



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/674
13 novembre 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante et unième session
Point 112 de l'ordre du jour

EXAMEN DE L'EFFICACITÉ DU FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF ET
FINANCIER DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale une note datée du 13 novembre 1996, dans laquelle le Corps commun d'inspection présente une mise à jour de sa position sur le renforcement des mécanismes de contrôle externe, conformément à la décision 47/454 B de l'Assemblée en date du 23 décembre 1992.

ANNEXE

Note datée du 13 novembre 1996, contenant une mise à jour de la position du Corps commun d'inspection sur le renforcement des mécanismes de contrôle externe, présentée par le Corps commun en application des décisions de l'Assemblée générale 47/454 B du 23 décembre 1992 et 48/493 A du 29 juillet 1994

Introduction

1. L'objet de la présente note est d'informer l'Assemblée générale de la position du Corps commun d'inspection (CCI) sur le renforcement des mécanismes de contrôle externe, afin de faciliter l'examen de cette question par l'Assemblée, conformément à ses décisions 47/454 B du 23 décembre 1992 et 48/493 A du 29 juillet 1994. Les observations qui suivent viennent compléter et actualiser les exposés des vues du Corps commun figurant dans le rapport du Secrétaire général A/49/633 du 30 novembre 1994 et dans son propre rapport pour 1994^a.

2. Dans sa résolution 50/233 du 7 juin 1996, qui répond au souci toujours croissant des États Membres de voir établir des contrôles efficaces, l'Assemblée générale a souligné "que les États Membres, le Corps commun et les secrétariats des organisations participantes sont conjointement responsables de faire en sorte que les travaux du Corps commun aient un impact sur le rapport coût-efficacité des activités du système des Nations Unies". Cette résolution est consacrée au Corps commun d'inspection, mais il est évident que la notion de responsabilité partagée, loin de valoir uniquement pour celui-ci, s'applique de manière générale à l'impact, ou l'efficacité, de l'ensemble des organes de contrôle externe. Pour le Corps commun, c'est dans le contexte de cette prise de position récente de l'Assemblée générale et des faits nouveaux survenus depuis 1994 qu'il convient de revenir sur la question des mesures à prendre pour renforcer les mécanismes de contrôle externe du système des Nations Unies.

États Membres

3. Parmi les parties qui partagent la responsabilité de faire en sorte que les mécanismes de contrôle externe aient un impact, autrement dit soient efficaces, les États Membres tiennent, bien entendu, un rôle de premier plan. Ils sont les bénéficiaires désignés des activités et programmes des organismes des Nations Unies. La raison d'être des mécanismes de contrôle externe est de déterminer si ces activités et programmes sont exécutés de manière à servir aussi efficacement et économiquement que possible leurs intérêts.

4. Compte tenu de cette prééminence du rôle des États Membres, il est impératif, pour que les mécanismes de contrôle externe soient utiles, efficaces et forts, que les organes délibérants jouent auprès d'eux un rôle directeur, orientent leurs activités et leur fixent des objectifs. Il incombe aux entités chargées d'exercer le contrôle de recenser les questions qui leur semblent devoir intéresser les États Membres mais, en retour, les organes intergouvernementaux doivent réagir à leurs suggestions, en leur indiquant les questions qui préoccupent le plus les États Membres et en fixant des objectifs

et, lorsque des contrôles ont été menés à bien, ils doivent s'intéresser aux résultats et consacrer suffisamment de temps à leur examen.

5. Il est capital également que les États Membres fassent savoir sans ambiguïté aux secrétariats des organisations participantes qu'ils appuient sans réserve les organes de contrôle externe et que ceux-ci agissent pour leur compte. C'est uniquement à cette condition qu'on pourra amener les secrétariats à prendre au sérieux les activités de contrôle et espérer faire tomber les résistances opposées à l'application de certaines recommandations.

