



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/686/Add.1
5 février 1997
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

Services communs des organismes des Nations Unies
à New York

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale ses observations sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Services communs des organismes des Nations Unies à New York" (voir A/51/686).

ANNEXE

Observations du Secrétaire général sur le rapport du
Corps commun d'inspection intitulé "Services communs
des organismes des Nations Unies à New York"

I. GÉNÉRALITÉS

1. Le Secrétaire général note que l'objectif du rapport, à savoir recommander des mesures complètes et intégrées relatives aux services communs à New York, va dans le sens de sa stratégie visant à renforcer l'efficacité des structures d'appui administratif dans toute l'Organisation, en vue de réaliser des économies d'échelle et d'appuyer de façon plus cohérente et efficace les activités de fond. De telles mesures devraient permettre de réduire, au lieu d'accroître, la bureaucratie et d'éliminer les doubles emplois dans la gestion du personnel et des finances, et les services d'appui.

2. Le plan d'action mis en oeuvre dans le cadre de cette stratégie a été établi sur la base d'une série d'examen internes des relations entre les structures d'appui administratif des bureaux extérieurs et le Département de l'administration et de la gestion et vise à mettre en place un système plus cohérent d'appui administratif pour l'Organisation dans son ensemble, y compris l'élaboration d'une stratégie dans le domaine informatique. Les examens s'appuient sur des études antérieures, ainsi que sur les travaux en cours du Conseil de l'efficacité, et pourraient contribuer utilement à définir les possibilités offertes par le transfert de certains services communs dans des lieux d'affectation où les tarifs sont moins coûteux, compte tenu des techniques modernes de communication.

3. Le Secrétaire général reconnaît avoir des vues analogues à celles des inspecteurs sur le sujet traité dans le rapport, dont il salue l'orientation et les recommandations. Toutefois, le rapport ne contient rien qui permette concrètement d'apporter des solutions pratiques au regroupement et au renforcement des services communs. On y traite la question de façon très générale, sans chiffrer les coûts et les avantages des propositions avancées ni apprécier les efforts actuellement déployés par l'ONU et ses organes apparentés pour modifier les accords qui les lient en matière de services communs. On n'y répond pas à la question de savoir si des économies d'échelle pourraient être réalisées partout en centralisant et en regroupant les services communs au Siège ou si, dans certains cas précis, un tel regroupement nuirait à l'efficacité des services.

4. L'exemple de l'informatique illustre le fait que le regroupement des services communs ne permet pas nécessairement de renforcer l'efficacité de ces derniers et qu'il est indispensable de faire preuve de souplesse dans ce domaine. L'expérience a montré que pour que les ressources technologiques des départements soient gérées au mieux, il faudrait en confier la responsabilité aux départements eux-mêmes, les activités de contrôle restant du ressort de l'entité centrale dont ils relèvent. De même, les départements continueraient d'être responsables de la gestion des ressources humaines et financières concernées, tandis que la Division de l'informatique fournirait des services et un appui techniques, contre remboursement, en fonction des besoins des

départements et serait chargée en outre de contrôler la bonne application de la politique retenue dans le domaine informatique. Cette formule permettrait de réduire la fonction d'appui administratif à l'échelle du Secrétariat, tout en renforçant la responsabilité en matière de gestion aux échelons appropriés.

II. REMARQUES PARTICULIÈRES

Réseau de télécommunication (par. 15 à 18)

5. Le rapport reflète la façon dont le Secrétariat entend procéder pour que le réseau de télécommunications de l'ONU puisse servir plus utilement les institutions spécialisées. Comme les inspecteurs l'indiquent à juste titre, le Groupe interinstitutions chargé des questions de télécommunication vient d'établir le cadre d'une mobilisation et d'un partage élargis des services et des installations qui se prêtent à une utilisation commune. Il convient de noter qu'il existe plusieurs initiatives visant à partager les ressources du Siège en matière de télécommunications, y compris la passation d'un marché, en cours de finalisation, avec la Société internationale des télécommunications aéronautiques, qui prévoira d'importantes transmissions de données entre New York et d'autres lieux d'affectation.

