

**EXAMEN DE LA GESTION ET DE L'ADMINISTRATION
À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL**

Établi par

*Ion Gorita
Wolfgang Münch*

Corps commun d'inspection



**Nations Unies, Genève
2003**

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Abréviations		iv
RÉSUMÉ: OBJECTIF, CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS		v
I. INTRODUCTION	1-8	1
II. STRUCTURE ET SYSTÈMES DE GESTION	9-33	3
A. Restructuration et rationalisation	10-14	3
B. Direction générale	15-19	4
C. Délégation de pouvoir et obligations liées aux responsabilités	20-24	5
D. Systèmes intégrés de gestion	25-33	6
III. PLANIFICATION, PROGRAMMATION, BUDGÉTISATION, CONTRÔLE ET ÉVALUATION	34-67	8
A. Planification, programmation, budgétisation	35-55	8
B. Évaluation de l'exécution des programmes	56-65	12
C. Rapport sur l'exécution des programmes à l'intention des États Membres	66-67	14
IV. SITUATION FINANCIÈRE DE L'ONUDI	68-84	15
A. Recouvrement des contributions	68-76	15
B. Mobilisation de fonds à titre de contributions volontaires	77-84	16
V. VALORISATION DES RESSOURCES HUMAINES	85-104	19
A. Réduction des effectifs et restructuration du Secrétariat	86-91	19
B. Cadre de gestion des ressources humaines	92-98	21
C. Composition du Secrétariat	99-102	23
D. Relations entre l'Administration et le personnel	103-104	24
VI. REPRÉSENTATION HORS SIÈGE	105-124	25
A. La décentralisation: une directive du Plan de travail	107-109	26
B. Mandat et fonctions des bureaux extérieurs de l'ONUDI	110-114	26
C. Décentralisation: l'impasse	115-119	27
D. Vers une structure hors Siège plus rationnelle	120-124	28
VII. CONTRÔLE INTERNE ET EXTERNE	125-134	30
A. Contrôle interne	125-130	30
B. Contrôle externe	131-134	31
Annexe I Système de calcul des contributions basé sur une monnaie unique		32

ABRÉVIATIONS

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CRDI	Centre régional pour le développement industriel
EDL	Engagement de durée limitée
FAO	Fonds des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FDI	Fonds de développement industriel
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
NEI	Nouveaux États indépendants (issus de l'ex-Union soviétique)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCDPC	Office pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (actuellement ONUDC)
OIT	Organisation internationale du Travail
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (auparavant OCDPC)
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAM	Programme alimentaire mondial
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SIG	Système intégré de gestion
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

RÉSUMÉ: OBJECTIF, CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Objectif

Faire le point des réformes entreprises dans le Secrétariat de l'ONUDI au cours des dernières années et, aux fins d'évaluer ces mesures, déterminer comment améliorer encore l'administration et la gestion de l'ONUDI pour optimiser l'utilisation de ses ressources et renforcer son rôle au sein du système des Nations Unies.

INTRODUCTION (chap. I^{er})

A. Comme d'autres organisations du système des Nations Unies, l'ONUDI fait l'objet, depuis le début des années 1990, d'un processus de réforme pour répondre à la demande de ses États Membres tendant à ce que ses ressources limitées soient utilisées de manière plus efficace. Confrontée à une grave crise financière, l'ONUDI a mené des réformes particulièrement importantes et les Inspecteurs rendent hommage à l'actuel Directeur général qui a remarquablement réussi à imposer une transformation majeure sur les plans organisationnel et programmatique. La base de cette transformation a été le Plan de travail de 1997. Cependant, le changement est un processus continu à l'ONUDI, car le Directeur général poursuit ses efforts pour renforcer la capacité de l'organisation, et c'est sur cet arrière-plan de réforme permanente que le présent examen a été engagé. (par. 3 à 5).

STRUCTURE ET SYSTÈMES DE GESTION (chap. II)

B. Il convient d'inscrire l'examen de la gestion et de l'administration de l'ONUDI dans le contexte des coupes claires que l'Organisation a dû opérer dans son budget après 1995, et qui se sont traduites par des réductions dans tous les programmes, mais particulièrement ceux qui touchent aux services administratifs. La rationalisation s'est accompagnée d'une profonde restructuration, tant dans le cadre du Plan de travail de 1997 que plus récemment, en 2002. Ce fut une période difficile pour toutes les parties concernées, mais surtout pour le personnel qui a été confronté à une incertitude permanente. S'il faut reconnaître au Directeur général le mérite d'avoir rétabli la stabilité financière de l'ONUDI, il apparaît que les méthodes de gestion ont suscité des questions et des préoccupations dans l'ensemble du personnel (par. 9 à 14).