6. La nécessité de bien faire comprendre aux secrétariats des organisations participantes que les organes de contrôle externe bénéficient de l'appui des États Membres conduit à poser la question de leur autonomie par rapport aux secrétariats. L'article 7 du statut du Corps commun d'inspection dispose que "les inspecteurs s'acquittent de leurs fonctions en toute indépendance et dans l'intérêt exclusif des organisations". Comme pour toute fonction de contrôle, cette obligation d'indépendance suppose que l'organisme concerné ne dépende pas, sur les plans administratif et budgétaire, des fonctionnaires du secrétariat dont il doit contrôler les activités. L'Assemblée générale a reconnu l'importance de cette question dans sa résolution 48/218 B du 29 juillet 1994, où elle déclare, à propos du Bureau des services de contrôle interne, que le Bureau agit de manière autonome.

7. Pour que le Bureau des services de contrôle interne puisse agir de manière autonome sur le plan administratif, le Secrétaire général a, dans sa circulaire portant création du Bureau (ST/SGB/273), délégué à celui-ci le pouvoir de certifier toutes les dépenses imputées à ses comptes (par. 32) et "en ce qui concerne la gestion du personnel et des ressources du Bureau" lui a donné, à charge d'agir "en conformité avec le Statut et le Règlement du personnel ainsi qu'avec le règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation, ... la latitude et [les] pouvoirs nécessaires pour faire en sorte qu'il puisse remplir sa mission" (par. 34). S'agissant des questions budgétaires, il est précisé dans la circulaire que lorsque le Secrétaire général présente à l'Assemblée générale les éléments du projet de budget-programme concernant le Bureau, il "doit tenir compte de la nécessité de faire en sorte que le Bureau exerce ses fonctions de manière autonome et dispose des ressources voulues pour accomplir sa tâche avec efficacité" (par. 30). Autre gage de l'indépendance du Bureau, le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne est habilité à inclure dans son rapport annuel "ses vues sur l'étendue de ses activités et sur la question de savoir s'il dispose de ressources suffisantes pour les mener à bien" (par. 28).

8. Les inspecteurs sont convaincus que tous les mécanismes de contrôle doivent bénéficier du même degré d'autonomie, en particulier les organismes de contrôle externe tels que le Corps commun. Les arrangements administratifs, budgétaires et financiers s'appliquant à celui-ci sont définis aux articles 16 à 20 de son statut. Les inspecteurs estiment que l'interprétation de l'article 20 retenue par le Secrétaire général a eu pour effet de limiter l'autonomie du Corps commun. Il est dit dans l'article en question que le projet de budget est établi par le Secrétaire général, après consultations avec le Comité administratif de coordination, sur la base des propositions faites par le Corps commun. Le projet de budget est soumis à l'Assemblée générale avec le rapport y

relatif du Comité administratif de coordination et avec les observations et recommandations du Comité administratif pour les questions administratives et budgétaires. Le Corps commun est invité à se faire représenter aux réunions au cours desquelles son projet de budget est examiné.

9. Le fait que le Secrétaire général n'ait pas jugé utile d'expliquer au Corps commun ni à l'Assemblée générale pourquoi les propositions budgétaires qu'il a présentées au titre du Corps commun pour l'exercice 1996-1997 étaient inférieures aux prévisions établies par celui-ci prouve que cet organe manque d'autonomie par rapport au Secrétariat en ce qui concerne ses crédits budgétaires et ses ressources en personnel. Un facteur aggravant est que, jusqu'à présent, le Secrétaire général n'a tenu compte ni des observations et recommandations visant à renforcer le Corps commun qui ont été formulées par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) et entérinées par l'Assemblée générale dans sa résolution 50/214 du 23 décembre 1995, ni de la disposition de la même résolution dans laquelle l'Assemblée générale l'a prié de lui présenter, après avoir consulté le Corps commun, des propositions sur le renforcement du secrétariat de cet organe dans le cadre des prévisions de dépenses révisées pour l'exercice 1996-1997.

