



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/50/719
14 décembre 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session
Point 149 de l'ordre du jour

RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL SUR LES ACTIVITÉS DU BUREAU DES SERVICES DE CONTRÔLE INTERNE

Note du Secrétaire général

1. Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale, conformément à sa résolution 48/218 B du 29 juillet 1994, le rapport ci-joint sur l'examen des pratiques du secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) en matière de programmes et d'administration, qui lui a été communiqué par le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne.
2. Le Secrétaire général ne doute pas que le nouveau Secrétaire général de la CNUCED appliquera les réformes nécessaires au secrétariat de la CNUCED dans le cadre du processus en cours de réforme et de renforcement des secteurs économique et social de l'Organisation et prendra toutes les initiatives en matière de gestion qu'il faudrait introduire dans les structures et le programme de travail de la CNUCED pour tenir compte des nouvelles orientations générales et de programmation qui se dégageront de la neuvième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, qui doit se tenir en Afrique du Sud en avril 1996.
3. Les besoins en personnel de la CNUCED, comme dans le reste de l'Organisation, doivent être soigneusement définis sur la base des exigences des programmes. Les préparatifs du prochain plan à moyen terme constitueront le cadre idéal pour l'évaluation et la présentation de tous ajustements concernant le programme de travail et ajustements structurels qu'il faudrait apporter au secrétariat de la CNUCED comme suite à la neuvième session de la Conférence.



ANNEXE

Examen des pratiques du secrétariat de la Conférence des
Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)
en matière de programmes et d'administration

Rapport
du Bureau des services de contrôle interne

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. GÉNÉRALITÉS	1 - 5	4
II. PROGRAMMATION	6 - 10	5
III. QUALITÉ DES TRAVAUX ET COMPLÉMENTARITÉS	11 - 16	6
IV. ACTIVITÉS DE COOPÉRATION TECHNIQUE	17 - 25	8
V. QUESTIONS RELATIVES À L'ORGANISATION ET AUX EFFECTIFS	26 - 31	12
VI. DIVISION DES SERVICES D'APPUI AUX PROGRAMMES ET DES SERVICES DE GESTION	32 - 37	14
VII. CONTRÔLE DES PROGRAMMES	38 - 41	16
VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	42 - 47	18
A. Questions de fond	42 - 45	18
B. Questions d'administration et d'organisation . .	46 - 47	19
APPENDICES		
I. Observations concernant certaines divisions organiques		22
II. Organigramme du secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (mars 1995)		26

I. GÉNÉRALITÉS

1. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), créée en 1964, a été conçue comme une instance où débattre des problèmes de développement considérés dans leurs rapports avec le commerce, pour essayer de trouver des solutions négociées. Au début, la CNUCED s'est surtout concentrée sur la définition de politiques concernant les produits de base et les ressources naturelles, afin de stabiliser les cours et d'accroître les recettes d'exportation des pays en développement.

2. Peu à peu, la CNUCED est devenue le principal forum des débats Nord-Sud. Elle a joué un rôle capital dans l'établissement du Système généralisé de préférences (SGP) et d'un code des transports maritimes et dans la définition d'objectifs pour l'aide internationale aux pays en développement, en particulier aux moins avancés d'entre eux. Mais avec les mutations radicales intervenues dans la conjoncture économique mondiale pendant les années 70 et 80, à la suite des chocs pétroliers et sous l'effet de l'inflation et de l'endettement croissant de nombreux pays en développement, les problèmes sont devenus de plus en plus complexes. À la CNUCED, pourtant, les débats ont été pendant toute cette période, dans une large mesure, influencés par des considérations politiques, qui se traduisaient par des idées tout à fait opposées sur les solutions à apporter et les moyens à employer. Dès lors, les débats sont devenus stériles et les pays ont été de plus en plus nombreux à penser que cet organisme censé les servir perdait de son utilité.

3. Les États membres n'ont pourtant jamais désespéré complètement de la CNUCED. Ils ont décidé de lui imprimer une nouvelle dynamique et de faire en sorte qu'elle travaille plus utilement sur les questions se rapportant au développement. Cette rénovation a été entreprise lors de la huitième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, tenue à Carthagène de Indras (Colombie) du 8 au 25 février 1992, qui a été largement axée sur les fonctions de la CNUCED¹. Dans le document final de la session, adopté par consensus, les États membres ont décidé une refonte majeure de la structure intergouvernementale de cette organisation. De nouvelles conceptions devaient aussi présider au travail de fond de son secrétariat. Le point le plus important était de déterminer quelles politiques internes devaient être encouragées pour favoriser la croissance et le développement. Désormais, on essaierait de négocier des consensus à ce sujet, au lieu de chercher, comme on l'avait fait jusque-là, à négocier des accords ou des résolutions ayant force contraignante pour les États. Le secrétariat devait aussi mettre en lumière ce que les pays font chacun de leur côté pour faciliter le bon fonctionnement et la diversification des marchés, avec les particularités de leur expérience, et devait fournir une assistance technique pour faciliter la libéralisation des échanges, promouvoir la compétitivité et permettre au monde en développement d'être réellement associé aux négociations d'Uruguay. L'acte final a également conclu que la CNUCED était, parmi les organismes de l'ONU, l'instance la mieux faite pour traiter dans une perspective d'ensemble les questions de développement ainsi que des questions connexes dans des secteurs essentiels, notamment les échanges, les questions de financement, les investissements, les services et la technique, en servant les intérêts de tous les pays, en particulier les pays en développement.

4. Lors de la restructuration du Secrétariat de l'ONU, on a tenu compte des nouvelles conceptions et du recentrage décidés à la huitième session de la Conférence; c'est ainsi qu'en 1993, la Commission des sociétés transnationales et la Commission de la science et de la technique au service du développement ont été intégrées, de même que leurs secrétariats respectifs, dans la CNUCED. Celle-ci, et son secrétariat, ont donc vu les questions ayant trait aux investissements, au développement des entreprises et aux problèmes du développement national prendre une place primordiale dans leurs activités. La conclusion des négociations d'Uruguay en 1994 et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui a commencé à fonctionner le 1er janvier 1995, ont de leur côté imposé un surcroît de travail touchant l'analyse des politiques, la recherche de consensus et la coopération technique.

5. Telle se présentait la situation lorsque le Bureau des services de contrôle interne a envoyé sur place une équipe chargée de déterminer si le programme de travail du secrétariat de la CNUCED traduisait bien les orientations de la programmation et les schémas organiques correspondant au climat nouveau qui règne sur la scène internationale depuis la huitième session de la Conférence, dite Conférence de Carthagène. L'équipe devait aussi déterminer si le secrétariat de la CNUCED avait mis en place des structures permettant d'exécuter au mieux le programme de travail et d'employer efficacement les ressources allouées à cette fin. L'équipe s'est longuement entretenue avec le personnel à divers niveaux, en particulier avec les fonctionnaires s'occupant de la gestion des programmes et du contrôle des ressources. Elle a aussi examiné un nombre considérable de documents et d'analyses établis par les divers services dans le cadre du budget-programme de l'exercice biennal 1994-1995. On trouvera ci-après ses constatations et conclusions, suivies de recommandations à l'intention du secrétariat de la CNUCED.

II. PROGRAMMATION

6. Compte tenu de ce qui précède, l'équipe a été amenée à consacrer une grande partie de son examen au programme de la CNUCED et à la manière dont le secrétariat de cette dernière a organisé le travail et utilisé les ressources allouées. Elle a constaté que le plan à moyen terme 1992-1997 avait été révisé pour tenir compte des engagements de Carthagène et de l'intégration des programmes de la Commission des sociétés transnationales et de la Commission de la science et de la technique au service du développement. Les programmes et sous-programmes de la CNUCED, respectivement au nombre de 3 et 15 pendant l'exercice biennal 1992-1993, ont ainsi été portés, les premiers à 5, les seconds à 21, pour l'exercice 1996-1997; plus de la moitié (13) ont été classés prioritaires. Le budget-programme de l'exercice 1994-1995 a lui aussi été considérablement modifié de façon à tenir compte du transfert à la CNUCED des programmes des deux commissions précitées. Des ressources supplémentaires ont été mises à la disposition de la CNUCED mais des économies importantes ont résulté de ce transfert. Le nombre total de postes (inscrits au budget ordinaire ou financés à l'aide de fonds extrabudgétaires) est passé de 437 en 1992-1993 (242 postes d'administrateur ou fonctionnaire de rang supérieur et 195 postes d'agent des services généraux) à 479 en 1994-1995 (267 postes d'administrateur ou fonctionnaire de rang supérieur, 208 postes d'agent des services généraux et 4 postes d'autres catégories).

7. Les nouveaux sous-programmes ont simplement été ajoutés à ceux qui existaient déjà. L'on n'a guère cherché à repenser l'ensemble du programme afin de l'orienter dans un sens qui corresponde à l'esprit de Carthagène, en l'axant sur de nouvelles priorités et en faisant clairement apparaître le rôle de la CNUCED au sein du système des Nations Unies et par rapport aux diverses organisations qui dans le monde s'occupent des questions ayant trait au commerce et au développement.

8. Il n'est donc pas surprenant que le budget-programme de l'exercice 1994-1995 et le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997 ne comportent aucun élément reflétant concrètement un recentrage des programmes de façon à répondre aux nouveaux impératifs découlant des décisions prises à Carthagène. L'équipe a constaté que le secrétariat de la CNUCED avait commencé à procéder à des transferts de postes entre les programmes, mais ces mesures, à quelques exceptions près, ne paraissaient pas répondre au souci d'apporter des améliorations qualitatives ou de renforcer des domaines d'activité particuliers.

9. Le plan à moyen terme pour la période 1992-1997 étant presque révolu, c'est dans le plan suivant (1998-2001) que pourra se traduire la nouvelle conception de la mission de la CNUCED. Celle-ci sera sans doute arrêtée définitivement à la neuvième session de la Conférence, qui se tiendra en avril 1996 et dont on prévoit qu'elle accentuera la réorientation de la CNUCED dans le sens des nouvelles priorités établies à la huitième session. Le secrétariat de la CNUCED devrait à l'occasion de cette neuvième session définir ses propres fonctions et présenter une stratégie et certaines des priorités retenues pour les années à venir.

10. On s'attend à ce que les résultats de la neuvième session et le nouveau plan à moyen terme imposent de réviser le budget-programme de l'exercice 1996-1997 pour refléter la réorientation du programme de la CNUCED en établissant un ensemble d'activités correspondant aux nouvelles priorités et en réaffectant les ressources en conséquence.

III. QUALITÉ DES TRAVAUX ET COMPLÉMENTARITÉS

11. L'équipe a été généralement impressionnée par la qualité du travail de la CNUCED. Dans leurs domaines de compétence respectifs, les divisions ont toutes présenté des exemples de travaux de recherche de haut niveau. Malgré l'intérêt qu'ils présentent, ces travaux ne sont toutefois pas coordonnés de façon à tirer le maximum de profit de leur complémentarité. Les divisions ont tendance à travailler indépendamment les unes des autres, ce qui accroît le risque de voir formuler des recommandations antagoniques. On trouvera à l'appendice I au présent rapport un certain nombre d'observations concernant certaines divisions.

12. À cet égard, l'équipe a relevé des chevauchements et des éléments de complémentarité dans les domaines ci-après et estime que les travaux qui s'y rapportent pourraient être regroupés dans une structure fonctionnelle plus appropriée. Les travaux concernant, par exemple, les produits de base sont partagés entre la Division des produits de base et le Service de la gestion des données, qui produit la plupart des statistiques relatives aux produits de base. L'équipe a également constaté des chevauchements entre les activités de la Division des produits de base et celles de la Division du commerce

international, car toutes deux s'intéressent aux liens existant entre les politiques commerciales et le développement, le commerce et l'environnement ainsi qu'à l'élargissement des débouchés extérieurs pour les pays en développement.

13. Les travaux de la Division de la coopération économique entre pays en développement et des programmes spéciaux se recoupent avec ceux de la plupart des autres divisions de la CNUCED. Les études relatives au commerce Sud-Sud pourraient sans doute aussi bien être réalisées par la Division du commerce international. De même, les études relatives aux questions monétaires, aux finances et aux investissements pourraient être confiées à la Division de l'interdépendance globale. Quant un groupe économique spécial pour le peuple palestinien, ses travaux pourraient sans doute être à juste titre transférés à la Division des sociétés transnationales et de l'investissement, qui semble la plus qualifiée pour examiner les problèmes les plus importants auxquels doit faire face l'Autorité palestinienne créée depuis peu. De même, les travaux relatifs à l'atténuation de la pauvreté pourraient relever d'autres services de la CNUCED, notamment de la Division de l'interdépendance globale.

