures établies en matière d'obligation redditionnelle;

iv) Les bureaux extérieurs fassent l'objet de vérifications et d'évaluations périodiques pour assurer l'application effective, dans tous les lieux d'affectation, du statut et du règlement du personnel ainsi que du règlement financier et des règles de gestion financières;

v) Les chefs des bureaux régionaux se réunissent chaque année ou tous les deux ans au siège de l'UIT pour s'entretenir avec les fonctionnaires compétents du siège de leurs problèmes d'implantation régionale, et qu'un mécanisme formel soit mis en place au siège pour assurer la distribution systématique et le suivi des rapports périodiques des directeurs régionaux et l'action en retour nécessaire;

f) Pour les raisons exposées dans le rapport et dans le rapport d'évaluation interne de l'UIT, l'Union devrait affecter un nombre minimum de fonctionnaires d'appui expérimentés aux bureaux régionaux réorganisés ou fusionnés.

Recommandation 3 : Évaluation interne de son implantation régionale par l'UIT

Les inspecteurs ont en outre recommandé que le Conseil fasse siennes les conclusions et recommandations figurant dans le rapport d'évaluation de l'UIT sur le sujet.

130. Le rapport (JIU/REP/94/2) a été adressé le 20 mai 1994 au Secrétaire général de l'UIT pour suite à donner, et aux autres organisations participantes pour information.

F. Amélioration de la situation des femmes au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies à une époque de "gestion des ressources humaines" et d'"obligation redditionnelle" : un nouveau commencement? (JIU/REP/94/3)

131. La question de la promotion de la femme au Secrétariat des Nations Unies est à l'ordre du jour depuis de si nombreuses années que toute nouvelle étude sur cette question peut paraître oiseuse. Les femmes se sentent frustrées lorsqu'elles considèrent les progrès lamentablement lents qui ont été accomplis. Il y a des fonctionnaires mâles qui ont peur d'être gênés dans leurs carrières par des objectifs ambitieux concernant le recrutement et les promotions. En outre, de nombreux responsables n'aiment pas qu'on leur rappelle une fois de plus que cette question est éternellement en suspens.

132. La volonté d'établir l'égalité entre les hommes et les femmes au Secrétariat n'est cependant pas une tâche vaine, et un succès dans ce domaine serait bénéficiable à l'Organisation des Nations Unies dans son ensemble, dans de nombreux domaines. Il permettrait à l'Organisation des Nations Unies de respecter le principe des "droits égaux" inscrit dans la Charte des Nations Unies et d'autres instruments internationaux. Il renforcerait la crédibilité et le rôle de pionnier à l'échelon mondial que l'Organisation des Nations Unies s'efforce de jouer avec ses nombreux programmes pour la promotion de la femme. Il donnerait en outre la possibilité à des femmes travaillant déjà au Secrétariat, à tous les niveaux, de faire des carrières méritées et d'apporter une contribution accrue à l'Organisation. Il permettrait enfin à l'Organisation des Nations Unies de doter ses programmes du personnel le plus compétent possible, en améliorant l'accès à ces programmes de la moitié de la population mondiale dont il n'a pas été suffisamment tenu compte jusqu'ici.

133. En dépit de nombreuses déclarations et conventions de l'Organisation des Nations Unies, de deux décennies de résolutions détaillées de l'Assemblée générale ainsi que de déclarations d'intention vigoureuses et de fixations d'objectifs par les Secrétaires généraux qui se sont succédé jusqu'à ce jour, les "programmes d'action" visant à améliorer la situation de la femme au Secrétariat ont été inefficaces et mous.

134. Ces programmes avaient comme principal objet d'atteindre des objectifs quantifiés pour le personnel féminin de la catégorie des administrateurs. L'analyse de la situation n'a été ni systématique, ni bien orientée, mais les statistiques disponibles montrent que les progrès ont été très décevants dans la plupart des domaines. Ce qui est encore plus important, les principaux obstacles à la promotion de la femme — en matière de recrutement, d'organisation des carrières, de formation, de questions relatives au travail/à la famille et les systèmes de règlement des plaintes — ont fait l'objet de nombreux palabres, mais sans résultats pratiques.

135. Le seul domaine où des changements se sont produits est celui de la nouvelle stratégie en matière de gestion des ressources humaines, sur laquelle l'Assemblée générale, le Secrétaire général et le personnel ont fortement insisté en 1992 et 1993. Ce fait, combiné avec le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité qui doit entrer en vigueur en janvier 1995, peut contribuer non seulement à améliorer l'efficacité du Secrétariat dans son ensemble, mais concrétiser finalement et fermement les politiques énoncées de longue date par l'Assemblée générale et le Secrétaire général concernant l'amélioration de la situation de la femme au Secrétariat. Il faut maintenant transformer les belles paroles de 1993 en actions décisives en 1994. C'est seulement de cette manière que l'Organisation des Nations Unies pourra commencer à mettre en place un système intégré et dynamique de gestion des ressources humaines.