6. Les inspecteurs se demandent, au paragraphe 16, si l'ONU dispose vraiment en son sein des compétences techniques et des compétences en matière de gestion nécessaires pour parvenir à ce que le réseau de télécommunication proposé pour tout le système représente une solution économique pour tous les utilisateurs. Il convient de rappeler que l'ONU a choisi de passer des contrats commerciaux pour tous les services et de coordonner les questions techniques et celles relatives à la gestion entre tous les organismes du système. Dans un marché des télécommunications hautement compétitif, cette formule devrait être la plus rentable. L'utilisation de services commerciaux s'est avérée plus avantageuse que l'exploitation par l'Organisation d'un réseau lui appartenant, et ce aussi bien du point de vue des compétences techniques disponibles que de l'efficacité et des coûts opérationnels, notamment.

7. La critique formulée par les inspecteurs, à savoir l'incapacité de l'ONU de pratiquer des tarifs compétitifs par rapport aux prix du marché, est justifiée et le Secrétariat s'emploie actuellement à mettre en place un système de révision plus rapide des tarifs du réseau. Des mesures ont été prises pour réduire ces derniers et l'on met au point un dispositif permettant de suivre les coûts dont les tarifs doivent tenir compte.

Système intégré de gestion (par. 19 à 21)

8. L'expérience a montré que la décision de mettre au point un système intégré de gestion (SIG) n'intéressant que l'ONU était juste; s'il avait été conçu pour toutes les organisations, le système n'aurait jamais atteint l'ampleur qu'il a actuellement. Toutefois, le Secrétariat a rapidement compris que le SIG pouvait devenir un modèle pour l'ensemble du système des Nations Unies et il a recommandé à l'Assemblée générale de le mettre gratuitement à la disposition des organismes. En fait, c'est précisément grâce à l'adoption du SIG par l'Organisation internationale du Travail (OIT), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance

(UNICEF) que les économies dont les inspecteurs parlent ont pu être réalisées, sans pour autant qu'une mesure ait été prise officiellement à cet effet, comme suggéré dans le rapport. Il convient de noter que les modifications que l'OIT, le PNUD et l'UNICEF ont demandé d'apporter au logiciel de gestion des ressources humaines les concernant étaient modestes, ce qui montre bien que ce type de gestion est en réalité une activité plus homogène que la plupart des observateurs ne l'admettent ou n'en sont conscients. La majeure partie des modifications concerne des fonctions ou rapports qui n'avaient pas été prévus au départ dans les spécifications de l'ONU.

9. L'utilisation future du SIG, évoquée au paragraphe 21, dépendra des résultats des consultations en cours entre l'ONU, le PNUD et l'UNICEF. La création d'une entité SIG interinstitutions relativement autonome desservant les différents organismes présenterait des avantages évidents pour toutes les organisations (y compris l'ONU) car elle allégerait la charge financière de ces dernières. Toutefois, une telle décision devrait s'accompagner de l'harmonisation des politiques relatives au personnel, aux ressources financières et aux services d'appui, étant entendu que certains principes d'action sont différents de ceux que l'on attribue aux fonctions habituelles du Secrétariat.

10. Les inspecteurs constatent, au paragraphe 48 du rapport, que les applications du SIG semblent ne pas correspondre aux besoins des activités opérationnelles pour le développement et des bureaux extérieurs. À ce propos, il convient de noter que tous les travaux effectués sur le SIG depuis le lancement du projet ont été entrepris en coopération avec le PNUD, l'UNICEF et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Les modifications apportées jusqu'à présent au logiciel de l'OIT et du PNUD concernent principalement des fonctions et rapports supplémentaires qui n'étaient pas prévus au départ. En fait, le système étant opérationnel, il a été possible d'évaluer la pertinence et l'importance stratégique des changements demandés, de sorte que seules les modifications indispensables ont été apportées. Autrement dit, le SIG a déjà contribué aux activités d'harmonisation préconisées par les inspecteurs.