14. L'équipe constate par ailleurs que la Division de l'interdépendance globale et la Division des sociétés transnationales et de l'investissement s'occupaient toutes deux de l'investissement étranger direct. Les questions financières sont aussi examinées par plusieurs divisions. Une approche plus coordonnée de ces questions est indispensable.

15. Pour ce qui est des doubles emplois entre les travaux de la CNUCED et ceux menés par d'autres organismes des Nations Unies, l'équipe fait observer que presque tous les thèmes examinés par la CNUCED le sont également par d'autres organismes du système. Cela ne veut pas dire que ces organismes font exactement le même travail que la CNUCED, ni qu'ils produisent des résultats de la même qualité, mais le problème mérite d'être soulevé. Par exemple, les questions ayant trait au commerce et au développement dans les pays en développement font l'objet de travaux de recherche dans les commissions régionales et au Siège de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que dans des institutions spécialisées telles que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Banque mondiale et d'autres encore. L'équipe constate aussi que les questions ayant trait à l'investissement et au transfert de technologie qui sont étudiées à la CNUCED figurent également en bonne place parmi les priorités de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). De même, les travaux relatifs à la navigation et à la gestion des ressources marines réalisés par la Division du développement des services et de l'efficacité commerciale entrent aussi dans le domaine de compétence de l'Organisation maritime internationale. Il est donc essentiel que la CNUCED s'emploie à mieux coordonner ses activités avec celles des autres éléments du système des Nations Unies qu'elle ne l'a fait dans le passé. La coordination avec les commissions régionales est particulièrement importante car les questions interdépendantes ayant trait au commerce, au développement, aux investissements et à la technologie sont au centre des problèmes de développement des différentes régions. La CNUCED a la capacité d'imprimer un élan aux commissions régionales et de les guider en mettant au point des concepts et méthodes d'analyse qu'elles pourraient utiliser lorsqu'elles

abordent ces questions. Elle pourrait également devenir un organe de liaison qui centraliserait les données d'expérience et faciliterait leur échange entre les régions.

16. L'équipe s'est particulièrement intéressée aux risques de doubles emplois entre les activités de la CNUCED et celles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La question a été systématiquement abordée avec les directeurs de programme consultés et a fait l'objet de discussions informelles avec des fonctionnaires de l'OMC. À l'issue de ces entretiens, l'équipe a estimé que la création de l'OMC pourrait donner aux travaux de la CNUCED un intérêt particulier. En effet, il convient d'étudier et d'analyser nombre des problèmes nouveaux qui surgissent en matière de commerce et de développement et d'établir un consensus à leur sujet avant de s'engager dans des négociations ayant un caractère contraignant. L'équipe est d'avis que la division des tâches entre les deux organismes devrait être définie de telle façon qu'il soit pleinement tenu compte de complémentarité et de leurs avantages comparatifs respectifs.

IV. ACTIVITÉS DE COOPÉRATION TECHNIQUE

17. Pour l'exercice biennal 1994-1995, le montant estimatif des ressources extrabudgétaires de la CNUCED est estimé à 43,8 millions de dollars, soit 28 % des ressources totales de la CNUCED. Ce montant est réparti entre les projets opérationnels (38,5 millions de dollars), les activités de fond (200 000 dollars) et l'appui aux programmes (5,1 millions de dollars). Sur l'enveloppe de 38,5 millions de dollars affectée aux projets opérationnels, le PNUD a fourni 15,2 millions de dollars, le solde (23,3 millions de dollars) provenant de divers fonds d'affectation spéciale. Les ressources extrabudgétaires devraient diminuer légèrement au cours de l'exercice 1996-1997, leur montant estimatif s'établissant à 43,2 millions de dollars, dont 38,2 millions pour les projets opérationnels et 5 millions de dollars pour l'appui aux programmes; il n'est pas prévu de ressources pour les activités de fond. Le gros des ressources extrabudgétaires sert à financer des projets dans le domaine de l'efficacité commerciale, tels que le Système douanier automatisé pour la saisie, le contrôle et la gestion (SYDONIA), le Système de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE) et le Système d'information avancé sur les marchandises.

18. Les fonds d'affectation spéciale deviennent un élément essentiel des ressources servant à financer les activités opérationnelles. Ils représentent une part croissante des ressources totales, dépassant actuellement le montant de la contribution du PNUD qui, venant s'ajouter aux crédits inscrits au budget ordinaire de l'ONU, a représenté pendant un quart de siècle une source stable de financement pour les activités de coopération technique. Toutefois, si la part de ces fonds dans le financement des activités de coopération technique est allée en augmentant, c'est aux dépens de la souplesse qu'offrait la contribution du PNUD, ce qui n'a pas été sans effet sur la répartition générale des ressources entre les différents programmes et sous-programmes.

19. Si le montant des ressources allouées peut servir d'indicateur du rang de priorité attribué à tel ou tel programme ou sous-programme, on peut constater à la lecture du tableau que les priorités des donateurs qui versent des contributions volontaires aux activités opérationnelles sont à l'inverse de celles qui président à la répartition des ressources du budget ordinaire entre les différents programmes.

Dépenses financées par prélèvement sur le budget ordinaire et au titre de la coopération technique en 1994, par programme et par sous-programme

(En pourcentage)

Programme Sous-programme	Dépenses au titre du budget ordinaire	Dépenses au titre de la coopération technique	Nombre de projets
1. Commerce et développement			
Concurrence internationale et politiques commerciales	3,9	4,3	15
Produits de base	12,4	2,8	12
Financement du développement et endettement	4,7	10,5	25
Atténuation de la pauvreté	1,3	—	2
Coopération économique entre pays en développement	5,4	1,5	10
Interdépendance mondiale	5,1	1,2	6
Élargissement des espaces économiques, processus d'intégration régionale et problèmes systémiques du commerce international	1,8	—	—
Privatisation, esprit d'entreprise et compétitivité	1,8	—	1
Réformes intérieures et mobilisation des ressources	2,5	—	1
Gestion des données	9,7	0,4	5
	<u>48,6</u>	<u>20,7</u>	<u>77</u>
2. Expansion du commerce, promotion des exportations et développement des secteurs de services			
Ajustement structurel et débouchés commerciaux	3,1	7,3	22
Capacité d'exportation	2,1	1,4	1
Efficacité commerciale	4,1	29,0	84
Développement des services	1,9	1,2	5
Transports maritimes, ports et transport multimodal	7,6	15,3	42
Assurances	1,4	0,4	5
	<u>20,2</u>	<u>54,6</u>	<u>159</u>
3. Pays les moins avancés			
Pays les moins avancés	7,6	0,6	8
Pays en développement sans littoral et insulaires	3,1	2,1	5
	<u>10,7</u>	<u>2,7</u>	<u>13</u>
4. Sciences et techniques			
Sciences et techniques	2,8	1,4	10
Investissement et techniques	4,4	—	—
	<u>7,2</u>	<u>1,4</u>	<u>10</u>
5. Sociétés transnationales			
Sociétés transnationales	13,3	7,0	22
Mise en valeur des ressources humaines			
Programme de formation informatisé	*	13,6	23
Total général	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>304</u>

* Le financement de ce programme, dont les éléments proviennent de différents sous-programmes, est assuré, d'une part, par des ressources du budget ordinaire (dépenses de personnel), et, d'autre part, par des fonds d'affectation spéciale. Le programme fait l'objet d'une rubrique distincte car il est géré par le Groupe de la coopération technique.

20. L'équipe a formulé des observations sur deux points : d'abord, l'absence de coordination entre le programme de travail ordinaire et les grands programmes financés par des fonds destinés aux activités extrabudgétaires, lesquels sont gérés de façon autonome, et en particulier l'absence de collaboration entre les différentes divisions de la CNUCED pour la mise en oeuvre des activités financées par des fonds extrabudgétaires; ensuite, l'utilisation de ressources provenant du budget ordinaire pour la mise en oeuvre de diverses activités de faible ampleur financées par des fonds extrabudgétaires, ce qui s'explique par le fait que le personnel doit exécuter aussi bien des tâches opérationnelles que le programme de travail ordinaire. L'argument selon lequel les activités opérationnelles et le programme ordinaire se renforcent mutuellement est certes pris en compte et il est admis que, dans certains cas, il s'avère difficile de faire la distinction entre les deux types d'activité. Il convient cependant de s'efforcer de faire en sorte que les ressources provenant du budget ordinaire servent à financer uniquement les activités inscrites à celui-ci. La CNUCED pourrait peut-être revoir l'arrangement qui fait qu'actuellement le personnel est appelé à exercer une double responsabilité et établir une distinction organisationnelle entre les deux types d'activité.

21. Certaines des principales activités financées par des fonds extrabudgétaires entreprises récemment semblent faire double emploi avec d'autres. Il est clair que le mandat de Carthagène a constitué un cadre vaste et général permettant d'établir des liens entre le programme de coopération technique actuel et le programme futur. Il semblerait cependant que le fait d'avoir défini les activités générales de la CNUCED en tenant compte de celles des autres organisations avec lesquelles elle collabore l'ait placée sur un terrain qui n'était auparavant pas le sien. Même s'il apparaît que certaines de ces activités ont été véritablement couronnées de succès, les programmes sur l'efficacité commerciale et le réseau mondial de pôles commerciaux (trade points) semblent chevaucher ceux du Centre CNUCED/GATT du commerce international (ITC). Les efforts actuellement déployés pour mettre au point des projets communs aux deux organisations permettront peut-être d'éviter les doubles emplois. Cependant, la définition pour la CNUCED d'un mandat clair et non sujet à controverse dans ces nouveaux domaines n'est peut-être possible que si l'on ajuste parallèlement des programmes de l'ITC.

22. C'est principalement à l'absence d'une politique de coopération technique tenant compte de la stratégie et des priorités de son secrétariat que l'on attribue l'absence d'intégration entre les activités inscrites au budget ordinaire et les programmes financés par des fonds extrabudgétaires ainsi que la tendance de la CNUCED à mener des activités qui font double emploi avec celles d'autres entités. Ce problème est encore aggravé par le fait que le contrôle intergouvernemental et administratif des ressources extrabudgétaires est insuffisant. La procédure d'examen par les organes intergouvernementaux laisse encore à désirer, les informations étant fournies a posteriori par le secrétariat de la CNUCED. Il faut noter en outre que le processus de prise de décisions concernant la mobilisation et l'utilisation des ressources extrabudgétaires est actuellement l'affaire des divisions ou même des services et que la majeure partie des activités financées par des fonds extrabudgétaires sont réalisées en fonction des ressources disponibles et non de politiques établies. Le Groupe des politiques et de la coordination en matière de coopération technique est relativement restreint et s'occupe principalement

d'assurer la liaison avec le PNUD, afin notamment d'en obtenir des ressources et de conseiller les directeurs de projet quant aux aspects techniques de la présentation des projets. Il n'existe pas de service central de haut niveau chargé de la formulation des politiques et de la coordination pour les activités financées par des fonds extrabudgétaires. Si elle veut disposer d'un service de ce type, la CNUCED devra envisager la création d'un comité d'examen des activités extrabudgétaires, composé des directeurs de division et chargé d'approuver les politiques relatives aux ressources budgétaires et l'exécution des différents projets financés par ces ressources. Les services nécessaires à ce comité pourraient être assurés par le Groupe des politiques et de la coordination en matière de coopération technique.

23. Des lacunes ont été identifiées dans les domaines de l'appui aux programmes de coopération technique et du classement des activités menées dans le cadre des projets. L'équipe a noté que les ressources générales n'étaient pas utilisées de façon équitable et transparente. Les ressources destinées à l'appui aux programmes devraient servir à fournir des services techniques et administratifs pour l'exécution des projets en tenant compte de leurs besoins spécifiques, conformément à l'instruction administrative ST/AI/286. Le processus d'élaboration et d'approbation du budget d'appui aux programmes de la CNUCED ne semble pas prendre cet élément en compte. Les décisions concernant l'appui aux programmes sont prises avec la Division des services d'appui aux programmes et des services de gestion mais la transparence fait défaut et les administrateurs responsables des programmes ne sont pas consultés. En outre, le compte de l'appui aux programmes est actuellement déficitaire, les recettes étant estimées à 2,8 millions de dollars et les dépenses à 4,3 millions de dollars pour l'exercice biennal 1994-1995. Un certain nombre de fonctionnaires permanents s'occupent de l'appui aux programmes, ce qui limite les possibilités d'adapter les dépenses aux fluctuations des recettes. La soumission d'un projet de budget pour l'appui aux programmes, pour approbation, au Comité d'examen des activités extrabudgétaires proposé plus haut constituerait un moyen de contrôle efficace.