136. L'Inspectrice fait les quatre recommandations ci-après, qui constituent les premières mesures indispensables pour mettre en place ce système et y faciliter la promotion de la femme tout en suivant les intérêts du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

Recommandation 1

Le Secrétaire général devrait remplacer le "rapport complet" sur les questions de personnel que l'Assemblée générale a demandé pour 1994 par un rapport biennal sur les ressources humaines. Ce rapport devrait donner aux

responsables une évaluation systématique, intégrée, transparente et concrète des progrès accomplis et des résultats obtenus dans la gestion de ce que l'on reconnaît maintenant être l'"atout le plus précieux" de l'Organisation.

Recommandation 2

Le Secrétaire général devrait renforcer les capacités du Bureau de la gestion des ressources humaines dans le domaine précis de ces ressources, comme cela a souvent été demandé mais pas encore réalisé, en y créant un petit service spécialisé de planification et d'analyse; en améliorant la compétence du personnel actuel et futur du Bureau dans le domaine de la gestion des ressources humaines; enfin, en examinant régulièrement le volume de travail et les effectifs du Bureau pour s'assurer de sa capacité à s'acquitter de ses responsabilités vitales en matière de gestion.

Recommandation 3

a) Le Secrétaire général devrait donner une plus grande importance à l'obligation redditionnelle et au suivi dans les programmes relatifs au personnel, en insistant sur la nécessité de données et d'analyses plus sérieuses et en demandant un suivi systématique des examens faits par les organes de contrôle, dans le rapport proposé sur les ressources humaines;

b) L'efficacité opérationnelle à plus long terme des programmes des Nations Unies sera considérablement renforcée si sa "ressource la plus précieuse" — le personnel — bénéficie d'une plus grande attention grâce aux initiatives mentionnées ci-dessus dans le domaine des ressources humaines. Ces éléments sont d'une importance vitale pour la situation de la promotion de la femme, mais ils ne suffisent cependant pas;

c) Les "programmes d'action" pour la promotion de la femme ont prouvé leur inefficacité, non seulement parce que les nombreux objectifs quantitatifs n'ont pas été atteints, mais parce que le climat et les procédures concernant le personnel n'ont pratiquement pas changé au Secrétariat. Pour éviter une perte grave de crédibilité dans un domaine où l'Organisation des Nations Unies entend jouer un rôle majeur dans le monde et pour donner enfin suite à deux décennies de résolutions de l'Assemblée générale sur la promotion de la situation de la femme au Secrétariat, il est nécessaire d'élaborer maintenant un nouveau programme orienté vers les résultats.

Recommandation 4

L'Assemblée générale et le Secrétaire général devraient remplacer le "programme d'action" actuel inefficace concernant les femmes par un programme nouveau visant à appliquer les politiques existantes et à améliorer la situation de la femme, notamment par les 10 mesures ci-après :

a) Un nouveau Groupe consultatif de hauts fonctionnaires sur la gestion et les finances devrait régulièrement examiner et activement assumer la responsabilité de l'amélioration de la situation de la femme, en particulier dans les postes de rang élevé;

b) Le Comité directeur pour l'amélioration de la situation des femmes au Secrétariat et le Secrétaire général devraient reprendre l'élaboration de rapports en mettant davantage l'accent sur le suivi, l'analyse et des directions nouvelles;

c) Il conviendrait de doter le Comité directeur de services de consultants modestes mais nécessaires depuis longtemps pour assumer les responsabilisés ci-dessus;

d) En particulier du fait de l'absence permanente de système d'organisation des carrières au Secrétariat, le Centre de liaison pour les femmes devrait remettre en place ou mettre en place, le cas échéant, un réseau mondial de centres de liaison et de comités du Secrétariat pour tenir les fonctionnaires femmes pleinement informées des progrès accomplis et les inciter à y participer;

e) Dans le cadre du nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité en vigueur dans l'ensemble du Secrétariat, les chefs de bureau et de département et les directeurs de programme devraient être tenus comptables de l'application des politiques établies pour la promotion des femmes, de l'établissement de rapports sur ces questions et de l'exécution des activités de suivi nécessaires, comme cela a été souvent demandé mais jamais réalisé;

f) L'étude prévue sur les professions au Secrétariat ne devrait être que la première d'une série d'analyses visant à améliorer la situation et les perspectives des milliers de femmes qui travaillent dans les services généraux ainsi que des agents de ces services en général;

g) Le Bureau de la gestion des ressources humaines devrait certifier que les procédures en matière de recrutement destinées à assurer aux femmes l'égalité de chances sont appliquées et que des rapports sont fournis à ce sujet, et des organismes d'examen et de contrôle devraient également inspecter ces certifications périodiquement;

h) Des consultants devraient aider à rechercher des moyens efficaces et peu coûteux pour contacter des femmes hautement qualifiées dans tous les pays, disponibles en nombre croissant sur les nouveaux marchés mondiaux du travail;

i) Les États Membres devraient jouer leur rôle en présentant régulièrement des candidates et en renforçant la place des femmes dans leurs délégations et missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies;

j) Le nouveau programme devrait viser à assurer une formation en matière d'acceptation de la diversité, à traiter les problèmes sur le lieu de travail et à donner une suite équitable aux plaintes concernant le harcèlement sexuel, tout en examinant des questions nouvelles comme le rôle des femmes dans des missions spéciales.

137. Le rapport (JIU/REP/94/3) a été envoyé le 26 mai 1994 au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour suite à donner, et aux autres organisations participantes pour information.