10. Selon le Corps Commun, la procédure prévue à l'article 20 exige que ses propositions initiales soient présentées à l'Assemblée générale en même temps que les observations du Secrétaire général et du Comité administratif de coordination (CAC) par l'intermédiaire du CCQAB. Cette manière de procéder rendrait le Corps commun moins dépendant des secrétariats des organisations participantes, tout en donnant aux États Membres la possibilité d'exercer pleinement la prérogative qui est la leur de prendre en dernier ressort les décisions budgétaires, en étant parfaitement informés des positions respectives du Corps commun, des secrétariats et du CCQAB. Le processus de consultation visé à l'article 20 devrait permettre à toutes les parties d'expliquer leurs vues quand celles-ci sont divergentes et de mieux se comprendre, avant que le CCQAB et l'Assemblée générale des Nations Unies n'entreprennent d'examiner les propositions du CCI.

11. Pour que les organes de contrôle externe puissent jouer le rôle que l'on attend d'eux, il est indispensable que les États Membres déterminent le montant des ressources dont ils ont besoin, eu égard à leur mandat et à la portée de leurs activités, et leur fournissent lesdites ressources. En ce qui concerne le CCI, les inspecteurs ont indiqué qu'ils avaient besoin de personnel supplémentaire mais, bien que l'Assemblée générale ait demandé à maintes reprises un renforcement des mécanismes de contrôle externe et du Corps commun d'inspection en particulier, les ressources nécessaires à cette fin n'ont jamais été inscrites au budget. Fait plus inquiétant encore, à sa quatre-vingt-cinquième session (ACC/1996/15), le Comité consultatif pour les questions administratives (finances et budget), sans avoir tenu de consultations préalables et sans la participation de membres du Corps commun (comme il est stipulé à l'article 20 du statut du CCI), a recommandé au CAC de réduire le budget du CCI pour l'exercice biennal 1998-1999.

12. En définitive, l'efficacité d'un mécanisme de contrôle externe dépend bien entendu de la qualité de son personnel. Dans le cas du Corps commun d'inspection, c'est aux États Membres qu'il appartient de choisir et de nommer

les inspecteurs. Le CCI lui-même a déclaré (par exemple dans son rapport annuel de 1995)^b que le résultat et l'influence d'ensemble du Corps commun pourraient être renforcés si les États Membres qui proposent des candidats et l'Assemblée générale faisaient en sorte que les décisions concernant le choix des inspecteurs soient fondées sur les qualifications et l'expérience, comme il est stipulé à l'article 2 du statut du CCI. Il importe également de veiller à l'indépendance des membres du personnel du CCI qui secondent les inspecteurs. C'est là un domaine dans lequel il convient d'apporter des améliorations en définissant clairement à qui les intéressés doivent rendre des comptes, pour éliminer toute ambiguïté possible et éviter tout conflit de loyauté. Si leur statut est bien interprété, les membres du personnel du CCI sont nommés par le Secrétaire général – et le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies s'appliquent à eux – mais ils travaillent pour l'organe de contrôle auquel ils ont été affectés et devant lequel ils sont responsables. Sur le plan pratique, il importe en outre de mettre en place des garanties efficaces pour que la carrière professionnelle des intéressés ne souffre pas. Le CCI estime à cet égard qu'il serait utile qu'on lui délègue, en ce qui concerne l'administration du personnel, des pouvoirs identiques à ceux qui sont actuellement délégués au Bureau des services de contrôle interne (voir plus haut, par. 7).

Secrétariats des organisations participantes

13. Les mécanismes de contrôle externe doivent travailler en étroite coopération avec les secrétariats des organisations participantes. Cette observation s'applique en particulier à l'établissement des rapports du CCI, compte tenu de la dimension du secrétariat du CCI et de la nature de ses rapports. Pour renforcer l'efficacité et l'impact du Corps commun, il est donc indispensable que les secrétariats des organisations participantes lui apportent une coopération sans réserve pour la formulation de son programme de travail, l'établissement de ses rapports, la présentation de ces rapports aux organes délibérants, et la mise en oeuvre des recommandations qu'ils contiennent, telles qu'elles ont été approuvées par lesdits organes.