24. L'équipe a également noté qu'une partie non négligeable des projets de coopération technique exécutés par la CNUCED étaient des activités d'appui à des programmes de fond. Les deux types d'activité se gèrent cependant de manière fort différente; dans le cas des projets opérationnels, le bureau d'exécution a une très grande liberté d'action, car il décide seul de la création des postes relevant de la série 200 et du recrutement du personnel correspondant; dans celui des activités d'appui aux programmes de fond, il s'agit de postes relevant de la série 100 qui sont soumis à la procédure d'examen et d'approbation établie au Siège de l'Organisation des Nations Unies. L'équipe pense que la CNUCED a classé toutes les activités financées par des fonds extrabudgétaires dans la catégorie des projets opérationnels afin de pouvoir bénéficier de la souplesse qu'offre la possibilité de créer des postes relevant de la série 200. Elle estime que dans l'intérêt de la transparence et aux fins de la gestion efficace des ressources, la CNUCED devrait respecter le classement établi pour les activités financées par des fonds extrabudgétaires.

25. Pour ce qui est des services d'appui administratif aux projets de coopération technique, l'équipe suggère dans ses conclusions que leur fonctionnement laisse à désirer, ce qui cause des retards dans l'exécution des projets. Ces retards sont surtout attribués au manque de transparence; les

administrateurs de projet n'obtiennent pas en temps opportun les informations financières qui leur permettraient de mieux planifier les opérations, surtout pour ce qui est du recrutement et des achats. À cet égard, l'équipe a noté que les informations dont les administrateurs de projet avaient régulièrement besoin leur étaient fournies chaque mois sous forme de fiches récapitulatives mal conçues qui comportent des informations descriptives faisant double emploi et des données financières incomplètes. Elle a également noté que, même si pour la plupart des projets on se conformait au manuel relatif aux projets du PNUD, il n'en existait qu'un exemplaire au secrétariat de la CNUCED.

V. QUESTIONS RELATIVES À L'ORGANISATION ET AUX EFFECTIFS

26. La structure actuelle du secrétariat de la CNUCED a été approuvée en février 1994 par l'ancien Secrétaire général. Elle résultait du remaniement qui avait suivi le transfert à la CNUCED des programmes sur les sociétés transnationales et sur la science et la technique au service du développement, dans les conditions arrêtées par l'Assemblée générale dans ses résolutions 47/212 B du 6 mai 1993 et 48/228 du 23 décembre 1993. Ce remaniement tenait également compte de la structure des sous-programmes dont l'exécution avait été confiée à la CNUCED et de la base de ressources de son secrétariat (notamment au niveau des cadres supérieurs de gestion), comme indiqué dans le budget-programme de l'exercice biennal 1994-1995 approuvé par l'Assemblée générale. La nouvelle structure n'a pas été présentée de façon détaillée dans un manuel relatif à l'organisation du secrétariat. De plus, les attributions des sections et groupes des différentes divisions ne sont pas clairement définies. On trouvera à l'appendice II une présentation de cette structure.

27. Les neuf divisions qui composent le secrétariat de la CNUCED comprennent chacune en moyenne 28 postes d'administrateur ou fonctionnaire de rang supérieur. À l'inverse de ce qui se passe normalement à l'ONU, les bureaux des chefs de division sont souvent de taille importante et pléthoriques au sommet. C'est ainsi que le directeur de l'une des divisions est secondé par deux fonctionnaires de la classe D-1 et deux fonctionnaires de la classe P-5; dans d'autres cas, des administrateurs chargés d'une division sont secondés par un ou deux fonctionnaires des classes P-5 et P-4. Le tableau d'effectifs proposé pour l'exercice biennal 1996-1997 fait apparaître que sur 267 postes d'administrateur ou de fonctionnaire de rang supérieur, huit appartiennent à la classe D-2, 28 à la classe D-1 et 60 à la classe P-5. Il comporte plus de postes de la classe P-5 que de postes de la classe P-4 et on estime que le nombre de postes supérieurs est trop élevé. Par ailleurs, le nombre de postes d'agent des services généraux ou des catégories apparentées (205) apparaît disproportionnellement élevé par rapport à celui des postes d'administrateur.

28. L'organisation des divisions est le reflet du mécanisme intergouvernemental qui a déterminé le cloisonnement constaté, chaque division ayant un statut quasi indépendant. La structure actuelle ne correspond pas aux programmes et les divisions sectorielles voisinent avec les divisions intersectorielles. De ce fait, l'exécution de certains sous-programmes incombe à plusieurs divisions ou services à la fois. Il s'ensuit qu'on ne sait pas clairement qui sont les responsables et que les activités sur des thèmes analogues ne sont pas suffisamment intégrées. La situation est encore aggravée par le manque de clarté quant à la structure interne de chaque division. Comme le montre

l'appendice II, chaque division est composée de plusieurs éléments qui, pour la plupart, ne sont pas clairement définis, qu'il s'agisse de leurs fonctions ou des relations qu'ils entretiennent entre eux. Le plus souvent, on ne sait même pas s'il s'agit de services, de sections ou de groupes. En conséquence, certains de ces éléments sont en fait devenus autonomes et ont un mandat qu'ils ont eux-mêmes défini au sein de la division à laquelle ils sont rattachés.

29. Il convient de noter que la structure actuelle de la CNUCED ne favorise pas la cohésion des politiques. Les activités des diverses entités administratives ne semblent pas se renforcer mutuellement. Cette situation est encore aggravée par l'efficacité limitée des fonctions de contrôle des programmes et de coordination au sein du secrétariat, comme on l'a vu dans la section III du présent rapport. L'absence de cohésion apparaît clairement lorsqu'on compare les recommandations de politique générale figurant dans les publications phares de la CNUCED, à savoir le Rapport sur le commerce et le développement, le World Investment Report et le rapport sur Les pays les moins avancés. En témoigne également le fait que le secrétariat de la CNUCED ne soumet au Conseil du commerce et du développement pour examen aucun document directif d'ensemble où les questions relatives aux échanges, aux produits de base, aux finances, aux investissements, aux techniques et aux services seraient traitées de façon intégrée.

30. Les groupes communs établis entre la CNUCED et quatre commissions régionales [Commission économique pour l'Afrique (CEA), Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) et Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP)] posent un problème analogue. Ils sont censés servir de centres de coordination des activités de la CNUCED relatives aux sociétés transnationales, en particulier dans les domaines de la recherche, de l'information et des contacts avec les gouvernements des régions concernées. Dans ses conclusions, l'équipe indique que la CNUCED n'exerce aucun contrôle budgétaire sur leurs ressources et n'exerce qu'un contrôle très limité sur leurs programmes. Dans la pratique, ces entités sont désormais intégrées aux commissions régionales et ne reçoivent pratiquement aucune directive de la CNUCED, alors que leurs ressources sont inscrites au budget-programme de cette dernière. La CNUCED et les commissions régionales devraient conclure de nouveaux accords pour que le programme de travail et l'utilisation des ressources de ces groupes relèvent de leur responsabilité commune. De l'avis de l'équipe, la pleine intégration de ces derniers aux activités et priorités générales de la CNUCED, dans le cadre d'un système commun de programmation et d'exécution, a été trop longtemps retardée. Il est indispensable, pour justifier le maintien et le financement de ces groupes, de remédier à cet état de choses sans tarder.

31. S'agissant des effectifs, l'équipe a constaté qu'un grand nombre de fonctionnaires de la CNUCED sont hautement motivés, compétents et productifs. Toutefois, il existe aussi un certain nombre de fonctionnaires supérieurs qui ne semblent pas produire de résultats tangibles ou posséder les qualifications voulues pour répondre à la nouvelle orientation du programme de travail. Il y a essentiellement deux raisons à cela. D'une part, la précédente orientation programmatique de l'Organisation avait entraîné une politisation de la CNUCED et, pour cette raison, les nominations à des postes de rang élevé n'étaient pas

toujours faites en prenant en considération les compétences techniques requises. D'autre part, la nouvelle orientation du programme, surtout depuis la Conférence de Carthagène (huitième session), s'était traduite par une réorganisation machinale du secrétariat et la réaffectation de fonctionnaires ne possédant pas toujours les aptitudes correspondant aux nouveaux domaines d'activité. Les fonctionnaires incompetents sont souvent affectés à des entités distinctes (comme la Division de la coopération économique entre pays en développement et des programmes spéciaux) viennent grossir les effectifs des bureaux des chefs de division, comme on l'a vu plus haut. À cet égard, l'équipe a constaté que la plupart des divisions avaient un effectif pléthorique, qu'il s'agisse des administrateurs, ou plus encore, des agents des services généraux. Cette constatation semble être confirmée par le nombre disproportionnellement élevé de mois de travail qu'aurait exigé, selon les indications données à l'équipe, l'exécution d'un certain nombre de produits.

VI. DIVISION DES SERVICES D'APPUI AUX PROGRAMMES ET DES SERVICES DE GESTION

32. La Division des services d'appui aux programmes et des services de gestion comprend les diverses entités ci-après : a) Groupe de la coordination et de l'évaluation des programmes; b) Groupe de la politique et de la coordination en matière de coopération technique; c) Service administratif (personnel, budget et services généraux); d) Service des affaires de la Conférence et liaison; e) secrétariat du Conseil; et f) Service de la gestion des données.

33. Les attributions desdites entités ne semblent pas avoir grand-chose de commun entre elles. L'équipe n'a pu discerner pour quelle raison on avait amalgamé des attributions si différentes, et a été amenée à conclure que la plupart de ces entités avaient été regroupées pour des raisons de commodité administrative. Structurées comme elles le sont, on ne voit pas qu'elles s'entraident ni se gênent mutuellement. Par ailleurs, l'équipe n'a pas trouvé d'éléments solides qui lui donnent à penser que ces différents services reçoivent régulièrement des instructions ou des directives de la part du Directeur de la Division, ce qui serait un moyen d'assurer que ce regroupement leur permet d'être pleinement efficaces. Or le fonctionnement de certains de ces services s'est révélé en fait défaillant, comme on le verra aux paragraphes 39 et 41.

34. De l'avis de l'équipe, les fonctions d'orientation du Groupe de coordination et d'évaluation de programmes et du Groupe pour la politique et la coordination en matière de coopération technique ressortissent plus à la direction exécutive et à l'administration, et c'est donc là qu'elles devraient être transférées. Il en va de même pour le secrétariat du Conseil et le Service de liaison, qui à l'heure actuelle rendent compte directement au Secrétaire général de la CNUCED pour tout ce qui a trait aux questions de fond. L'équipe a noté que le Service de la gestion des données était chargé à la fois du service de l'équipement informatique, de produits techniques et de services statistiques pour les divisions organiques. Et ce, alors que certaines de ces dernières comportent d'autres services statistiques, dont le fonctionnement semble indépendant de celui du Service de la gestion des données. Aussi, l'équipe

estime-t-elle qu'il y a lieu de rationaliser ce domaine en regroupant dans la mesure du possible les services et les produits statistiques dans les divisions organiques.

35. Les pouvoirs et l'influence de la Division des services d'appui aux programmes et des services de gestion apparaissent clairement lorsqu'on examine l'administration du personnel, le budget et les services généraux, y compris le Groupe des opérations dans le cas des ressources extrabudgétaires. Lors d'une série d'entrevues réalisées en 1993 et 1994 par un consultant à la demande de la direction de la CNUCED, les fonctionnaires interrogés ont dit que ces services étaient administrés dans un style autoritaire, qui n'était pas guidé par la recherche de solutions, le souci des hommes ou l'esprit de coopération et que l'information était étroitement contrôlée, les règlements interprétés de manière rigide et les décisions prises sur la base de contacts officieux, d'une manière qui n'était pas transparente pour tous, avec recours à des solutions de circonstance. L'équipe n'a rien trouvé qui montre que la direction ait cherché à rectifier les nombreux problèmes signalés par le consultant. Elle a en fait trouvé nombre d'éléments qui portent à penser que le style de gestion est resté le même, et qu'il va de pair avec une incompétence patente.