G. La communication au service des programmes de développement au sein du système des Nations Unies (JIU/REP/94/4)

138. Le système des Nations Unies étant de plus en plus actif dans les domaines du développement, de l'assistance humanitaire et des opérations de maintien de la paix, des communications efficientes sont donc essentielles. Le rapport examine la notion de communication (par opposition aux moyens techniques de communication comme les télécommunications, l'informatique, les services postaux et autres) telle qu'appliquée spécifiquement au développement.

139. L'étude de la situation actuelle en ce qui concerne la communication dans les programmes de développement montre qu'elle est loin d'être satisfaisante. Tout aussi insatisfaisant est le niveau de la coordination interorganisations, problème aggravé par l'absence au sein du système des Nations Unies d'un mécanisme permettant d'examiner régulièrement et méthodiquement les politiques de développement et l'exécution des programmes en la matière.

140. L'Inspecteur a constaté que dans les organismes et institutions des Nations Unies, les organisations non gouvernementales et les organisations extérieures au système, par exemple dans les milieux universitaires, on est conscient et soucieux de la nécessité de disposer de structures de communication efficaces pour améliorer l'exécution des programmes de développement. L'étude de la question a montré que la communication joue aussi un rôle important dans le domaine de l'assistance humanitaire et des opérations de maintien de la paix.

141. Cela étant, le rapport :

a) Propose une définition de la notion de communication pour le développement et en circonscrit l'étendue;

b) Examine l'état des programmes de communication des organes et organismes des Nations Unies;

c) Passe en revue les dispositions existantes pour la coordination des programmes de communication au service du développement;

d) Examine la possibilité de mettre en place des structures appropriées pour améliorer la coopération et renforcer les activités de communication dans le domaine de l'assistance humanitaire et des opérations de maintien de la paix.

142. À cette fin, le rapport propose une série de recommandations, dont les plus importantes sont reproduites ci-après :

Recommandation 1 : Décisions concernant les politiques de communication et ressources consacrées à la communication

a) La politique de communication devrait être définie au sein de chaque département de toute institution s'occupant de développement ou d'assistance humanitaire;

b) Les budgets de tous les projets et programmes devraient prévoir des crédits spécifiques pour les activités de communication.

Recommandation 2 : Place des services chargés de la communication dans l'organigramme

Au sein du système des Nations Unies, le rôle principal de la communication est d'aider les administrateurs de programme à expliquer leur travail en premier lieu au sein de leur organisation, ensuite aux institutions apparentées et enfin — c'est le plus important — aux bénéficiaires. La tâche des divisions de l'information est de diffuser des informations sur les activités des organismes du système des Nations Unies. La distinction est donc claire entre ces deux fonctions différentes. À l'heure actuelle, les services chargés de la communication font partie des divisions de l'information dans la plupart des organisations à l'exception de deux, dans lesquelles ils relèvent des divisions de l'exécution des programmes. Cet état de choses réduit l'importance de la communication pour le développement, qui n'est pas exclusivement l'information du public. C'est pourquoi les services chargés de la communication devraient jouir d'une certaine autonomie et avoir des relations fonctionnelles directes avec les divers bureaux et unités administratives s'occupant des activités hors siège.

Recommandation 4 : Coordination

Pour améliorer la coordination à l'échelle du système dans le domaine de la communication pour le développement, des mesures doivent être prises au siège et au niveau des pays. Au siège des organisations, une unité administrative au sein de la division des politiques doit avoir la responsabilité de coordonner les activités de communication. Au niveau des pays, il faut s'efforcer d'améliorer la coordination en utilisant pleinement l'équipe des représentants des organisations présents auprès du Coordonnateur résident.

Recommandation 6 : Tables rondes

L'absence d'instances permanentes pour les débats et échanges de vues sur les programmes de communication dans les domaines du développement et de l'assistance humanitaire a suscité la réunion de tables rondes informelles sur la communication pour le développement. Les tables rondes se sont succédé et ont montré leur utilité pour les activités concrètes de coopération. Le moment est venu de mettre en place un système de coordination plus structuré. À cette fin, il conviendrait d'institutionnaliser les tables rondes consacrées à l'information. Toutes les institutions des Nations Unies et les commissions régionales devraient participer au processus, et il faudrait tenir compte du mandat de l'UNESCO dans le domaine de la communication.

Recommandation 8 : Formation

a) En raison de la pénurie de spécialistes de la communication au niveau mondial, et notamment dans les pays en développement, les organisations du système des Nations Unies devraient mettre en place une formation systématique. Le personnel hors Siège et les spécialistes et techniciens du développement devraient bénéficier de cette formation, de même qu'au niveau supérieur les planificateurs et spécialistes de la communication;

b) Les établissements universitaires des pays développés et en développement devraient être encouragés à inclure des programmes sur la communication au service du développement;

c) Par souci d'économie, l'utilisation des infrastructures et installations du système des Nations Unies, à savoir le Centre international de formation de l'Organisation internationale du Travail (OIT) à Turin devrait être envisagée par l'organe subsidiaire compétent du CAC;

d) Les fonds nécessaires au financement de ces programmes de formation devraient être fournis dans le cadre de l'élément communication du budget et alloués au commencement des projets.