14. Cette coopération débute dès la formulation des programmes de travail du CCI. Pour que ses rapports soient utiles, le Corps commun demande chaque année aux secrétariats de toutes les organisations participantes de lui proposer des questions à inscrire à son programme de travail. En outre, lorsque celui-ci est distribué officiellement, il comprend aussi une liste provisoire de questions que le Corps commun envisage de traiter les années suivantes. La publication de cette liste offre aux secrétariats, de même qu'aux États Membres, une nouvelle occasion de communiquer au CCI toute observation qu'ils peuvent souhaiter formuler au sujet de questions à examiner.

15. Une amélioration de la coordination au sein des secrétariats des différentes organisations, ainsi que du CAC, contribuerait également à accroître l'intérêt que le programme de travail du CCI présente du point de vue des priorités des organisations appliquant le régime commun, identifiées collectivement au niveau intersecrétariats. À cet égard, le CCI a officiellement présenté deux propositions aux secrétariats des organisations participantes :

a) Les suggestions présentées au Corps commun d'inspection par les secrétariats devraient, dans tous les cas, être approuvées directement par les chefs de secrétariat concernés, comme il est prévu à l'article 9 du statut du CCI, pour éviter que ne se reproduisent des situations dans lesquelles les suggestions reçues ne correspondaient pas toujours aux préoccupations et aux priorités de la totalité des organisations concernées;

b) Le CAC et ses organes subsidiaires devraient présenter plus de suggestions concernant des questions susceptibles d'intéresser l'ensemble des organismes du système des Nations Unies ou participer davantage à la coordination des suggestions faites par différents membres du CAC et déjà présentées par le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO).

16. Au stade de l'établissement des rapports du CCI, la qualité et l'actualité des apports des secrétariats revêtent une importance cruciale. Il est indispensable que les secrétariats apportent leur entière coopération aux inspecteurs dans le cadre de leurs travaux, et leur répondent sans retard lorsqu'ils demandent des informations et des observations concernant les projets de texte, afin que les rapports puissent être publiés en temps voulu. Il ne faut pas oublier à cet égard que les secrétariats ont toute possibilité de présenter des observations sur les projets de rapport bien avant que ceux-ci ne soient publiés en tant que documents officiels. Le CCI a pour politique de prendre pleinement en considération les observations formulées par les secrétariats, et de les incorporer dans les rapports dans la mesure du possible. Si les secrétariats estiment que leurs vues ne sont pas prises en compte comme il convient dans les rapports finals, la procédure envisagée à l'article 11 du statut du CCI pour l'établissement des rapports donne aux chefs de secrétariat une nouvelle possibilité de présenter leurs observations directement aux organes délibérants de leurs organisations respectives, en même temps que les rapports du CCI.

17. Quand des rapports sont publiés par le Corps commun d'inspection, il est de la plus haute importance que leur texte intégral soit porté sans retard à l'attention des États Membres. Ceux-ci doivent recevoir le texte intégral de ces rapports, accompagné d'observations franches et précises formulées par les secrétariats, plutôt que des résumés établis par ces derniers et accompagnés de quelques observations superficielles, comme c'est le cas dans certaines organisations participantes. Il est nécessaire par ailleurs que les secrétariats présentent leurs observations officielles sur les rapports dans les délais spécifiés à l'article 11 du statut du CCI pour que les organes délibérants ne soient pas appelés à prendre des décisions sur des rapports déjà périmés.

18. L'impact et l'efficacité du Corps commun dépend enfin de la mise en oeuvre effective de ses recommandations, telles qu'elles ont été approuvées par les organes délibérants. Selon l'article 12 du statut du CCI, "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". Compte tenu de cet article, on pourrait envisager de demander à tous les chefs de secrétariat de présenter périodiquement aux organes délibérants de leurs organisations respectives des

rapports annuels ou biennaux détaillés concernant la mise en oeuvre des recommandations du CCI qui ont été approuvées.