36. Pour ce qui est des ressources, les services administratifs (personnel, budget et opérations) comptent 8 postes d'administrateur, 1 poste de la classe L-2 et 28 postes d'agent des services généraux. À en juger par les responsabilités qu'exercent ces services, l'effectif total de la CNUCED ainsi que le volume des ressources inscrites au budget ordinaire et des ressources extrabudgétaires, l'administration de la CNUCED paraît disposer d'effectifs pléthoriques, surtout au sommet. Les membres de l'équipe ont pu entendre les divisions organiques se plaindre de la qualité des services administratifs, leur reprochant de ne pas toujours être fournis à temps. Le manque de discipline et de transparence se manifeste en particulier dans l'utilisation assez libérale qui est faite des postes financés au titre des frais généraux, la manière dont les fonctionnaires sont réaffectés et les postes pourvus, enfin dans l'absence de notifications administratives (P-5) et de définitions d'emploi actualisées concernant bon nombre des fonctionnaires en poste. On a pu constater que l'Administration réagissait aux événements au lieu de les prévoir, et n'avait guère recours aux pratiques de gestion les plus élémentaires, telles que les normes applicables aux principaux services à assurer et indiquant clairement à quel rythme doivent être traitées les notifications administratives; on a constaté aussi qu'il n'y avait ni instructions écrites ni manuels sur les procédures administratives internes. La plupart des fonctionnaires et des directeurs de programmes interrogés ont fait observer que les services administratifs n'avaient guère à rendre compte de leurs activités. Toutes ces constatations portent l'équipe à estimer qu'une réorganisation des services administratifs de la CNUCED s'impose. En outre, pour en accroître l'efficacité et responsabiliser les fonctionnaires qui assurent ces services, la CNUCED devrait envisager d'instituer, en s'inspirant des meilleures pratiques en vigueur, un système de normes applicable aux services administratifs qui fixerait pour leur exécution des objectifs temporels et qualitatifs. En évaluant le fonctionnement effectif des services par comparaison avec ce système de normes, il serait plus facile d'identifier les problèmes et de déterminer les correctifs nécessaires.

37. À ce propos, l'équipe a noté que les dispositions administratives concernant l'Organisation des Nations Unies à Genève étaient en cours de révision. À compter du 1er mai 1995, l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) a reçu du Bureau de la gestion des ressources humaines une délégation de pouvoirs pour les questions de personnel. D'autres délégations de pouvoirs à Genève sont envisagées concernant le budget et les finances. Ces dispositions, qui n'ont pas encore été mises en oeuvre, devraient avoir pour effet de simplifier la situation dans les domaines considérés du fait qu'un plus grand nombre de décisions administratives pourront être prises sur place. L'équipe pense que la mise en oeuvre de ces nouvelles dispositions offre l'occasion de repenser l'ensemble des rapports entre la CNUCED et l'ONUG, afin d'améliorer la gestion des activités de la CNUCED. Par exemple, le recrutement aux postes relevant de la série 200 du Règlement du personnel de fonctionnaires ne travaillant pas pour la CNUCED devrait être confié à l'ONUG et non pas à la CNUCED. L'équipe a été surprise d'apprendre que l'Administration de la CNUCED recrutait des fonctionnaires des droits de l'homme aux postes de la série 200.

VII. CONTRÔLE DES PROGRAMMES

38. Le dispositif en place pour le contrôle des programmes aux stades de la formulation, de l'exécution, de la coordination et de l'évaluation présente des faiblesses et favorise la dispersion. Il y a par exemple trois centres de responsabilité différents pour le contrôle des programmes au sein de la CNUCED : le Groupe de la coordination et de l'évaluation des programmes, le Groupe de la politique et de la coordination en matière de coopération technique, et le Service de la coordination des politiques et des relations extérieures. Les deux premiers sont rattachés à la Division des services d'appui aux programmes et des services de gestion, le troisième au Bureau du Secrétaire général de la CNUCED, dont il relève directement. On trouvera ci-après, brièvement exposées, les attributions de ces entités :

a) Le Groupe de la coordination et de l'évaluation des programmes est chargé de mettre en place le système d'évaluation interne et d'en assurer le fonctionnement, et à ce titre relève directement du Secrétaire général de la CNUCED. Il est chargé par ailleurs de l'établissement du plan à moyen terme et du budget-programme, et notamment de l'élaboration et du fonctionnement d'un système permettant d'en suivre l'exécution. Pour tout ce qui concerne ces questions, le Groupe relève du Directeur de la Division de l'appui aux programmes et des services de gestion;

b) Le Groupe de la politique et de la coordination en matière de coopération technique est chargé de définir et d'appliquer à l'échelle de la CNUCED les orientations en matière de coopération technique - notamment par rapport à la recherche et à l'analyse des politiques -, d'assurer la coordination des activités de coopération technique et des dispositions de financement, de promouvoir une conception intégrée de la coopération technique, d'élaborer les programmes, de mobiliser des ressources et de contrôler l'exécution des projets;

c) Le Service de coordination des politiques et des relations extérieures exerce des fonctions de coordination et est chargé entre autres d'approuver la teneur de tous les documents établis à l'intention des organes

intergouvernementaux, de définir et d'exécuter un programme de publications et de communiquer et de dialoguer avec les entités extérieures sur les questions de fond.

39. Si l'on examine les activités du Groupe de la coordination et de l'évaluation des programmes, on constate qu'il n'a pas été en mesure de s'acquitter des tâches qui lui ont été confiées et qu'il n'est pas en mesure de le faire. C'est à peine si l'on peut trouver trace de son intervention dans le cas des sous-programmes qui devaient faire l'objet d'une évaluation au cours des trois dernières années. Pour ce qui est de la coordination des programmes au sein de la CNUCED, dont il est chargé, elle est inexistante. À cet égard, l'équipe a constaté que la participation du Groupe à l'établissement du projet de budget pour 1996-1997 avait été tout au plus marginale. La coordination en avait été confiée au chef du Service administratif. L'équipe n'a pu obtenir aucune précision sur le mécanisme par lequel les éléments constitutifs du projet de budget-programme avaient été coordonnés. Le seul domaine où l'on peut effectivement constater une intervention du Groupe est celui du suivi de l'exécution des programmes. Les efforts déployés pour améliorer la teneur et la fiabilité de cette activité sont certes louables, mais il reste beaucoup à faire avant qu'on puisse y voir un outil de gestion utile.

40. Pour ce qui est du Service de la coordination des politiques et des relations extérieures, l'équipe a eu peine à comprendre pourquoi on avait groupé en un seul service des activités concernant les programmes et d'autres portant sur l'information de la presse et la liaison. La coordination et les relations extérieures concernant les programmes relèvent à son avis des attributions et du mandat du Groupe de la coordination et de l'évaluation des programmes. Quant à la coordination avec les États membres et les organes délibérants, c'est au secrétariat du Conseil qu'elle devrait incomber. L'équipe a constaté également qu'il existait au sein du service un petit groupe dirigé par un fonctionnaire de la classe P-4, qui était chargé d'approuver, quant aux orientations et quant au fond, tous les documents émanant du secrétariat; cette tâche incombe à son avis à des fonctionnaires de rang élevé, les directeurs des divisions, qui appartiennent à la classe D-2. L'examen d'un échantillon de documents a montré que l'apport de ce service à la qualité de la documentation, par le biais du processus d'approbation, était loin d'en justifier le coût, et que dans certains cas, l'intervention était d'une grande prétention. L'équipe tient à souligner que la plupart des directeurs de programmes interrogés ont dit douter fortement de l'utilité du processus d'approbation sous sa forme actuelle.

41. L'équipe a examiné les travaux du Groupe de la politique et de la coordination en matière de coopération technique, sur la base des communications, parues à divers moments, dans lesquelles étaient définies les attributions du Groupe. Elle n'a pas trouvé de données attestant que celui-ci s'appliquait à promouvoir une approche intégrée de l'ensemble des activités de coopération technique de la CNUCED ou de contrôler l'exécution de ces activités. Par ailleurs, le Groupe n'a que très modestement contribué à mobiliser des ressources, contrairement à certains directeurs de projets, qui ont recueilli des sommes considérables. Il constitue en fait une entité opérationnelle inhabituelle et difficile à définir. Bien qu'il s'occupe essentiellement de coopération technique de par ses fonctions - qui font de lui une unité opérationnelle de la Direction exécutive - il est aussi chargé d'un programme de

fond, le programme de formation intersectoriel "Trainfortrade", qui arrive au troisième rang pour l'ensemble des dépenses opérationnelles; il assure également une fonction de contrôle, en collaboration avec le Service administratif, sur "Opérations" (soutien administratif au financement des projets). La conclusion s'impose d'elle-même : la contribution du Groupe à l'élaboration et à la coordination des politiques de coopération technique ou au contrôle de l'exécution des activités est minimale. Or, l'équipe estime que la fonction de contrôle dans le domaine de la coopération technique est d'une importance primordiale dans le cas de la CNUCED, où l'élaboration et la gestion des projets, notamment l'établissement des plans de travail et la mise en place d'un appui technique, sont des tâches qui sont réparties entre les divisions concernées du Secrétariat. Il est donc nécessaire de renforcer la fonction d'établissement des orientations générales et de promouvoir une meilleure intégration des activités de coopération technique dans l'ensemble du programme de travail.

VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Questions de fond

42. Ce n'est que s'il est capable de se tourner résolument vers l'avenir que le Secrétariat de la CNUCED pourra de nouveau jouer un rôle moteur dans le développement et redevenir un lieu de réflexion pour les pays en développement. Ce rôle, qui suppose que des modifications soient introduites sur le plan des programmes et sur celui de l'organisation, il faut que les responsables à tous les niveaux soient prêts à l'assumer pleinement. Le Secrétariat devrait se préparer à présenter les changements en question à la neuvième session de la CNUCED, sous la forme d'une stratégie globale pour les années à venir, assortie d'un choix de domaines prioritaires.

43. Il conviendrait de revoir le programme de travail afin de retirer leur statut prioritaire aux activités qui ont cessé de beaucoup intéresser les États membres et de privilégier celles qui désormais suscitent un vif intérêt de leur part. Dans cette perspective, il faudrait, avant de décider de la poursuite des activités en cours, examiner celles-ci attentivement en prenant en compte les nouveaux mandats. Pour ce qui est des nouvelles activités qui seraient entreprises, il faudrait qu'elles ne fassent pas double emploi avec celles d'autres organismes du système des Nations Unies. En effet, dans le cadre du nouveau mandat de la CNUCED, le Secrétariat devrait concentrer son action dans les domaines où sa compétence et son avantage comparatif sont indiscutables, c'est-à-dire la recherche et l'analyse des politiques sur les questions d'actualité, afin d'inclure les questions relatives au développement dès le début dans les débats qui se tiennent à l'échelon international.

44. Le processus de programmation et de budgétisation devrait être utilisé plus efficacement qu'il ne l'a été jusqu'à présent. Étant donné les contraintes financières, il importe de choisir avec soin les questions à traiter et de répartir le programme de travail en un nombre plus limité d'activités complémentaires. Il est également nécessaire, dès le stade de l'élaboration des programmes, de prêter attention aux questions de chevauchement et de complémentarité avec d'autres organismes. Bien que la similitude de certains mandats ait parfois entraîné des chevauchements, la CNUCED doit néanmoins

continuer à étudier les moyens d'établir une division du travail plus efficace entre les divers organismes. Un premier pas dans cette voie pourrait consister, par exemple, à prévoir des activités qui seraient exécutées conjointement et coordonnées de manière systématique, un des organismes jouant le rôle de chef de file.

45. Les activités de coopération technique appellent des observations du même ordre. Il ressort des conclusions du rapport (section IV) que la CNUCED devrait s'efforcer de regrouper dans le cadre d'une politique de coopération technique clairement définie les activités qui relèvent de son programme ordinaire et celles qui sont financées par des fonds extrabudgétaires. Il ressort également du rapport que l'essentiel des fonds extrabudgétaires sert à financer un petit nombre de projets opérationnels donnant de bons résultats. Il serait donc souhaitable de consacrer davantage de ressources aux services consultatifs en matière de réorientation des politiques et de développement institutionnel. Par ailleurs, le Secrétariat devrait prendre immédiatement des mesures pour résoudre les problèmes mentionnés aux paragraphes 23, 24 et 25, à propos de l'utilisation des fonds disponibles au titre des frais généraux et de l'appui administratif aux activités de coopération technique.