11. Comme il est indiqué aux paragraphes 55 à 57 du huitième rapport intérimaire du Secrétaire général sur le SIG (A/C.5/51/23), il serait avantageux que le système devienne la norme pour l'ensemble du Secrétariat de l'ONU. Le Secrétaire général estime que toutes les entités menant des opérations hors Siège, comme le PNUD, l'UNICEF, le HCR et la Division de l'administration et de la logistique des missions devraient se servir du même système sur le terrain ou, mieux encore, chercher ensemble les moyens d'accéder à distance au SIG, éventuellement par le biais de centres opérationnels régionaux qui pourraient être communs à toutes les parties intéressées. Il constate avec satisfaction que des consultations sont en cours dans ce domaine. Compte tenu des conséquences considérables en jeu, il s'écoulera encore un certain temps avant que ces consultations n'aboutissent à des conclusions fermes sur la faisabilité d'un tel projet.

Services juridiques (par. 22 à 24)

12. Le Secrétaire général est d'avis avec les inspecteurs qu'il importe au plus haut point de maintenir une pratique du droit homogène et cohérente au sein du système des Nations Unies et de protéger l'Organisation contre toutes contestations extérieures. Il souscrit à la proposition tendant à créer un mécanisme consultatif qui réunirait le Bureau des affaires juridiques et les utilisateurs de ses services et indique que le Bureau a déjà commencé à prendre des dispositions avec ses clients pour examiner la façon dont lesdits services étaient offerts. Au stade actuel, on cherche à déterminer si les clients désirent que ces consultations se tiennent officiellement sur une base régulière ou qu'elles soient organisées de façon informelle quand le besoin s'en fait sentir.

Services de conférence (par. 25 à 28)

13. Les réunions et les services de documentation des organes directeurs des fonds et programmes reçoivent la même priorité que ceux dont bénéficient tous les autres organes intergouvernementaux. Il ne semble donc pas y avoir lieu d'établir de nouveaux dispositifs de consultation. Le Bureau des services de conférence tient régulièrement des réunions d'information et de coordination avec les secrétariats de tous les organes intéressés, y compris ceux des organes directeurs des fonds et programmes. Par ailleurs, les secrétaires et les responsables des services de conférence ont établi de solides relations de travail pour l'examen des questions de routine concernant les réunions et la documentation. Récemment, le Conseil d'administration du PNUD et du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Conseil d'administration de l'UNICEF ont créé des groupes de travail intergouvernementaux sur la documentation. Les directeurs du Bureau des services de conférence ont participé à leurs travaux.

14. La récente modernisation du matériel de reproduction de l'ONU offrira sans doute de nouvelles possibilités d'imprimer, contre remboursement, les publications et documents d'information des fonds et programmes. Les documents des organes directeurs de ces derniers sont déjà reproduits gratuitement.

15. Au sujet des observations faites par les inspecteurs à propos de la responsabilité des prestataires de services envers les utilisateurs et du contrôle qu'exercent sur eux ces derniers, il est bon de rappeler que, dans le cas des services de conférence, les utilisateurs sont les organes intergouvernementaux et les organes d'experts eux-mêmes et, par extension, les États Membres, et non telle ou telle unité des secrétariats des fonds et programmes.

Information (par. 29 et 30)

16. Le Secrétaire général constate que la proposition des inspecteurs tendant à renforcer le rôle du Département de l'information va dans le sens des mesures qu'il a prises pour renforcer le rôle des centres et services d'information du Département, en favorisant une coopération étroite entre les organes subsidiaires et les bureaux extérieurs et en renforçant l'efficacité du Comité

commun de l'information des Nations Unies (CCINU) en tant que mécanisme spécialisé de collaboration et de coordination.