C. Le Conseil exécutif du Secrétariat et le Conseil d'administration, tous deux présidés actuellement par le Directeur général, sont les organes officiels de la direction générale de l'ONUDI. Les décisions de programmation et de financement sont prises au sein du Conseil exécutif, aux niveaux les plus élevés de la direction. De par son mandat, le Conseil d'administration est le lieu où l'on examine les

questions de gestion liées aux programmes de fond, mais aussi celles qui concernent l'organisation et le personnel; il a toutefois perdu de son influence et les décisions sont de plus en plus centralisées au sein du Conseil exécutif (par. 15 à 17).

Recommandation 1

Afin de rétablir un cadre institutionnel pour la définition des politiques et la prise de décision, le Directeur général devrait prendre des mesures propres à revitaliser le Conseil d'administration. Les Inspecteurs suggèrent les mesures ci-après:

- a) **Le Conseil d'administration devrait se réunir régulièrement – de préférence une fois par mois – pour examiner l'ordre du jour qui aura été distribué à l'avance, et les comptes rendus des réunions devraient être disponibles sur l'Intranet;**
- b) **Il devrait être présidé à tour de rôle par chacun des trois Directeurs principaux, pendant une période déterminée;**
- c) **Il devrait y avoir une claire délégation du pouvoir de décision du Conseil exécutif au Conseil d'administration;**
- d) **Une réunion sur deux pourrait être consacrée à l'examen des questions concernant les bureaux extérieurs, et les Directeurs et les Représentants régionaux de l'ONUDI devraient y participer soit en personne, soit par liaison video lorsque c'est possible.**

D. Plusieurs administrateurs exerçant des fonctions de gestion font directement rapport au Cabinet du Directeur général, comme ceux qui sont chargés de l'orientation stratégique, de la gestion et la coordination, de la communication et de l'information du public, et du contrôle interne. La fonction juridique ayant pour tâche de donner des avis juridiques au Secrétariat et aux organes directeurs et de représenter la position juridique de l'ONUDI devant les institutions extérieures, elle devrait aussi être rattachée au Cabinet du Directeur général ou, en tout cas, faire directement rapport au Directeur général (par. 18).

Recommandation 2

Le Directeur général devrait rattacher la fonction juridique à son Cabinet.

E. D'après le Plan de travail, le maximum de pouvoir devait être délégué aux échelons moyens de l'administration de l'Organisation; en conséquence, un nouveau système d'autorisation financière a été introduit en 1998 qui instaurait une délégation de pouvoir aussi bien au Siège que dans les bureaux extérieurs. Toutefois, si les procédures ont pu être ainsi accélérées, il semble que le contrôle financier reste encore centralisé pour l'essentiel, et il en va de même de la gestion des ressources humaines (par. 20 à 24).

Recommandation 3

En ce qui concerne la délégation de pouvoirs, le Directeur général devrait:

- a) **Veiller à ce que les instruments qui ont été adoptés à cette fin soient strictement observés et à ce que les mécanismes de contrôle des obligations liées aux responsabilités soient pleinement utilisés;**
- b) **Adopter des instruments de délégation des pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines, selon les besoins.**

F. L'ONUDI est en train de moderniser ses systèmes intégrés de gestion sur lesquels s'appuient ses procédures internes et ses objectifs. Toutefois, des contraintes logistiques et financières l'ont empêchée de mettre en place un système complet de planification des ressources et les systèmes existants sont remplacés progressivement, à commencer par ceux qui concernent les finances et la comptabilité. Un nouveau système de contrôle de l'exécution du budget a été mis au point, dans les limites du budget, grâce au progiciel commercial Agresso et le montant total des coûts de sa mise en œuvre soutiennent très avantageusement la comparaison avec des projets similaires d'autres organisations internationales. La prochaine phase consistera à remplacer les systèmes existants concernant le personnel. L'intégration d'ensemble des systèmes et les coûts y afférents sont des questions majeures que l'ONUDI devrait prendre en considération lorsqu'elle évalue les réponses aux appels d'offres relatifs aux logiciels de gestion des ressources humaines (par. 25 à 31).

Recommandation 4

Lorsqu'il choisira entre les différents progiciels de gestion des ressources humaines, le Directeur général devrait accorder toute son attention à la

nécessité d'intégrer l'ensemble des systèmes et aux coûts estimés de cette intégration.