B. Questions d'administration et d'organisation

46. Il ressort des conclusions du rapport que le Secrétariat de la CNUCED fonctionne dans un environnement qui n'est propice ni à l'efficacité ni à l'efficience. Ses effectifs sont pléthoriques, surtout au sommet. Sa structure semble artificielle et mal adaptée au contenu des programmes. Les fonctions des divisions et de leurs composantes ne sont pas clairement définies et la chaîne des responsabilités reste floue. La situation est aggravée par le peu d'efficacité du contrôle des programmes et les insuffisances au niveau de l'administration. Ce dernier point est particulièrement important en raison de son impact sur la discipline et le moral du personnel, qui est actuellement très bas.

47. Compte tenu de ce qui précède, les recommandations suivantes sont adressées à la direction de la CNUCED :

a) Il conviendrait de rationaliser la structure du secrétariat en réduisant le nombre des divisions, en tirant pleinement parti des complémentarités existantes et en s'efforçant de rendre le secrétariat mieux à même de traiter de grands thèmes. Il faudrait notamment : i) fusionner les Divisions des produits de base et du commerce international; ii) inclure les activités relatives à la science et la technique dans la Division des sociétés transnationales et de l'investissement; iii) répartir entre plusieurs divisions les activités de coopération économique entre pays en développement; iv) restructurer la Division des services d'appui aux programmes et des services de gestion en ne faisant relever d'elle que les services et l'appui administratifs et en rattachant ses autres services, selon le cas, à la Direction exécutive et l'administration ou au Secrétariat du Conseil; v) supprimer le Service de la coordination des politiques et des relations extérieures et redéployer ses fonctions et ressources au Bureau du Secrétaire général, au Groupe de la coordination et de l'évaluation des programmes, au Secrétariat du Conseil et aux divisions organiques;

b) La CNUCED devrait étudier la possibilité d'assurer le secrétariat des nouveaux sous-comités de ses organes directeurs dans le cadre de sa structure existante plutôt que de créer un nouveau rouage administratif à cette fin;

c) Il faudrait clairement définir les mandats des divisions, services, sections et groupes ainsi que la manière dont ils s'articulent entre eux;

d) La CNUCED et les commissions régionales devraient s'entendre sur le maintien des groupes mixtes en vue d'établir une responsabilité conjointe dans l'exécution du programme de travail et l'utilisation des ressources;

e) Il faudrait, dans la mesure du possible, confier aux divisions sectorielles des responsabilités intersectorielles pour assurer une unité d'action et éviter les chevauchements. La démarche suivie pour la question du développement durable pourrait être appliquée à d'autres thèmes intéressant plusieurs divisions;

f) Il faudrait se fixer comme objectif de réduire de 10 % le nombre des administrateurs en poste pour remédier à la pléthore des effectifs du secrétariat, notamment aux classes les plus élevées. Cet objectif modéré pourrait être atteint grâce à la rationalisation mentionnée plus haut et à l'allègement des effectifs pléthoriques des bureaux des directeurs. Il serait également utile à cet égard de faire un authentique inventaire des fonctions superflues. L'équipe estime que ces réductions n'auraient aucune incidence sur l'efficacité et l'efficience des travaux et des prestations de la CNUCED;

g) Dans ce contexte, il faudrait s'attacher en particulier à réduire le nombre de postes des classes D-2, D-1 et P-5. L'équipe considère que le secrétariat pourrait libérer quatre postes D-2 sans que l'efficacité de ses travaux en souffre;

h) En attendant que la rationalisation soit achevée, les postes des classes D-2, D-1 et P-5 qui sont vacants ne devraient pas être pourvus;

i) Une étude du volume de travail incombant aux agents des services généraux dans l'ensemble du secrétariat devrait être réalisée pour évaluer l'ampleur de la pléthore d'effectifs dans cette catégorie. L'équipe estime que le secrétariat de la CNUCED pourrait facilement réduire de 15 à 20 % le nombre des agents des services généraux; il pourrait ainsi rétablir des proportions plus justes entre les postes d'agent des services généraux et les postes d'administrateur;

j) L'administration devrait distribuer à tous les fonctionnaires en poste des formules de notifications administratives à jour. Elle devrait également veiller à ce que tous les fonctionnaires possèdent des définitions d'emploi correctement classées et décrivent avec exactitude leurs fonctions et attributions;

k) Le Groupe de la coordination et de l'évaluation des programmes devrait être doté des pouvoirs nécessaires à l'exercice de ses fonctions et ses

effectifs devraient à cette même fin être renforcés du point de vue qualitatif et quantitatif. Il devrait relever directement du Secrétaire général de la CNUCED;

l) Le Groupe de la politique et de la coordination en matière de coopération technique devrait s'acquitter des responsabilités figurant dans son mandat, guider les activités opérationnelles de la CNUCED et en assurer la cohérence. Il ne devrait pas prendre part à l'exécution des projets proprement dite et devrait rendre compte directement au Secrétaire général de la CNUCED;

m) La Division des services d'appui aux programmes et des services de gestion devrait être restructurée et ne conserver que les fonctions relatives à l'appui administratif. Elle devrait être dirigée par un fonctionnaire de la classe D-1;

n) La question de la double responsabilité incombant au Directeur de la Division des pays en développement les moins avancés, des pays en développement sans littoral et des pays en développement insulaires devrait être examinée (voir par. 10 de l'appendice I);

o) Il faudrait instituer, en s'inspirant des meilleures pratiques en vigueur, un système de normes applicable aux services administratifs, qui serait un moyen de responsabiliser ces services. Ce système devrait aussi comprendre des mécanismes appropriés de contrôle de la part des divisions organiques (les "clientes") qui permettraient d'évaluer la qualité du travail des services administratifs;

p) La CNUCED et l'ONUG devraient réexaminer les arrangements administratifs en vigueur pour s'entendre sur une répartition rationnelle des responsabilités;

q) Enfin, la Direction de la CNUCED devrait s'attacher à améliorer la communication horizontale entre les fonctionnaires à divers niveaux de responsabilité. Elle devrait également prendre les mesures nécessaires pour assurer une formation dans le domaine de la gestion et de l'encadrement et d'autres domaines techniques afin que les fonctionnaires en poste puissent améliorer leurs compétences professionnelles.

Note

¹ Voir Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, huitième session, Rapport et annexes (TD/364/Rev.1) (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.II.D.5).

APPENDICE I

Observations concernant certaines divisions organiques

A. Division des produits de base

1. Les travaux consacrés aux produits de base sont répartis entre la Division des produits de base et le Service de la gestion des données, qui produit la plupart des statistiques relatives aux produits de base à partir des données sur le commerce des produits de base (COMTRADE) publiées par la Division de statistique de l'ONU, les divisions des produits de base et du commerce du Fonds monétaire international (FMI), de la FAO, de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEC) et d'autres organisations internationales. Il existe également des séries de publications spécialisées comme les bulletins mensuels des prix des produits de base et les publications contenant des statistiques détaillées sur les métaux (étain, tungstène, fer, par exemple) ventilées par prix, production, consommation et volume échangé. En général, l'équipe a constaté que les statistiques étaient relativement à jour et étaient présentées d'une manière qui était utile aux fins d'analyse. Les rapports établis par la Division se classent en général en deux catégories, ceux qui rendent compte des tendances actuelles de marchés de produits de base donnés, comme le marché de l'étain ou du fer, ou de produits de base particuliers dans certaines régions et ceux qui traitent des problèmes généraux que rencontrent les pays exportateurs de produits de base qui sont en voie de développement. Certaines des études les plus récentes portent sur les incidences de la stratégie du développement durable pour les pays exportateurs de produits de base. Les rapports examinés par l'équipe étaient des analyses de caractère très technique, témoignant des compétences des fonctionnaires et consultants qui les avaient établis. Ces rapports font la somme de recherches approfondies et se réfèrent à des ouvrages universitaires.

B. La Division du commerce international

2. Il peut se produire des chevauchements entre les travaux de la Division des produits de base et ceux de la Division du commerce international, qui toutes deux s'intéressent aux liens existant entre la politique commerciale et le développement, le commerce et l'environnement et l'ouverture de débouchés sur les marchés d'exportation pour les pays en développement. La seule différence tient à la nature des produits faisant l'objet des échanges : par exemple, la Division du commerce international étudiera le commerce dans le secteur agricole en général tandis que la Division des produits de base se concentrera sur des produits de base agricoles déterminés. En outre, l'équipe a noté des différences d'accent dans les études effectuées par les deux divisions. Les études publiées par la Division des produits de base sont le plus souvent très techniques et analytiques, comme on l'a indiqué plus haut. Le cas est moins fréquent pour les études publiées par la Division du commerce international qui insistent plutôt sur les aspects institutionnels et juridiques du système des échanges mondiaux. Ces deux types d'études sont aussi importants l'un que l'autre, si bien que les deux divisions se complètent. Il conviendrait toutefois d'examiner la manière de les unifier davantage.

C. La Division du développement des services
et de l'efficacité commerciale

3. Cette division est sans doute celle qui remplit le rôle le plus concret à la CNUCED. Elle se consacre pour l'essentiel à l'assistance technique en aidant les pays en développement à résoudre les problèmes pratiques que leur posent les activités commerciales. La Division s'occupe à la fois du transport multimodal et de la facilitation du commerce. L'idée est de combiner les mesures de facilitation du commerce, les services de transport et services connexes, une meilleure utilisation des infrastructures et des procédures en vigueur et la mise en place d'une véritable logistique pour transporter les marchandises plus rapidement et à moindre coût. La Division s'attache donc à aider les pays en développement en mettant à leur disposition une logistique d'ensemble ainsi que des itinéraires et des filières fiables, une documentation établie selon les normes internationales et diverses possibilités de transit pour assurer le transport et la distribution efficaces des marchandises. Des logiciels sont mis au service du système de facilitation du commerce et font partie de la modernisation des infrastructures de transport. Une assistance technique est fournie à toutes les phases de développement du transport multimodal. Par exemple, le Programme pour le développement de la formation dans le domaine des transports maritimes (TRAINMAR) apprend à des cadres à donner des cours dans des centres de formation à la gestion des affaires maritimes. Bien qu'elle se consacre surtout aux transports maritimes, la Division s'occupe du secteur des services en général. Des exemples d'études de cas sur le secteur des services ont été présentés pour le Kenya, le Bénin et le Burundi. Bien qu'il s'agisse d'excellentes études, l'équipe s'est demandé si ce type d'analyse ne relevait pas plutôt de la compétence de la CEA. L'assurance est un autre secteur des services jugé primordial pour le développement. L'équipe a jugé que le rapport intitulé Insurance in Developing Countries: An Assessment and Review of Developments (1989-1993) brossait un tableau complet du secteur des assurances par pays. On y trouve traités tous les problèmes et faits nouveaux intervenus pour tous les types d'assurance. Il convient aussi de mentionner une autre étude d'excellente qualité portant sur la libéralisation des services de transports maritimes qui est intitulée Progressive Liberalization and the Development of Shipping Services in Developing Countries.

D. Division de la coopération économique entre pays
en développement et des programmes spéciaux

4. Les travaux de cette division, à l'exception du Service de la lutte contre la pauvreté, semblent faire double emploi avec ceux des autres divisions de la CNUCED. Il est probable que la documentation relative au commerce Sud-Sud pourrait tout aussi bien être élaborée par la Division du commerce international. De même, la Division de l'interdépendance globale pourrait s'occuper des questions financières et d'investissement. Le Groupe économique spécial pour le peuple palestinien est totalement autonome mais ses fonctions pourraient légitimement être transférées à d'autres services de la CNUCED. L'équipe a jugé que les travaux de la Section de l'allégement de la pauvreté étaient de qualité satisfaisante mais qu'ils pouvaient être effectués dans le cadre de la Division de l'interdépendance globale.