143. Le rapport (JIU/REP/94/4) a été adressé pour suite à donner aux chefs de secrétariat de toutes les organisations participantes.

H. Vers un nouveau système de notation au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies : conditions nécessaires à son bon fonctionnement (JIU/REP/94/5, A/49/219, annexe)

144. En décembre 1993, l'Assemblée générale, dans sa résolution 48/218, a demandé très énergiquement "qu'un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité soit mis en place au plus tard le 1er janvier 1995". Elle a en outre spécifié que ce système devrait prévoir la "notation de tous les fonctionnaires".

145. Ce n'est pas d'hier que l'Organisation des Nations Unies s'efforce d'évaluer et de noter les fonctionnaires, mais le personnel comme l'administration et, plus récemment, l'Assemblée générale, se sont montrés très critiques à l'égard de ce processus. Comme suite à une demande émanant du Secrétariat, et aux préoccupations exprimées par les États Membres devant l'Assemblée générale à la fin de 1993, le Corps commun a décidé d'examiner la situation, dans le cadre de ses travaux sur la question des procédures d'obligation redditionnelle et de contrôle au Secrétariat et dans le système des Nations Unies.

146. L'objectif du présent rapport est de mettre en lumière les principaux problèmes et les enseignements qui se dégagent de la pratique suivie jusqu'ici, tout en définissant les mesures à prendre pour que le nouveau système de notation adopté au Secrétariat puisse enfin fonctionner avec l'efficacité dont l'Organisation a tant besoin.

147. La notation des fonctionnaires est une procédure complexe et délicate mais, au cours des 10 dernières années, de nombreuses organisations ont appris, l'expérience aidant, quelles étaient les bonnes formules, et ont fait beaucoup de progrès dans la mise en place et l'utilisation de systèmes de notation fondés sur les résultats. Le Secrétariat de l'ONU, cependant, est resté à l'écart de ce processus.

148. L'Inspecteur a constaté que pendant les 17 dernières années, cinq tentatives ont été faites pour mettre en place un système de notation efficace au Secrétariat. Bien qu'elles aient entraîné quelques améliorations, toutes se sont soldées par un échec parce que le Secrétariat n'a pas été en mesure de les

mener à bien. On a consacré beaucoup de temps et d'efforts à la "paperasse" sur la notation. Malheureusement, le système ne fournit qu'un semblant d'évaluation, comme l'ont d'ailleurs reconnu sans ambages bon nombre de ceux qui s'en sont occupés au fil des ans.

149. Les efforts entrepris jusqu'ici par le Secrétariat en matière de notation se sont soldés par des échecs parce qu'ils reposent sur une appréciation subjective du comportement et des attitudes des fonctionnaires, au lieu de mesurer leurs performances et le travail accompli. Outre son imprécision, le système actuellement appliqué conduit à attribuer des notes correspondant aux niveaux "excellent" ou "très bon" à presque tous les fonctionnaires; il est donc dénué de toute utilité lorsqu'il s'agit de prendre les décisions touchant la promotion, l'affectation et les autres aspects de l'organisation des carrières. Le déroulement de la carrière est ponctué par une promotion de temps à autre et des avancements périodiques d'échelon à l'ancienneté, quels que soient les résultats effectifs du fonctionnaire.

150. Un tel système est inopérant. Il ne permet pas de récompenser les résultats exceptionnels ni de prendre des sanctions ou des mesures correctives dans le cas des fonctionnaires inefficaces, apathiques ou dont les résultats sont médiocres.

151. La dernière tentative de réaménagement du système de notation au Secrétariat est intervenue il y a 10 ans. Depuis 1986, l'Assemblée générale réclame avec une insistance croissante la mise en place d'un nouveau système, l'échéance étant maintenant fixée au 1er janvier 1995, comme indiqué ci-dessus. Le Secrétariat se prépare donc, pour la sixième fois, à expérimenter un nouveau système.

152. Actuellement, toutes les organisations internationales, comme d'ailleurs tous les organismes publics, se voient sommés d'être performants et efficaces et d'utiliser au mieux les ressources limitées dont ils disposent. Depuis 1992, l'Assemblée générale et le Secrétaire général, de même que le Corps commun et d'autres organes dans leurs récents rapports, insistent sur le fait que l'ONU doit sans tarder remplacer les vieilles routines bureaucratiques par une culture institutionnelle plus dynamique et davantage en prise sur la réalité.

153. Le nouveau système de notation revêt une importance particulière pour trois raisons : a) il constitue l'une des pièces maîtresses du nouveau dispositif prévu en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité, b) il contribuera à changer la nature des rapports entre les fonctionnaires et leurs supérieurs, c) surtout, il modifiera radicalement l'état d'esprit dans l'ensemble du Secrétariat. Alors que dans l'ancien système de notation, les résultats obtenus — bons ou mauvais — n'entraînaient aucune conséquence, il s'agit maintenant de faire en sorte que le travail des fonctionnaires à tous les niveaux soit régi par l'obligation d'être efficaces et performants et de réaliser les activités et les objectifs prescrits pour les programmes.

Recommandation 1

Pour que le nouveau système de notation fonctionne bien et s'améliore continuellement, il faudrait que le Secrétaire général et l'Assemblée générale en suivent de très près l'élaboration et l'application, particulièrement au début. Il faudrait également tenir compte des impératifs suivants.