G. Un système de gestion fondé sur l'Intranet, l'Infobase, a été mis au point pour extraire des informations d'une multitude de systèmes et les intégrer dans un système d'établissement de rapports qui permet de naviguer par une série d'hyperliens et d'établir des liaisons transversales. L'Infobase a réduit considérablement la communication sur papier et les coûts ont baissé en conséquence. Si les liaisons entre Intranet et les bureaux extérieurs ont progressé, la connectivité au réseau est financée par le budget de ces bureaux, ce qui est une contrainte. Dans le cadre de la recommandation 20 ci-après visant à renforcer encore la présence sur le terrain, les besoins des bureaux extérieurs en matière de technologie de l'information des communications devront être pris en compte (par. 32 et 33).

Recommandation 5

Le Directeur général devrait examiner les besoins des bureaux extérieurs en matière de technologie de l'information et de la communication dans le contexte des plans visant à renforcer la présence sur le terrain et veiller à ce qu'il y ait des ressources budgétaires suffisantes.

PLANIFICATION, PROGRAMMATION, BUDGÉTISATION, SUIVI ET ÉVALUATION (chap. III)

H. Le plan à moyen terme – connu sous le nom de Cadre de programmation à moyen terme – est, avec le programme et les budgets biennaux, le principal outil de planification normalement utilisé par l'ONUDI. Le Plan de travail adopté en 1997 était essentiellement un plan de restructuration d'urgence face à la grave crise financière à laquelle l'Organisation était confrontée; bien qu'il ne soit pas défini dans le temps, il est ce qui se rapproche le plus d'un plan stratégique à long terme. Le cadre de programmation à moyen terme a été retenu parallèlement au Plan de travail, bien qu'il n'y ait pas joué un rôle majeur dans le processus de planification pendant la transformation de l'ONUDI, le document sur le programme et les budgets restant le principal outil de planification. À vrai dire, actuellement, il sert davantage à faire rapport sur les progrès réalisés que comme instrument de programmation à moyen terme. Il est évident que le Plan de travail a rempli sa fonction première qui était de recentrer l'Organisation face à la crise financière, et il devrait maintenant être réexaminé dans le contexte du passage à un système intégré de gestion axée sur les résultats, comme les États Membres l'ont demandé (par. 34 à 46).

I. Les changements apportés à la présentation du programme et des budgets au cours des trois derniers

cycles biennaux ont surtout consisté à affiner progressivement le cadre programmatique compte tenu du Plan de travail. Il y manquait cependant des éléments importants pour qu'ils puissent être considérés comme "axés sur les résultats". Le projet de programme et de budgets pour l'exercice 2004-2005 a marqué de nouveaux progrès à cet égard: chaque programme est présenté en termes de "besoins et objectifs" et d'"activités et produits" et une liste d'indicateurs de performance des différents programmes composant chacun des grands programmes est fournie en annexe au texte principal présentant le budget. Il s'agit d'une nouvelle étape dans les efforts soutenus déployés par le Secrétariat pour mettre au point des mesures efficaces de la performance (par. 52 à 55).

Recommandation 6

Dans le cadre du passage à un système intégré de gestion axée sur les résultats, le Directeur général devrait passer en revue les processus de planification de l'Organisation et élaborer des propositions à soumettre à l'examen des États Membres. Ces propositions devraient inclure les éléments suivants:

- a) **Un plan stratégique à long terme, défini dans le temps, qui remplacerait le Plan de travail et formulerait la stratégie de l'Organisation et les objectifs correspondants;**
- b) **Un plan à moyen terme qui serait le principal outil de programmation et qui établirait clairement les liens entre les objectifs stratégiques à long terme de l'ONUDI et chacun des programmes figurant dans le programme et les budgets biennaux; sa présentation serait organisée en fonction des résultats;**
- c) **Un document sur le programme et les budgets biennaux axé sur les résultats, présenté au niveau des sous-programmes.**

J. Dans le contexte du Plan de travail, l'Organisation s'est employée à remplacer les projets classiques d'assistance technique autonomes par des programmes intégrés offrant une approche multidisciplinaire des problèmes de développement industriel au niveau des pays. La programmation intégrée a demandé la mise au point d'un nouveau cadre de gestion fondé sur ce qu'on appelle "l'organisation matricielle" et ce cadre a été fixé dans des instruments administratifs publiés en 1998. Bien que les éléments du nouveau cadre de gestion aient été clairement documentés, il semble que certaines composantes ne soient pas encore en place (par. 47 à 50).

Recommandation 7

Le Directeur général devrait examiner les progrès accomplis en ce qui concerne la définition et la mise en œuvre des composantes du nouveau cadre de services de gestion et du cycle de gestion des services, notamment le projet de système exhaustif de comptabilité analytique, et faire rapport sur ces questions au Conseil du développement industriel à sa vingt-neuvième session.