E. Division de l'interdépendance globale

5. Cette division est l'un des deux principaux organes de la CNUCED en matière d'analyse des politiques (l'autre étant la Division des sociétés transnationales et de l'investissement). Sa principale publication, le Rapport sur le commerce et le développement, est largement diffusée dans les pays en développement, où elle a une influence considérable sur la façon dont on envisage les questions de développement. Lancé en 1981 à titre expérimental, ce rapport est devenu l'un des fleurons de la CNUCED. Il a remplacé la Revue du commerce international et du développement, qui était deux fois moins épaisse mais correspondait aux besoins du Conseil du commerce et du développement. Par sa tenue et son niveau, le Rapport sur le commerce et le développement est sans doute l'un des meilleurs rapports annuels présentés par un organisme des Nations Unies, bien qu'il ait gardé un point de vue indépendant, qui diffère parfois de celui des autres. Parmi les autres rapports qui sont aussi produits annuellement, figurent les rapports des commissions régionales, le Rapport sur la situation économique et sociale dans le monde, du Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques, le Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale, le Rapport sur le développement humain du PNUD et le World Investment Report de la Division des sociétés transnationales et de l'investissement. Bien que ces rapports aient chacun un centre d'intérêt différent, ils se rencontrent sur certaines questions de politique générale. La question qui se pose en ce qui concerne le Rapport sur le commerce et le développement est celle de savoir si la contribution qu'il apporte aux débats sur la politique générale mérite l'investissement supplémentaire que représente la production d'un document de cette dimension, alors qu'un rapport de 24 pages seulement suffirait aux besoins du Conseil du commerce et du développement.

6. L'équipe a noté l'existence d'un "Service de la conversion" au sein de la Division qui est censé s'occuper de la conversion des crédits militaires à des fins civiles. Ce service n'a paru à l'équipe n'avoir à son actif aucun produit qui puisse confirmer la nature de son travail. L'utilité de cette activité n'a donc pas pu être déterminée.

F. Division des sociétés transnationales et de l'investissement

7. Comme il a été indiqué plus haut, cette division est l'un des principaux organes de recherche de la CNUCED. Les résultats de ses travaux sont consignés essentiellement dans le World Investment Report, qui a reçu ces dernières années les éloges des médias internationaux et, en 1994, a été cité 252 fois par les médias de 37 pays. Cette année-là, la Division a publié 25 rapports d'analyse et de recherche sur le seul thème des investissements étrangers directs. Par ailleurs, la Division parraine une revue savante intitulée Transnational Corporations, qui publie les travaux effectués dans des universités, des établissements de recherche, etc. Les articles de cette revue sont d'un niveau élevé et servent de référence aux spécialistes. Les travaux de recherche sont également diffusés par le biais d'un bulletin d'information intitulé Transnationals. De surcroît, la Division exploite des banques de données d'entreprises très complètes et gère un service d'information ouvert aux chercheurs du monde entier. À cet égard, elle joue le rôle de bureau statistique qui informe les milieux d'affaires du monde entier.

8. Le reproche que l'équipe pourrait faire à ces activités de recherche est que les études sectorielles effectuées sont parfois trop semblables à celles qui sont faites par d'autres divisions. Par exemple, il est malaisé de distinguer la recherche et l'analyse des orientations dans l'entreprise dans le secteur des services et l'analyse plus générale de la libéralisation du secteur des services confiée à la Division du développement des services et de l'efficacité commerciale. De même, comme on l'a dit plus haut, les investissements étrangers directs sont un thème de recherche commun à la Division de l'interdépendance globale et à la Division des sociétés transnationales et de l'investissement.

G. Division de la science et de la technologie

9. L'équipe a constaté que cette division de la CNUCED est la seule qui semble ne pas effectuer de recherches ou d'analyses des politiques indépendantes. On se serait attendu à ce que la CNUCED participe au grand débat concernant l'effet que les capacités endogènes en matière de développement technologique peuvent avoir sur la croissance, question qui intéresse tous ceux qui cherchent à expliquer le processus de développement. Tout au moins pouvait-on s'attendre à ce qu'elle consacre quelques travaux empiriques à ce domaine, ou quelques travaux de recherche aux technologies les plus appropriées selon le stade de développement de chaque pays, considération importante pour la bonne utilisation des investissements.

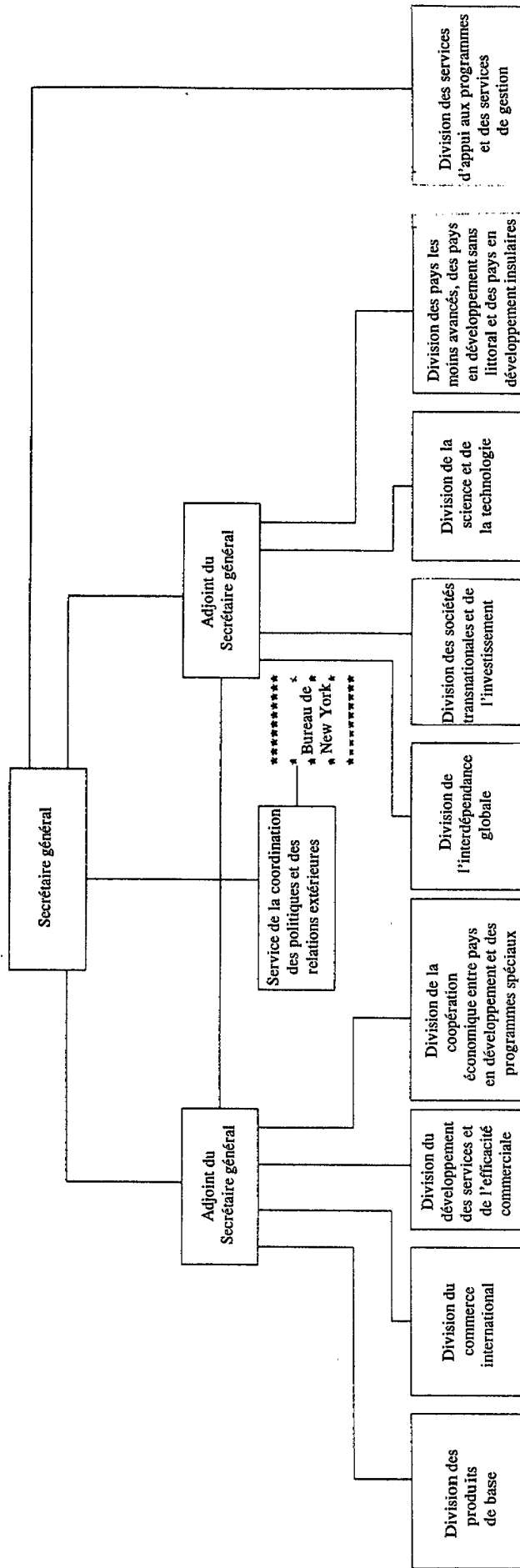
H. Division des pays en développement les moins avancés, des pays en développement sans littoral et des pays en développement insulaires

10. Cette division élabore un des principaux rapports de la CNUCED, intitulé The Least Developed Countries. L'équipe a jugé ce rapport très complet dans la mesure où il traite des questions les plus urgentes qui intéressent les pays en développement les moins avancés, et contient une annexe qui comporte des statistiques raisonnablement à jour. À certains égards, les observations formulées à propos d'autres divisions s'appliquent également à celle-ci étant donné que l'analyse sectorielle concernant les pays en développement les moins avancés pourrait être effectuée par les divisions spécialisées dans ces secteurs. En outre, l'équipe a appris que le Directeur de la Division exerce d'autres fonctions en dehors de la CNUCED, auxquelles il consacre 75 % de son temps. L'équipe pense que, dans ces conditions, l'on pourrait obtenir une meilleure organisation des services dans laquelle les problèmes des pays les moins avancés pourraient être analysés sans être groupés dans une division distincte.

APPENDICE II

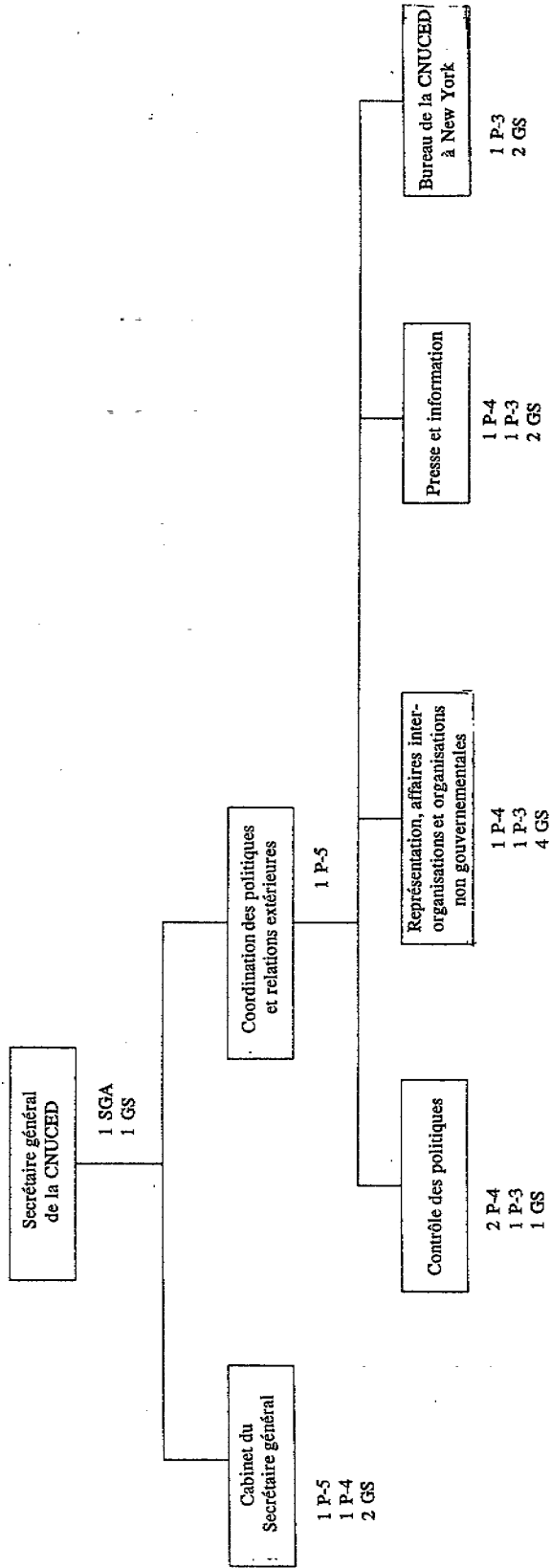
Organigramme du secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)