Le Corps commun d'inspection

19. Tout en demandant des directives et un appui aux États Membres, les inspecteurs ont pleinement conscience qu'ils doivent gagner cet appui en veillant à ce que leurs rapports soient utiles et contribuent à améliorer la gestion et l'efficacité des organes du système des Nations Unies. Le Corps commun a pris des mesures à cette fin et cherche encore à améliorer ses travaux. Ces mesures serviront aussi à encourager les secrétariats à renforcer leur coopération, qui joue un rôle si important.

20. L'amélioration de la qualité d'un produit est toujours un processus continu. Comme il l'a indiqué dans son rapport annuel de 1995^c, "le Corps commun se félicite des critiques constructives fondées sur une analyse objective de ses rapports". Compte tenu de la responsabilité conjointe de l'impact de ses travaux, dont il est question dans la résolution susmentionnée de l'Assemblée générale, le Corps commun compte coopérer avec les États Membres et les secrétariats en vue d'améliorer la façon dont ses rapports sont établis et la suite qui leur est donnée.

21. Les efforts déployés par le Corps commun pour obtenir des secrétariats des organisations participantes, ainsi que des États Membres, des suggestions concernant son programme de travail, sont décrits plus haut, au paragraphe 14.

22. C'est pourquoi même si en vertu de l'article 9 de son statut, le Corps commun d'inspection arrête lui-même son programme de travail, les États Membres et les secrétariats ont la commune responsabilité de s'assurer de la pertinence de ses rapports au regard des intérêts des uns et des mandats des autres, puisqu'ils ont amplement la possibilité de faire connaître leurs vues.

23. Le Corps commun d'inspection cherche à améliorer la sélection des sujets figurant dans son programme de travail et il estime que ceux qui y sont actuellement inscrits reflètent mieux les préoccupations et les intérêts des États Membres. En fait, dans sa résolution 48/221 du 23 décembre 1993, l'Assemblée générale a "noté 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". Néanmoins, le Corps commun d'inspection souhaite continuer à travailler avec les États Membres et avec les secrétariats pour améliorer encore ce processus de sélection.

24. Le Corps commun a révisé et mis à jour ses normes et directives internes afin de s'assurer que les inspections, évaluations et investigations sont menées au mieux. Ces normes et directives sont jointes à son rapport annuel pour 1996^d, de façon que l'on comprenne mieux, dans tout le système des Nations Unies, comment fonctionne le Corps commun. Ces normes seront complétées par des textes définissant dans le détail les modalités de son fonctionnement interne.

25. Le Corps commun n'ignore pas que les secrétariats craignent d'être surchargés de demandes émanant de divers organes de contrôle externe et interne.

Il utilise de plus en plus l'informatique et met au point des règles internes pour éviter, chaque fois que possible, d'avoir à adresser des demandes aux secrétariats concernés. À cette fin, le Corps commun souhaite prendre des dispositions avec les secrétariats de façon que ceux-ci fournissent sans retard tous les documents et tous les renseignements publiés pertinents, y compris ceux qu'on trouve en ligne. Le Corps commun souhaiterait également étudier avec les organes subsidiaires du CAC la possibilité d'avoir accès aux systèmes d'information s'appliquant à l'ensemble du système des Nations Unies qu'ils ont à leur disposition, ou bien de mettre au point de nouvelles sources d'information en ligne qui seraient accessibles à tous les organes de contrôle, ainsi qu'aux différentes organisations appliquant le régime commun.

26. Le Corps commun d'inspection est soucieux d'éviter tout double emploi avec les travaux d'autres organes, et il s'efforce donc de coordonner son programme de travail, dans la mesure du possible, avec ceux des autres organes de contrôle externe ou interne. Le Corps commun estime qu'il conviendrait de prêter plus attention et de consacrer plus d'efforts à une coopération pratique, une coordination et un appui mutuel entre organes de contrôle externe et interne. Comme le demande le paragraphe 7 de la résolution 48/221 de l'Assemblée générale, le Corps commun d'inspection cherche à maintenir des liens étroits avec le Comité du programme et de la coordination, la Commission de la fonction publique internationale, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, le Comité des commissaires aux comptes, le Groupe mixte de vérificateurs externes des comptes et les organismes et organes du système des Nations Unies, en vue de renforcer la coordination de leurs activités respectives dans un souci de rentabilité, de façon que la gestion de l'Organisation des Nations Unies et des autres organisations participantes devienne à la fois plus efficace, plus responsable et plus transparente.