Achats (par. 33 à 35)

17. Le Secrétaire général trouve intéressante l'idée des inspecteurs de regrouper et d'intégrer les services d'achat en un service commun. À ce propos, il convient de rappeler que le Groupe de travail des achats interorganisations, placé sous les auspices du Bureau des services d'achats interorganisations, se réunit tous les ans pour examiner des questions telles que la standardisation des véhicules, l'évaluation des fournisseurs et le système de notation de la qualité des prestations, ainsi que pour examiner des problèmes communs et coordonner les activités relatives à un certain nombre d'achats, comme l'harmonisation des conditions générales de passation des marchés. Des réunions spéciales sur des problèmes particuliers sont également organisées de temps à autre. Dans le cadre d'une autre mesure visant à renforcer la coordination des achats au sein du système des Nations Unies, le Secrétariat de l'ONU et le Bureau des services d'achats interorganisations ont échangé leurs fichiers respectifs de fournisseurs, par la voie électronique ou sur disquette, afin que les 37 organisations membres du Groupe de travail puissent les utiliser. La publication d'avis d'adjudication de l'ONU dans le bulletin Procurement Update, publié par le Bureau, est un autre exemple d'activité visant à renforcer la coordination en matière d'achats.

Voyages (par. 36 à 38)

18. En ce qui concerne l'observation, faite au paragraphe 36, selon laquelle les prestations de la société Matrix ne semblent pas donner satisfaction à toutes les entités utilisatrices, il convient de noter que le marché en question a depuis lors été soumis à un appel d'offres. Par suite de l'évaluation des six propositions reçues par les trois entités utilisatrices intéressées, il a été convenu que le nouveau contrat, commençant le 1er novembre 1996, serait accordé au titulaire actuel du marché, Matrix International Inc.

Valise diplomatique et services postaux (par. 41 et 42)

19. Les inspecteurs ayant fait observé que "le service de la valise diplomatique a été critiqué parce que les rotations sont trop longues (deux semaines) et qu'il ne dispose pas de moyens logistiques suffisants, ce qui limite sa capacité de faire face à de gros volumes, par exemple au moment des grandes conférences internationales", la précision suivante s'impose.

20. La rotation de la majorité des expéditions par valise diplomatique est d'une durée inférieure à une semaine, qui comprend l'acheminement des articles concernés du bureau d'origine au bureau du courrier, leur expédition à l'étranger, leur dédouanement par les autorités locales et leur distribution par le personnel du service du courrier du lieu de destination. Cependant, la plupart des destinations n'étant desservies par la valise qu'une fois par semaine, si le bureau d'origine manque le départ de la valise, l'expédition ne se fait que la semaine suivante. Dans ce cas, la rotation dure deux semaines. Il convient de noter qu'au cours des cinq dernières années, il n'est jamais arrivé que des documents destinés à une grande conférence et transportés par les

services postaux ou la valise diplomatique arrivent à destination plus tard que prévu.

21. Pour ce qui est des services internationaux de messagerie exprès utilisés par des programmes apparentés, le courrier expédié par cette voie représente à peine 1 % du volume total. Alors qu'il avait semblé intéressant, a priori, de regrouper les livraisons exprès en 24 heures afin d'obtenir des réductions pour envoi en nombre, cette mesure s'est révélée irréalisable parce qu'il n'y a, en moyenne, pas plus de trois ou quatre levées quotidiennes vers une destination donnée à partir de chaque entité sise à New York.

Formules d'établissement des coûts et de remboursement (par. 51 à 55)

22. Il convient de rappeler que le budget de l'ONU est établi sur la base des besoins de l'Organisation. Dans la mesure où des services leur sont rendus, le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF reçoivent des demandes de remboursement calculé selon une formule convenue, dont le taux est appliqué au coût du service en question. Comme les inspecteurs l'ont indiqué à juste titre au paragraphe 54, compte tenu des réductions pratiquées au budget ordinaire de l'ONU, le coût des services auquel le taux de remboursement est appliqué est moins élevé que la valeur du service rendu. Les remboursements à l'ONU sont ainsi d'un montant inférieur à celui des coûts directs et indirects des services fournis. Par exemple, le Service médical est remboursé sur la base du coût du service qu'il rend. Or, certaines dépenses sont directement imputables au PNUD, au FNUAP et à l'UNICEF, comme le coût des vaccinations, des médicaments, des radiographies, notamment. Pour modifier le système de remboursement en vigueur, on envisage de fixer un prix unitaire pour ce type de dépenses qui serait facturé directement aux programmes apparentés intéressés. En ce qui concerne les télécommunications, le montant à rembourser tient compte de l'utilisation de l'unité opérationnelle, c'est-à-dire le matériel, les circuits interurbains et internationaux et le personnel, à l'exclusion des frais de gestion et des améliorations majeures apportées au système. Aucun remboursement n'est demandé pour la fourniture de services de conférence aux organes délibérants du PNUD, du FNUAP et de l'UNICEF, car il s'agit d'organes subsidiaires du Conseil économique et social. De même, les services offerts par la Bibliothèque ne sont pas remboursables.