Mars 1995

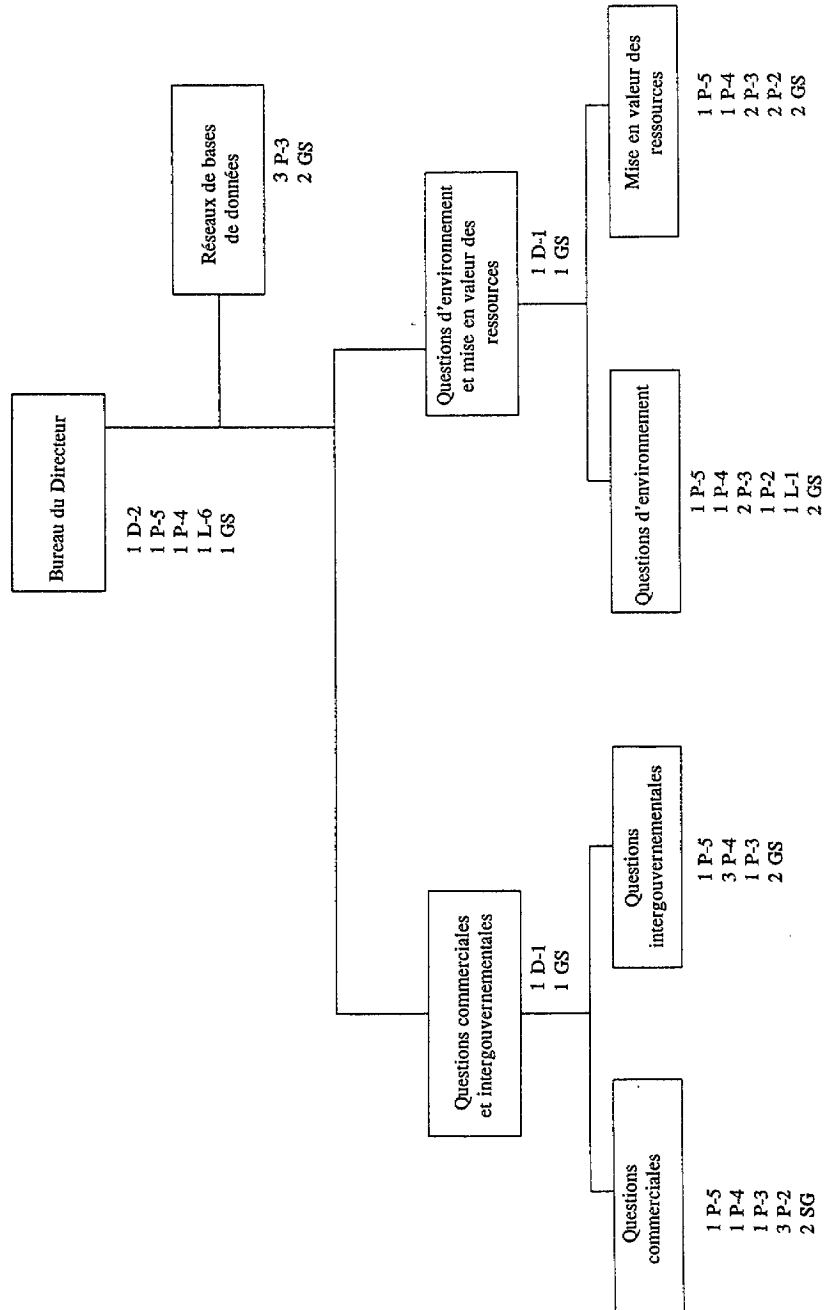


*
Groupe CNUCED/
commissions régionales

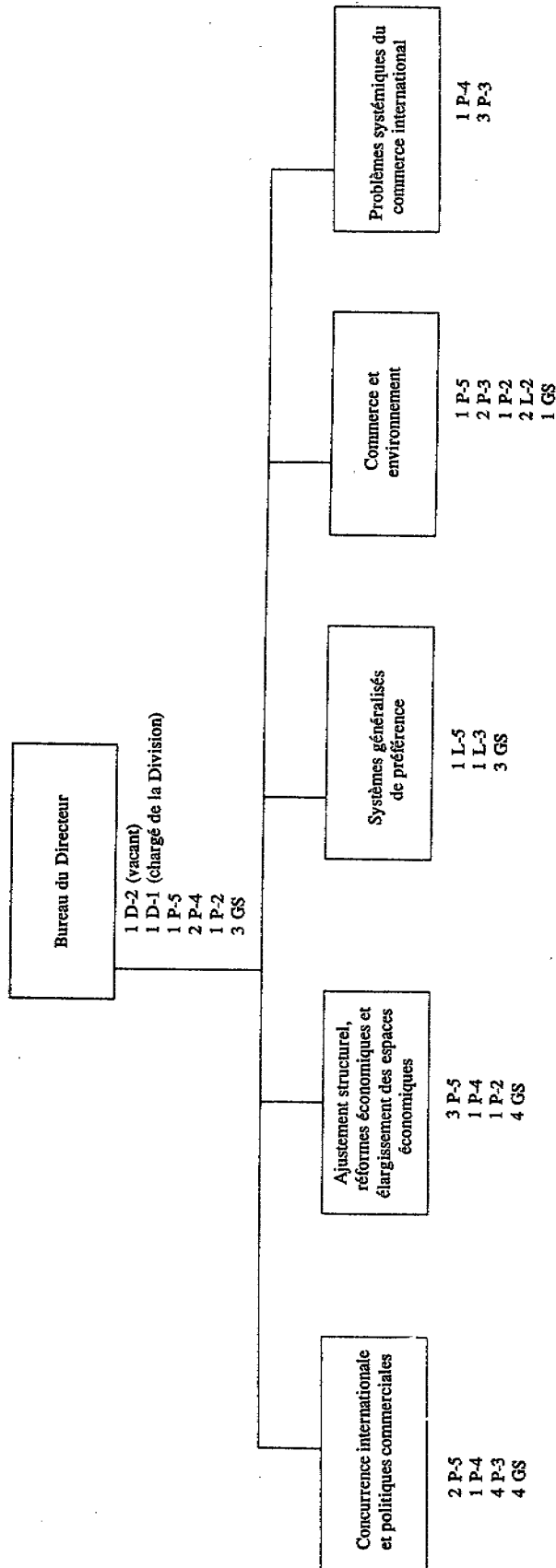
Direction exécutive et administration



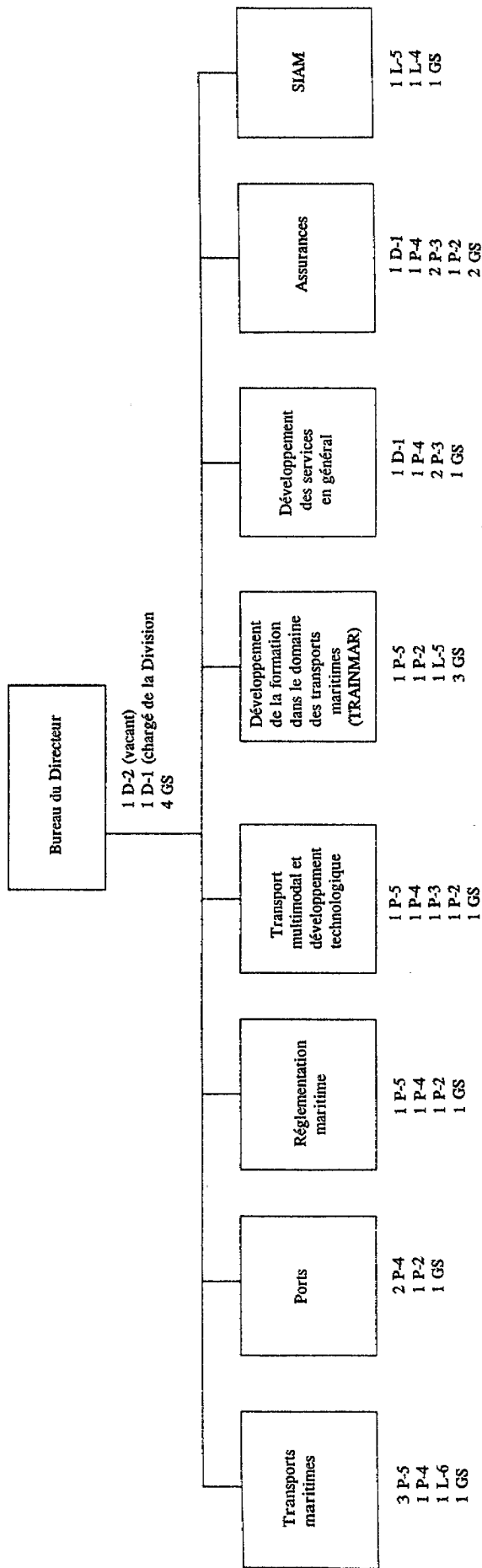
Division des produits de base



Division du commerce international

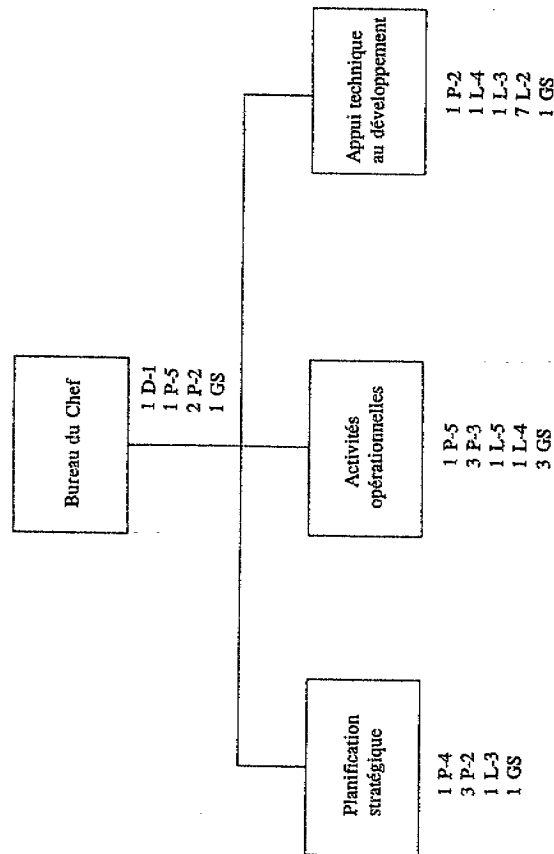


Division du développement des services et de l'efficacité commerciale *

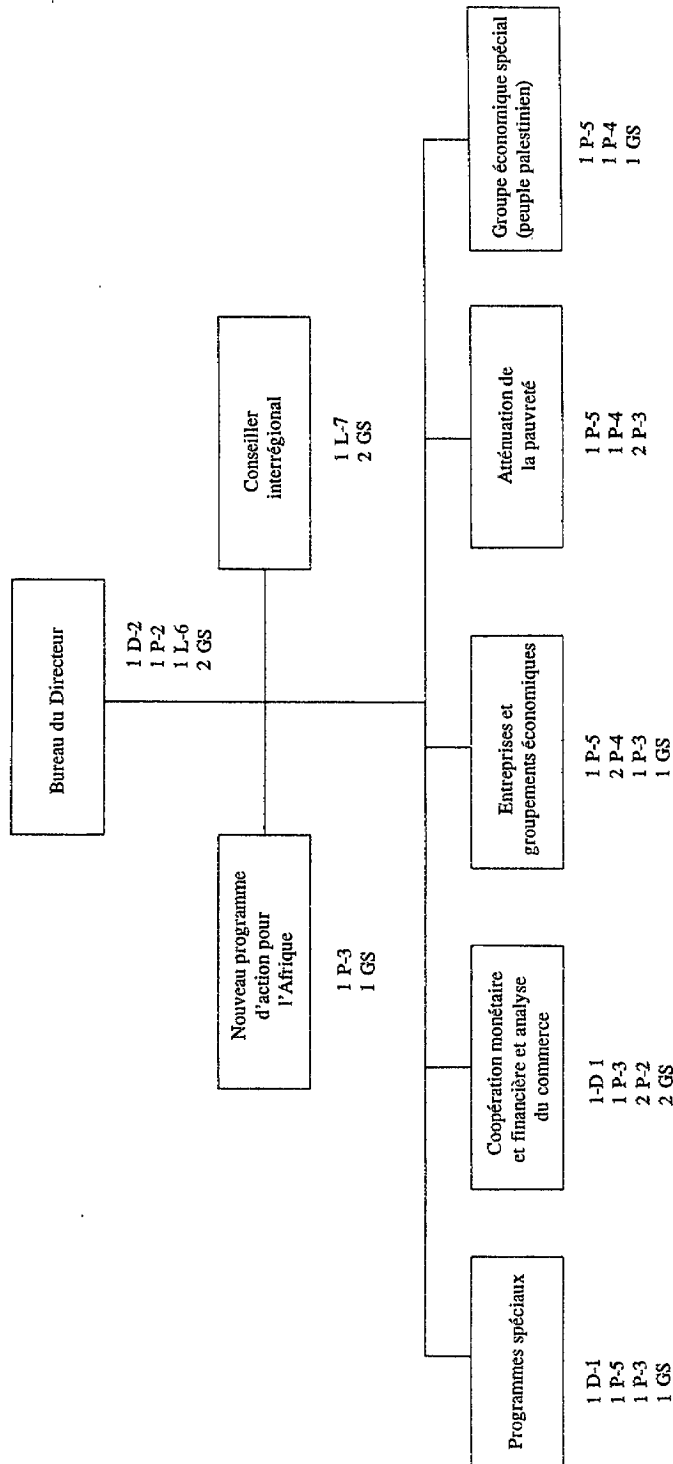


* Dans le cadre des préparatifs et du suivi du Colloque international sur l'efficacité commerciale, le Programme spécial pour l'efficacité commerciale relevait directement du Secrétaire général de la CNUCED.