Recommandation 2

Étant donné qu'une telle évolution de l'esprit maison suppose une véritable volonté de changement, le Secrétaire général devrait :

a) Prendre des mesures énergiques pour mettre en place et améliorer progressivement le nouveau dispositif d'ensemble en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité, indispensable au bon fonctionnement du nouveau système de notation;

b) Veiller à ce que les hauts responsables apportent une adhésion et un soutien explicites et constants au nouveau système de notation, en particulier pour faire oublier les carences des systèmes antérieurs et pour vaincre les réticences — au demeurant compréhensibles — qu'elles ont suscitées chez les fonctionnaires;

c) Formuler des directives précises, définissant clairement le rôle de tous les directeurs ou superviseurs dans l'ensemble du Secrétariat, et prévoir à leur intention une formation spéciale pour leur permettre de s'acquitter efficacement de responsabilités nouvelles et si importantes qui leur incombent concernant la planification du travail, le dialogue permanent avec le personnel, l'émergence d'une culture institutionnelle privilégiant les résultats, et la gestion des ressources tant humaines que financières qui leur sont confiées.

Recommandation 3

Pour appliquer les principaux éléments du nouveau système de notation dans l'ensemble du Secrétariat, il faudrait que le Secrétaire général :

a) Accorde la priorité à la tâche difficile, mais essentielle, consistant à établir un système intégré qui articule les activités prescrites, les objectifs à atteindre, les stratégies, les programmes de travail ainsi que les engagements de résultats et les normes de productivité applicables aux fonctionnaires, et qui serait le fondement d'une notation cohérente des fonctionnaires en même temps que d'une meilleure gestion d'ensemble des programmes — il serait nécessaire que le Secrétaire général formule un "plan de mission";

b) Veille à ce que le système de notation soit objectif, transparent, détaillé et juste, tout particulièrement dans le cas du personnel engagé pour une période de stage, que les nouveaux rapports d'appréciation soient le principal instrument guidant les décisions en matière d'affectation et de promotion, et que des sanctions énergiques soient prévues en cas de mauvais résultats, comme l'a demandé l'Assemblée générale;

c) Crée une unité administrative dont le personnel s'occupera à temps complet du système de notation — incontestablement une tâche administrative de grande ampleur et hautement prioritaire — et sera également chargé du suivi du comportement professionnel et de l'amélioration ultérieure du système, y compris en faisant rapport chaque année à l'Assemblée générale, comme celle-ci l'avait demandé sans être entendue jusqu'ici.

Recommandation 4

Pour faciliter la mise en place du nouveau système de notation dans un climat institutionnel manifestement peu réceptif, il faudrait que l'Assemblée générale et le Secrétaire général envisagent de :

a) Réviser et de prolonger les plans de formation du personnel de façon que tous les fonctionnaires du Secrétariat comprennent l'utilité du nouveau système et soient prêts à l'accepter, au lieu de vouloir à tout prix que cette formation soit achevée d'ici à la fin décembre 1994 malgré des ressources insuffisantes;

b) Vu l'expérience des autres organisations et compte tenu du changement radical que le nouveau système représente dans le climat institutionnel de l'ONU, faire de 1995 une année de transition qui permettra son application progressive, de façon à lui donner des bases aussi solides que possible, notamment dans la mesure où il doit s'appuyer sur d'autres éléments du dispositif prévu en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité qui ne sont pas encore en place;

c) Trouver les ressources financières nécessaires à l'application du nouveau système, éventuellement en retardant provisoirement les avancements d'échelons et en affectant les ressources ainsi dégagées aux tâches de formation urgentes susmentionnées, et subordonner à l'avenir ces avancements aux résultats obtenus, comme cela était l'idée au départ — ce qui permettrait de dégager des fonds pour les besoins futurs de formation à la gestion ou de faire des économies.

154. Le rapport (JIU/REP/94/5) a été adressé au Secrétaire général de l'ONU, pour suite à donner, et aux autres organismes participants, pour information.

I. Examen et évaluation de l'action menée en vue de restructurer, au niveau régional, les activités des Nations Unies dans les domaines économique et social (JIU/REP/94/6, A/49/423, annexe)

155. Le rapport du Corps commun examine les initiatives qui avaient été prises en vue de restructurer, au niveau régional, les activités des Nations Unies dans les domaines économique et social ainsi que l'action qui est actuellement menée dans ce sens. Il expose les obstacles auxquels ces actions se sont heurtées et les raisons pour lesquelles elles n'ont pas atteint les résultats escomptés.