27. La coopération entre organes de contrôle externe devrait être définie avec plus de précision; il s'agit d'aller au-delà d'un souci d'éviter les doubles emplois. Les organes de contrôle devraient développer la pratique consistant à entreprendre des projets complémentaires et aussi envisager de réaliser des opérations de contrôle plus vastes et plus complexes, avec un partage convenu et mutuel des responsabilités. Il ne faut plus en effet se borner à affirmer et protéger l'indépendance de chaque organe de contrôle et de son mandat propre, comme à présent, pour passer à une étape de coopération positive entre ces organes.

28. Le mandat des divers organes de contrôle externe et interne a été approuvé par les États Membres. Le risque de doubles emplois entre les attributions de ces organes est un problème potentiel qui ne se limite pas au Corps commun d'inspection et celui-ci ne doit pas être tenu pour seul responsable des chevauchements qui pourraient subsister. Le Corps commun note aussi que la différence entre les fonctions d'organes externe et interne et la nécessité de respecter les différents rôles et attributions de ces différents organes ont été soulignés par les États Membres (voir par. 6 de la section II de la résolution 48/218 A de l'Assemblée générale ainsi que le sixième alinéa du préambule de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale et le deuxième alinéa du préambule de la résolution 50/233).

29. À la demande des secrétariats de l'Organisation des Nations Unies, de l'Organisation météorologique mondiale et de l'Organisation de l'aviation civile internationale, le Corps commun d'inspection a inscrit à son programme de travail pour l'exercice 1996-1997 un rapport sur la coordination et l'harmonisation des travaux des organes de contrôle du système des Nations Unies.

Conclusions

30. La "valeur ajoutée" inhérente aux recommandations du CCI, aussi bien que des recommandations des autres mécanismes de contrôle, se mesure uniquement dans leur application, qui dépend de l'approbation de ces recommandations par les organes directeurs et leur application effective par les secrétariats. Ainsi, la valorisation de l'investissement que représentent le CCI et les autres mécanismes de contrôle dépend en fin de compte des organisations elles-mêmes. À cet égard, le Corps commun se félicite de la place réservée à ses recommandations durant les débats de la cent quarante-neuvième session du Conseil exécutif de l'UNESCO et ceux de la trente-quatrième session du Comité du programme et de la coordination, pendant lesquelles ces organes ont pris des décisions pour donner suite à toutes les recommandations figurant dans les rapports du Corps commun examinés par eux.

31. Le Corps commun réitère sa conclusion antérieure (voir les vues du CCI dans le rapport du Secrétaire général, portant la cote A/49/633, du 30 novembre 1994 et le paragraphe 84 de son rapport annuel pour 1994^e, à savoir que l'une des faiblesses générales des mécanismes de contrôle est que leurs recommandations, même approuvées, ne sont appliquées et suivies d'effet que d'une façon fragmentaire, confuse et précaire. Le Corps commun d'inspection estime qu'il y a là une question qui mérite d'urgence d'être examinée avec attention.

32. Le Corps commun d'inspection s'attend à travailler avec les États Membres et les secrétariats des organisations participantes sur cette question urgente et sur d'autres mesures propres à accroître encore l'impact du CCI et des autres mécanismes de contrôle sur l'efficacité des activités du système des Nations Unies par rapport à leur coût.

Notes

^a Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément No 34 (A/49/34), par. 44 à 93.

^b Ibid., cinquantième session, Supplément No 34 (A/50/34), par. 3.

^c Ibid., par. 57.

^d À paraître, sous la cote A/51/34.

^e Ibid., quarante-neuvième session, Supplément No 34 (A/49/34).