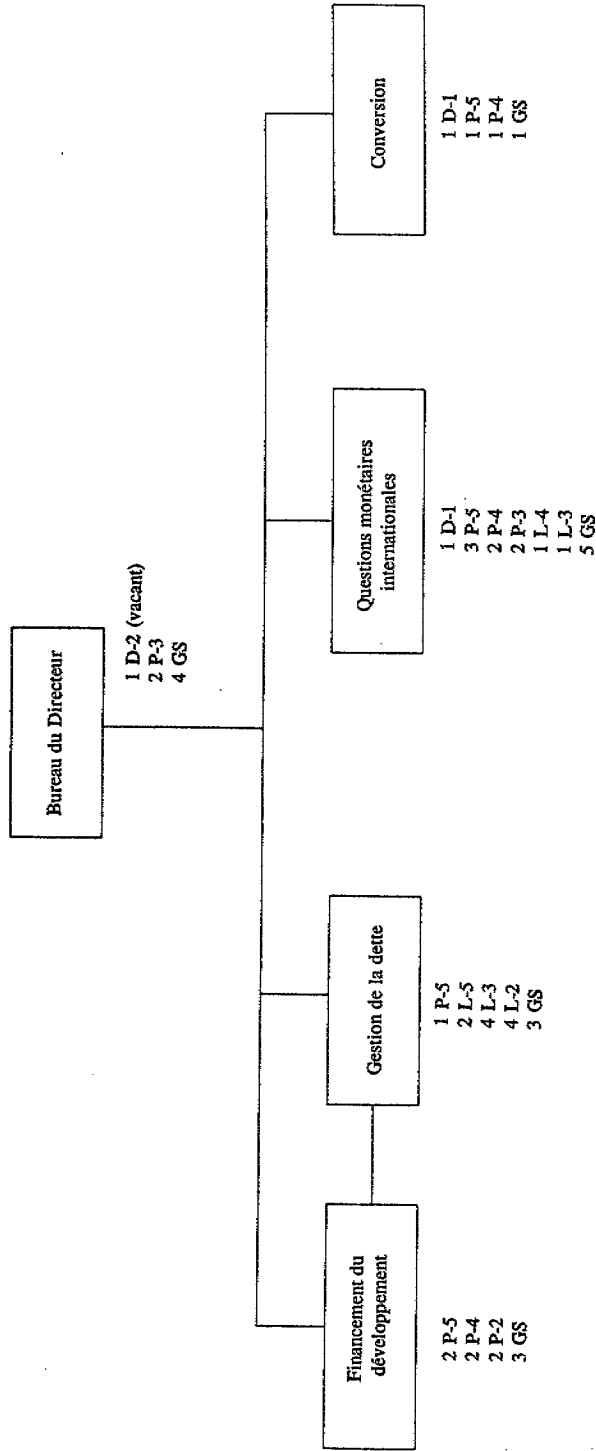
Programme spécial pour l'efficacité commerciale



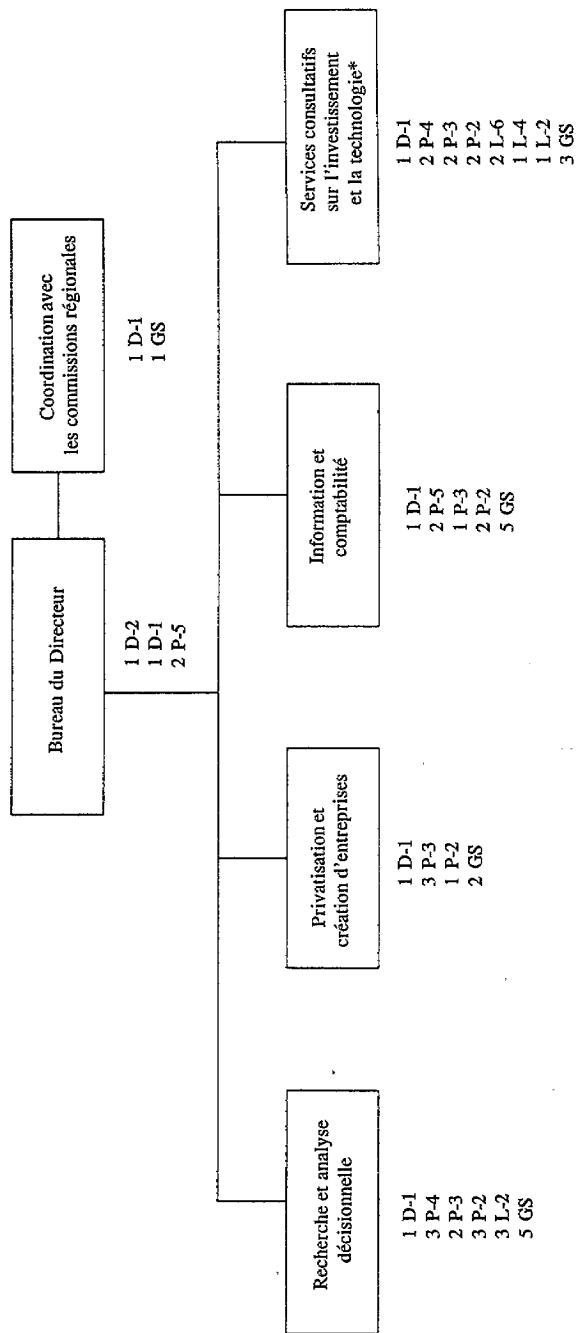
Division de la coopération économique entre pays en développement et des programmes spéciaux



Division de l'interdépendance globale

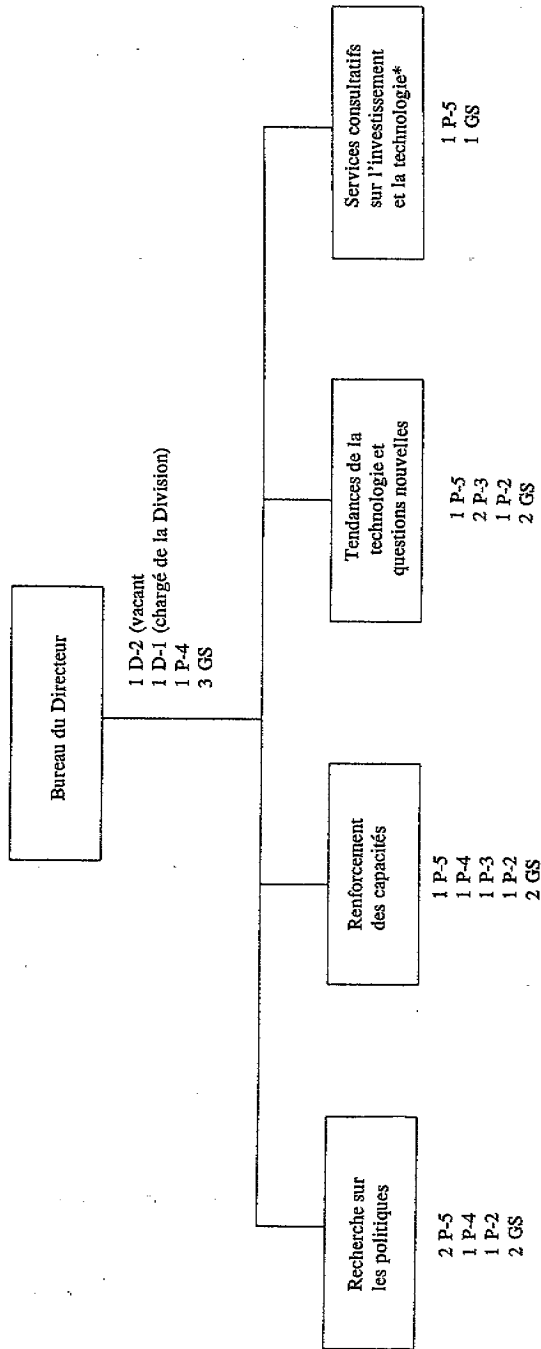


Division des sociétés transnationales et de l'investissement



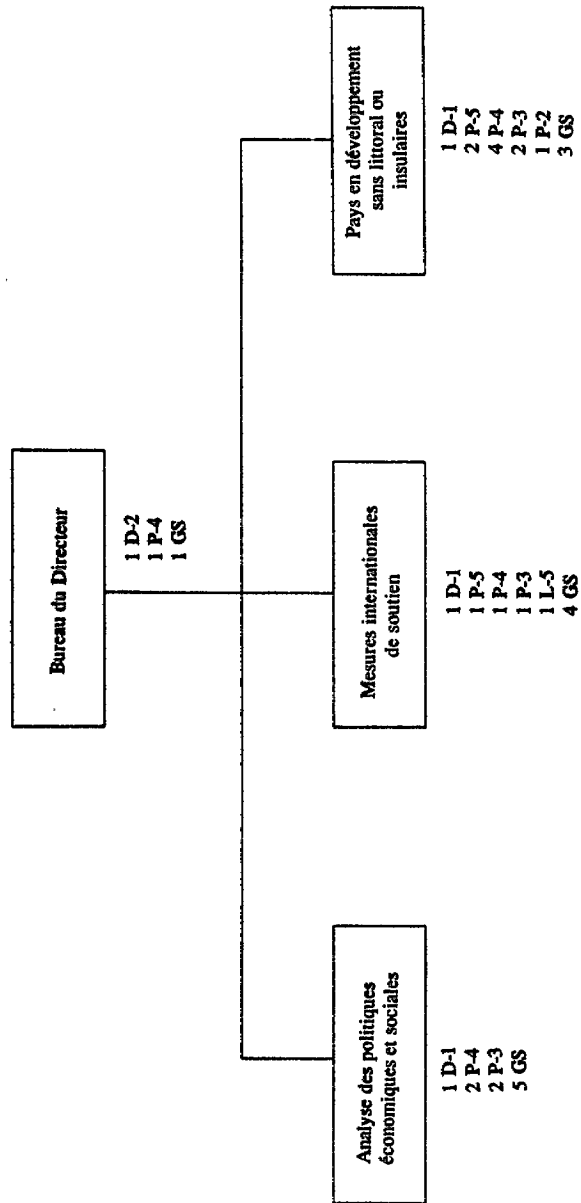
* Unité administrative créée conjointement par la Division des sociétés transnationales et de l'investissement et la Division de la science et de la technologie.

Division de la science et de la technologie

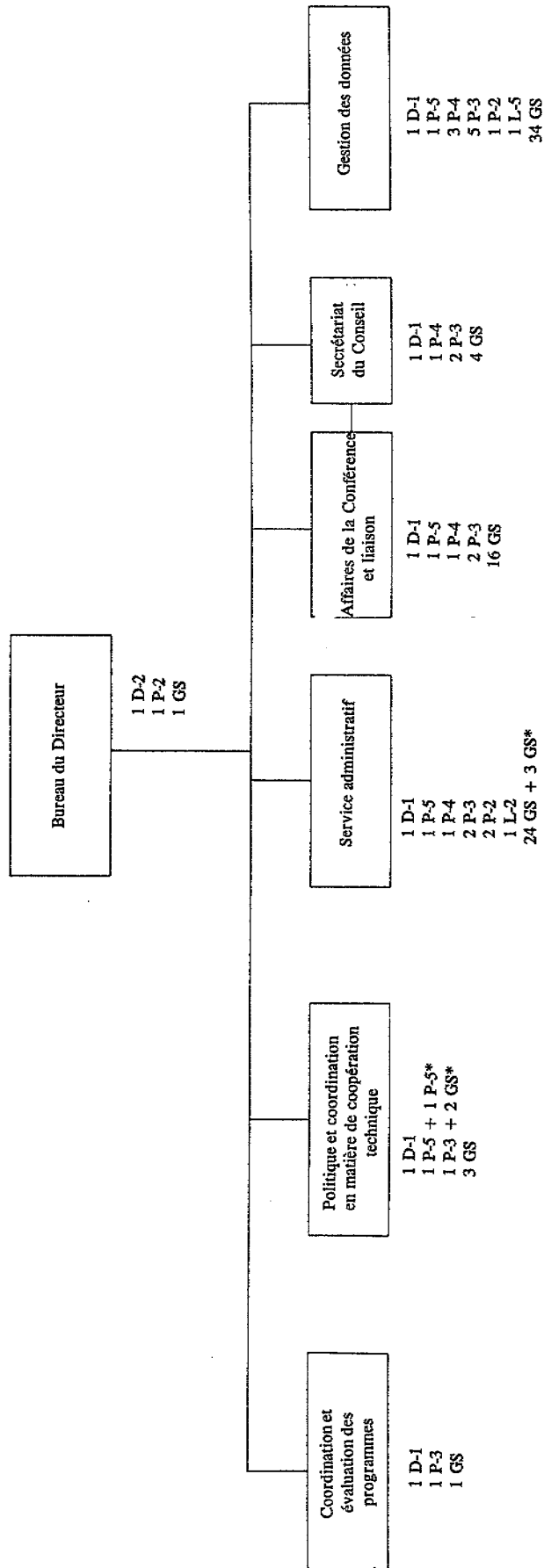


* Unité administrative créée conjointement par la Division des sociétés transnationales et de l'investissement et la Division de la science et de la technologie.

Division des pays les moins avancés, des pays en développement sans littoral et des pays en développement insulaires



Division des services d'appui aux programmes et des services de gestion



* Unité administrative créée conjointement par la Division des sociétés transnationales et de l'investissement et la Division de la science et de la technologie.

Note : Un poste d'administrateur P-5 et trois postes d'agent des services généraux prêtés respectivement à l'ONUG (SIG) et à la Bibliothèque ne sont pas inclus dans le tableau d'effectifs ci-dessus.