156. L'Inspecteur s'est aussi penché sur l'opération de restructuration en cours, qui jouit d'un double avantage par rapport aux actions précédentes : d'une part, au sein des organes intergouvernementaux, la situation est beaucoup moins conflictuelle qu'auparavant; d'autre part, le Secrétaire général a fait preuve d'un esprit d'initiative et d'un attachement au processus de restructuration des plus louables. Force est de constater, malheureusement, que cette dynamique s'est essoufflée, notamment pour les raisons suivantes : a) le peu d'intérêt que les États Membres accordent aujourd'hui à la restructuration des domaines économique et social; b) le fait que le Secrétaire général ne donne pas suffisamment de directives sur ce point; c) l'inexistence d'une analyse, quant au fond, de la complémentarité des services compétents, tant au Siège que dans les bureaux extérieurs, et des mécanismes de coopération et de coordination à mettre en place entre ces services; d) le fait que le Secrétariat n'a pas

présenté le rapport que les États Membres lui ont à plusieurs reprises demandé d'établir, rapport dans lequel devraient être analysées les incidences, sur les programmes et sur le budget, des réformes entamées dans le cadre de l'opération de restructuration en cours; e) le fait que l'on n'ait pas désigné un fonctionnaire nommément responsable de tous les aspects de la restructuration, y compris la décentralisation.

157. L'une des causes profondes du problème est d'ordre général : l'on n'a pas clairement défini les responsabilités en matière d'analyse et de planification stratégiques. Or, une organisation telle que l'ONU doit se donner les moyens de relever rapidement et de manière décisive les défis qui se posent à elle.

158. Pour relancer le processus de restructuration des domaines économique et social en général et de décentralisation régionale en particulier, l'Inspecteur recommande les mesures correctives ci-après :

Recommandation 1

Les États Membres pourraient : a) se réaffirmer convaincus de la nécessité de relancer d'urgence le processus de restructuration et de revitalisation des domaines économique et social des Nations Unies; b) fournir au Secrétaire général des directives plus précises quant à la restructuration des services du Secrétariat chargés des questions économiques et sociales. Ils pourraient en outre adopter, au sein des organes délibérants des organismes des Nations Unies, des positions concertées pour ce qui a trait aux attributions et aux programmes des divers organes chargés des questions économiques et sociales ainsi qu'à la restructuration et à la décentralisation.

Recommandation 2

Les États Membres pourraient examiner de près la possibilité de créer, au sein du Secrétariat, un service chargé de l'analyse et de la planification stratégiques, qui fournirait au Secrétaire général les informations de fond nécessaires à la définition des stratégies et à la prise de décisions. Ce service ne se substituerait pas à ceux qui couvrent les aspects techniques de la conception et de la planification; il axerait plutôt ses travaux sur les questions générales d'organisation et de gestion stratégiques communes à l'ensemble des Nations Unies.

Recommandation 3

Le Secrétariat n'ayant pas été en mesure, au cours des dernières années, de mettre en place, comme l'en avait prié l'Assemblée générale, un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité — malgré l'importance que cette question revêt — l'Inspecteur juge indispensable de désigner un haut fonctionnaire ayant une très grande expérience de la gestion, qui serait nommément responsable de la mise en oeuvre énergique des réformes décidées dans le cadre de la restructuration en cours et en coordonnerait les divers aspects.

Recommandation 4

Le Secrétaire général est prié de présenter dans les plus brefs délais un rapport dans lequel, notamment : a) il préciserait clairement les attributions et les responsabilités des divers services s'occupant des

domaines économique et social; b) il présenterait une analyse, quant au fond, de leur complémentarité; c) il exposerait les mécanismes à mettre en place pour en coordonner les activités; d) il décrirait les mesures qu'il entend prendre en matière de restructuration à court et moyen terme.

Recommandation 5

En ce qui concerne la coopération régionale, les commissions devraient prendre en compte les travaux des autres organismes régionaux des Nations Unies ainsi que les activités des organismes à vocation mondiale (par exemple, les institutions financières multilatérales) et celles des bailleurs de fonds et des organisations non gouvernementales dans les domaines concernés ou connexes. Les commissions régionales devraient recenser tous ces organismes et en examiner les domaines de compétence et le programme de travail de manière à : a) dégager les domaines dans lesquels l'action des commissions régionales peut le mieux porter ses fruits; b) établir des liens étroits de coopération avec ces organismes; c) garantir la complémentarité des travaux.

Recommandation 6

Dans le cadre de la suite à donner à la résolution 46/235 de l'Assemblée générale et à la résolution 1992/43 du Conseil économique et social, le Secrétaire général est prié d'entamer des discussions avec les chefs de secrétariat des organismes de financement des Nations Unies de façon à déterminer les moyens d'utiliser au mieux les capacités opérationnelles des commissions régionales et d'en rationaliser le financement. Il convient d'envisager sérieusement la possibilité de renforcer la participation de ces commissions, en qualité d'agent d'exécution, à la mise en oeuvre des projets de portée régionale ou sous-régionale et des projets nationaux à vocation régionale financés par lesdits organismes.

Recommandation 7

Les États Membres, agissant par l'intermédiaire de leurs représentants au sein des organes délibérants du système des Nations Unies, pourraient accorder au Secrétaire général l'appui dont il a besoin pour mener à bien son action en faveur du renforcement des tâches de coordination et du rôle de chef de file des commissions régionales.

159. Le rapport (JIU/REP/94/6) a été adressé au Secrétaire général de l'ONU, pour suite à donner, et aux autres organisations participantes, pour information.

J. Mouvements de personnel et délais de recrutement (abattement) (JIU/REP/94/7)

160. À l'origine, l'abattement pour mouvements de personnel visait à prendre en compte un phénomène naturel consécutif au renouvellement du personnel et aux délais de recrutement. Les États Membres se sont rendu compte que les délais de recrutement permettaient de faire des "économies" et, dans beaucoup d'organismes des Nations Unies, cette pratique a été progressivement érigée en politique du personnel, afin de réaliser des économies.