23. Les inspecteurs se demandent, au paragraphe 55 du rapport, si les unités assurant des services communs ne devraient pas être inscrites au budget comme des entités semi-autonomes et autofinancées. La notion d'autofinancement suppose des recettes suffisantes pour couvrir les dépenses engagées. Mentionnant les effets que pourrait avoir la croissance rapide d'un des secteurs d'activité du Secrétariat sur la capacité de fournir des services communs, les inspecteurs recommandent d'assouplir la méthode d'établissement des coûts et d'accroître la transparence dans ce domaine. Des mécanismes renforcés de contrôle interne pourraient certes apporter les solutions appropriées, mais il conviendrait de procéder à une analyse plus approfondie avant d'établir un nouveau système de gestion intégrant ce type de mécanismes.

24. À ce propos, il convient de noter que la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, que les inspecteurs présentent comme un modèle de service commun fonctionnant comme une entreprise commerciale (par. 50), n'est pas un bon exemple car elle ne relève pas du Secrétariat. Elle doit pour une

large part son indépendance financière aux contributions qui lui sont versées et aux placements qu'elle effectue. À l'exception des télécommunications, aucun autre service d'appui examiné dans le rapport ne produit de recettes; à l'inverse, tous sont financés par prélèvement sur le budget ordinaire de l'ONU et par les remboursements provenant des programmes apparentés.

Dotation en personnel (par. 56)

25. Le Secrétaire général s'élève contre l'observation faite à la légère par les inspecteurs selon laquelle les questions de compétence du personnel ainsi que les taux de vacance de poste et de renouvellement des effectifs étaient considérés comme des obstacles à l'efficacité des services communs. L'allégation d'incompétence est suffisamment grave pour qu'il faille l'étayer et la vérifier, au lieu d'en faire l'objet d'une remarque désinvolte. Le Secrétaire général est entièrement satisfait du niveau de compétence de l'administration et du personnel des services communs, qui sont soumis au système établi de notation.

Nouveau cadre (par. 62 à 76)

26. Jugeant intéressantes les idées présentées à ce sujet par les inspecteurs, le Secrétaire général considère qu'une analyse et une réflexion attentives devraient leur être consacrées. Toutefois, il constate que quand bien même les inspecteurs se sont efforcés d'examiner certains problèmes fondamentaux, ils ne l'ont pas fait de manière approfondie et détaillée, mais ont limité leur examen à un traitement par trop général des problèmes sans apporter d'éléments convaincants ni analyser les coûts et avantages.

27. S'il est indéniable qu'il importe de renforcer la capacité et l'efficacité des services communs, on ne trouve toutefois pas dans le rapport d'estimation complète des avantages et des coûts qui résulteraient de la mise en place du nouveau cadre proposé. On ne peut que le regretter dans la mesure où une analyse détaillée des problèmes propres à certains services, y compris les avantages et les inconvénients de la situation actuelle et du modèle proposé, aurait grandement contribué à réaliser l'objectif visé par les inspecteurs dans leur étude. Le Secrétaire général estime qu'il faut avant tout que la réforme envisagée des services communs soit examinée au cas par cas, en tenant compte de la situation particulière à chaque service et des atouts, des imperfections et des priorités des utilisateurs et des fournisseurs actuels. L'exposé des motifs et les directives générales présentés dans le rapport sont certes utiles, mais les recommandations proposées ne peuvent à ce stade être considérées comme un plan d'action.