161. Pendant plusieurs décennies, la situation financière de la plupart des organisations est demeurée stable, ce qui a permis la création de nouveaux postes, laquelle a entraîné de nouvelles vacances de postes et de nouveaux délais de recrutement. De ce fait, la fixation d'un pourcentage d'abattement n'était pas considérée comme une pratique trop rigide empêchant la bonne exécution des programmes.

162. Mais ces dernières années, la situation financière de certaines organisations s'est modifiée et elles se sont heurtées à des difficultés financières qui les ont amenées à réduire considérablement le nombre de leurs postes. Tel a été le cas de l'UNESCO qui a dû supprimer quelque 800 postes. L'Organisation des Nations Unies n'est pas mieux lotie et l'Assemblée générale, dans sa résolution 48/228 du 23 décembre 1993, vient à peine de mettre fin au gel du recrutement institué en 1985.

163. Si certaines organisations semblent être parvenues sans trop de mal à respecter le pourcentage d'abattement en vigueur, dans bien des cas, celui-ci a obligé à limiter artificiellement le recrutement, ce qui, a non seulement compromis l'exécution de programmes importants mais aussi contraint à licencier des fonctionnaires pour atteindre le pourcentage de postes vacants prévu, mesure qui a eu un effet démoralisant pour le personnel.

164. Après avoir adressé un questionnaire aux organismes des Nations Unies, l'Inspecteur s'est rendu au siège d'un certain nombre d'entre eux, afin d'analyser les pratiques actuellement suivies en ce qui concerne l'abattement et de déterminer si elles étaient satisfaisantes ou si elles devaient être réexaminées et révisées. Comme il a pu le constater en s'entretenant avec des fonctionnaires de différentes organisations, les pratiques suivies au sein du système des Nations Unies en ce qui concerne l'application d'un abattement ou d'une réduction correspondant au pourcentage de postes vacants sont loin d'être uniformes, et ce qu'il y a de plus frappant à cet égard dans le système, c'est justement la diversité des modalités d'application de ce mécanisme budgétaire.

165. L'Inspecteur a abouti aux conclusions suivantes :

a) L'abattement pour mouvements de personnel, qui visait, à l'origine, à tenir compte des économies réalisées fortuitement du fait du renouvellement normal du personnel, est devenu, dans certaines organisations — et sous la pression des États Membres — un moyen d'ajuster artificiellement le budget et d'économiser sur les dépenses de personnel;

b) Les techniques employées pour calculer cet ajustement budgétaire varient selon les organisations, chacune procédant à sa façon;

c) Une pratique courante consiste à prévoir des pourcentages d'abattement différents pour la catégorie des administrateurs et pour la catégorie des services généraux et les catégories apparentées;

d) Vu les spécificités et les particularités des programmes des organismes des Nations Unies, des spécialistes doivent être recrutés, parfois rapidement. L'application d'un abattement élevé est la principale cause de l'allongement des délais de recrutement, ce qui empêche de déployer les maigres ressources en personnel disponibles de façon à assurer la bonne exécution des programmes approuvés par les États Membres.

166. L'ensemble de recommandations qui suivent et qui ont été proposées par l'Inspecteur dans son rapport vise à permettre aux responsables d'examiner dans quelle mesure les organisations sont capables de travailler avec un abattement donné, sans que cela rejaillisse sur la fonction la plus importante de nombre de ces organismes, à savoir l'exécution de leurs programmes tant du point de vue qualitatif et quantitatif que du point de vue financier.

Recommandation 1

Afin d'harmoniser les méthodes et techniques de budgétisation ainsi que les modalités de présentation du budget, les organisations devraient employer une terminologie et une définition uniformes et précises en ce qui concerne l'abattement pour mouvements de personnel. Le maniement et la définition de cette technique devraient être bien compris, le but étant de tendre vers l'instauration d'une pratique généralement acceptée tout en tenant compte des difficultés propres à chaque organisation.

Recommandation 2

L'application d'un abattement pour mouvements de personnel est une pratique ancienne qui devrait être maintenue car elle permet de prendre en compte un phénomène naturel, à savoir les économies réalisées fortuitement du fait de diverses méthodes et difficultés de recrutement; mais elle ne devrait pas être imposée en tant qu'ajustement obligatoire pour contraindre les organisations à différer le moment de pourvoir des postes inscrits au budget, au détriment du programme.

Recommandation 3

Les États Membres devraient reconnaître qu'il faut faire preuve de souplesse dans l'application de cet abattement afin de pouvoir réaliser des économies raisonnables sans compromettre l'exécution des programmes, en tenant compte de l'évolution de la situation et des difficultés propres à chaque organisation.

Recommandation 4

L'UNESCO qui a éprouvé de grosses difficultés dans ce domaine pourrait, comme la plupart des grandes organisations le font déjà, appliquer des pourcentages d'abattement différents pour les postes de la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur et pour les postes de la catégorie des services généraux, ce qui lui assurerait une marge de manoeuvre plus grande.

167. Le rapport de l'Inspecteur (JIU/REP/94/7) a été adressé, pour action, aux chefs de secrétariat de toutes les organisations ayant accepté le statut du Corps commun.

K. Locaux et services communs hors Siège des organismes des Nations Unies (JIU/REP/94/8)

168. Les résolutions relatives aux activités opérationnelles de développement que l'Assemblée générale a adoptées successivement depuis 1987 prévoient explicitement que les organisations et programmes du système des Nations Unies doivent, dans toute la mesure possible, mettre en place des structures et des services hors Siège intégrés, sans qu'il en coûte davantage aux organisations

elles-mêmes ou aux pays en développement. Conformément à ces résolutions, le Secrétaire général de l'ONU a vigoureusement appuyé le principe d'une présence unifiée des Nations Unies à l'échelon des pays, ce qui est un moyen de faciliter la collaboration entre organisations, de réduire les frais généraux liés à l'exécution des programmes et d'améliorer l'image du système des Nations Unies sur le terrain.

169. On trouve dans le rapport JIU/REP/94/8 la définition des objectifs que les organisations du système devraient poursuivre lorsqu'elles ouvrent ou agrandissent des locaux communs ou qu'elles créent ou renforcent des services communs de par le monde : par exemple, maximiser les économies, offrir un modèle d'efficacité et de coordination digne d'être imité par les ministères et administrations du pays hôte, améliorer les conditions de travail et les conditions de vie des fonctionnaires affectés aux bureaux extérieurs et faciliter la mise en oeuvre des orientations générales assignées aux activités opérationnelles de développement.

170. Le rapport reprend les idées issues du travail fort intéressant déjà accompli par les organisations membres du Groupe consultatif mixte des politiques — PNUD, UNICEF, Programme alimentaire mondial (PAM), FNUAP et Fonds international pour le développement agricole (FIDA) — et conclut que les organisations et les États Membres tireront des avantages à long terme, en matière de dépenses, du développement des locaux et des services communs dans le monde entier.

171. Il est notamment recommandé dans le rapport d'adopter les mesures suivantes :

Recommandation 1

Les organes délibérants des institutions spécialisées devraient donner des directives plus précises à leurs secrétariats respectifs, leur enjoignant de participer plus systématiquement à l'extension des locaux et services communs hors Siège.

Recommandation 2

Le Comité administratif de coordination (CAC) devrait, comme l'Assemblée générale de l'ONU le lui a demandé, s'engager plus fermement à mener à bien le regroupement des locaux et des services des bureaux extérieurs et, à cette fin, étudier la possibilité et l'opportunité de transformer le Sous-Groupe des locaux et des services communs (Groupe consultatif mixte des politiques) en sous-comité du CAC chargé d'élaborer et d'appliquer un programme de regroupement des locaux et des services à l'échelon du système tout entier.

Recommandation 3

Il faudrait que le CAC élabore un ensemble de principes propres à servir de cadre à la mise en place et au fonctionnement des locaux et des services communs, de manière, notamment, que l'investissement soit raisonnable et puisse être amorti en totalité, que toutes les organisations qui participent au regroupement jouissent des droits et en tirent lesavantages qui leur reviennent et que locaux et services soient incontestablement exploités de manière aussi efficace et rationnelle que possible.

IX. SUITE DONNÉE AUX RAPPORTS DU CORPS COMMUN

Application des recommandations du Corps commun

172. Le Secrétaire général de l'ONU publie chaque année un rapport sur l'application des recommandations du Corps commun d'inspection, et celui-ci, à son tour, formule des observations sur ce rapport. Au paragraphe 6 de sa résolution 48/221, l'Assemblée générale a prié le Corps commun d'assurer le suivi de l'application de ses recommandations et d'en rendre compte systématiquement dans ses rapports annuels.

173. Le Corps commun compte présenter ses observations dans un additif au présent rapport, lorsqu'il aura reçu le rapport du Secrétaire général.

Notes

[1] Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-huitième session, Supplément No 34 (A/48/34).

[2] Ibid., quarante-sixième session, Supplément No 34 A/46/34, par. 25 c).

[3] The Concise Oxford Dictionary of Current English (5e éd.) (Oxford, 1964), p. 1057; The New Webster's Dictionary and Thesaurus of the English Language (Danbury, CT, 1992), p. 846.

[4] Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-sixième session, Supplément No 34 (A/46/34), par. 12 à 15; ibid., quarante-septième session, par. 13 à 15; et ibid., quarante-huitième session, Supplément No 34 (A/48/34), par. 40.

[5] L'article 12 se lit comme suit : "Les chefs de secrétariat des organisations veillent à ce que les recommandations du Corps commun qui ont été approuvées par leurs organes compétents respectifs soient appliquées aussi diligemment que possible. Chaque application peut faire l'objet de vérifications de la part des organes compétents des organisations, lesquels peuvent en outre demander que le Corps commun publie des rapports complémentaires. Le Corps commun peut également établir ces rapports de sa propre initiative."

[6] On en trouvera une nouvelle confirmation récente dans la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, en date du 29 juillet 1994, par laquelle a été créé le Bureau des services de contrôle interne.

[7] Rapport de la Conférence des Nations Unies sur la science et la technique au service du développement, Vienne, 20-31 août 1979 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.79.I.21 et rectificatifs), chap. VII.