28. Le regroupement complet des services communs au Siège de l'ONU se justifie du fait qu'il est possible et souhaitable de mettre au point un modèle aussi général. L'expérience a toutefois montré que les avantages d'un tel modèle ne vont pas de soi et que de nombreuses et parfois graves difficultés peuvent entraver une telle entreprise. Lorsque la capacité optimale d'un service est dépassée, les problèmes de coordination et la complexité des chaînes de transmission (en ce qui concerne notamment les approbations) nuisent à l'efficacité et la mise en commun des ressources peut aller à l'encontre du but recherché. En l'absence d'analyse détaillée et attentive de ces difficultés,

accepter de centraliser sans condition les services communs dans le cadre d'un calendrier rigide serait méconnaître la complexité et la spécificité des problèmes inhérents à chaque service. À l'inverse, différents arrangements souples et pratiques entre le Secrétariat et les fonds et programmes de l'ONU permettent de répondre aux demandes de services particuliers. Renforcer ces arrangements pratiques semblerait, à l'heure actuelle, moins coûteux et plus efficace qu'entreprendre une réforme radicale des services communs, sauf à apporter la preuve convaincante du contraire.

29. Le Secrétaire général tient à rappeler que des efforts visant à mieux coordonner la planification et la fourniture des services communs sont actuellement déployés. Ces activités n'ont toutefois pas permis de conclure que la création d'un système unique de services communs serait souhaitable pour toutes les entités utilisatrices. Qui plus est, un tel modèle ne semble pas tenir compte des disparités qui existent entre les mandats, les besoins, les mécanismes de répartition des coûts et les ressources disponibles des différents utilisateurs. Le Secrétaire général serait favorable à la mise en place d'arrangements souples et pratiques propres à un service donné. À cette fin, il faudrait commencer par définir le rapport coût-efficacité de chaque service et en évaluer la compétitivité par rapport aux services offerts par des fournisseurs extérieurs ou aux services partagés.

30. Le fait que le Secrétariat de l'ONU soit disposé à mettre en place un nouveau modèle de services communs n'est pas seulement une affaire de volonté mais aussi une question de moyens. Les modestes ressources dont l'Organisation dispose doivent être utilisées au mieux. Il y a parfois beaucoup à gagner à encourager les fonds et programmes apparentés à partager les charges. Cette coopération doit par conséquent tenir compte des besoins et de la situation propres à chaque cas. Les problèmes, qui existent indéniablement, ne peuvent pas être réglés par des solutions générales et globales, notamment en mettant en place un système de services communs complet et autofinancé ou en appelant à la création d'un tel système pour "promouvoir la cohérence des objectifs et des conceptions". L'adoption de ces propositions, et de celles qui figurent dans le rapport, n'entraînerait pas nécessairement des améliorations utiles et pourrait, en fait, compliquer les efforts déjà suffisamment difficiles que l'Organisation déploie pour gérer ses services communs.

III. OBSERVATIONS SUR LES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

31. Le Secrétaire général trouve intéressantes les idées avancées par les inspecteurs mais estime, pour les raisons énoncées plus haut aux paragraphes 26 à 30, qu'il est prématuré de souscrire au nouveau cadre pour les services communs. L'applicabilité d'un tel cadre, et le calendrier de sa mise en place, devraient faire l'objet d'une analyse plus détaillée et approfondie des aspects organisationnels, financiers et techniques.

32. Le Secrétaire général approuve le sous-alinéa b) de la recommandation 1, concernant l'établissement d'un rapport sur les progrès réalisés dans le domaine des services communs.

Recommandation 2

33. Le Secrétaire général approuve l'esprit de la recommandation. Les mesures visant à regrouper davantage les services communs et à en renforcer la qualité et l'efficacité seront examinées en prenant en considération les observations et les propositions formulées par les inspecteurs.

Recommandation 3

34. Le Secrétaire général prend note de la recommandation.