K. Une nouvelle modalité de programmation, sous la forme d'initiatives thématiques, a été introduite récemment dans le but de se concentrer sur un nombre restreint de domaines d'activités hautement prioritaires et ayant une grande visibilité. Ces nouvelles initiatives, qui s'inspireront des modules de services existants, compléteront les programmes intégrés ainsi que les projets autonomes, et l'on espère qu'elles relanceront les activités de mobilisation des ressources. Il est à craindre cependant que l'Organisation n'éparpille trop ses efforts en essayant de mettre en place une gamme d'initiatives thématiques qu'elle appliquera aux régions (par. 51).

Recommandation 8

Le Conseil du développement industriel devrait demander au Directeur général de restreindre le nombre des initiatives nouvelles à lancer dans une phase pilote et de lui faire rapport, à sa vingt-neuvième session, sur l'expérience acquise en ce qui concerne cette modalité de programmation.

L. Les orientations stratégiques du cadre de programmation à moyen terme recommandent la mise en place d'un système exhaustif de gestion axée sur les résultats faisant appel à des méthodes efficaces de mesure, de suivi et d'évaluation de la performance. Le Secrétariat de l'ONUDI travaille depuis plusieurs années à l'élaboration d'indicateurs de performance à trois niveaux: l'Organisation dans son ensemble, le programme et les budgets et les programmes intégrés. Les Inspecteurs notent que cette question fait l'objet d'un examen continu et que l'on pourrait encore améliorer et affiner ces indicateurs. Il serait néanmoins opportun que le Directeur général fasse rapport sur les progrès accomplis et complète ainsi celui qu'il avait présenté au Conseil, à sa vingt et unième session, en 1999 (par. 56 à 60).

Recommandation 9

Le Directeur général devrait faire rapport au Conseil, à sa vingt-neuvième session, sur les progrès accomplis dans l'élaboration des indicateurs de performance aux niveaux: a) de l'ensemble de l'Organisation; b) du programme et des budgets; et c) des programmes intégrés, des projets autonomes

et des nouvelles initiatives. Dans le contexte de l'adoption par l'Organisation d'une gestion axée sur les résultats, il devrait faire rapport sur la façon dont ces indicateurs de performance s'inscriront dans le cadre de programmation (cadre de programmation à moyen terme, programme et budgets biennaux) et indiquer comment ils seront utilisés pour fournir des informations sur la performance des États Membres.

M. Les Inspecteurs sont d'accord avec le Vérificateur extérieur pour mettre l'accent sur la très grande importance des résultats clefs que l'Organisation s'efforce d'atteindre, particulièrement dans le contexte des informations à soumettre aux États Membres, mais ils reconnaissent que le Secrétariat a bien progressé en ce qui concerne l'incorporation des indicateurs de succès dans la programmation et la présentation des résultats. Toutefois, le fait que les responsables d'équipe et les directeurs de projets soient individuellement responsables de l'élaboration des indicateurs de succès risque de créer des incohérences, ce qui complique l'établissement de rapports de synthèse. Les indicateurs de résultats génériques mis au point dans le cadre des lignes directrices pour l'évaluation devraient augmenter la cohérence mais, pour soutenir ce processus, il conviendrait de former les administrateurs de programme et les directeurs de projet, de préférence dans le cadre d'une formation générale à la formulation de programmes (par. 61 à 65).

Recommandation 10

Afin que les indicateurs de résultats soient utilisés de manière plus cohérente au niveau des programmes/projets, le Directeur général devrait faire en sorte que les administrateurs de programme soient soutenus par une formation, de préférence dans le cadre de formations générales à la formulation de programmes.

N. Le Directeur général a plusieurs moyens de rendre compte de la performance aux États Membres, notamment le rapport annuel, les rapports réguliers sur le cadre de programmation à moyen terme et sur le programme et les budgets, ainsi que des rapports spécifiques élaborés en application de décisions et résolutions des organes directeurs. Toutefois, dans le contexte de l'adoption par l'Organisation d'un système de gestion axée sur les résultats, il sera nécessaire d'élaborer un rapport exhaustif sur l'exécution du programme et les Inspecteurs souhaitent attirer l'attention sur un rapport similaire établi par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) qui peut être considéré comme un modèle en la matière (par. 66 et 67).

Recommandation 11

Dans le contexte du passage de l'Organisation à une gestion axée sur les résultats, le Directeur général devrait élaborer un rapport exhaustif sur l'exécution du programme qui résumerait, au niveau des sous-programmes, les principaux résultats obtenus et les indicateurs de performance correspondants qui ont été retenus.

SITUATION FINANCIÈRE DE L'ONUDI (chap. IV)

O. Tout comme d'autres organisations du système des Nations Unies, l'ONUDI a des difficultés à obtenir le paiement des contributions mises en recouvrement au titre de son budget ordinaire, d'où une accumulation d'arriérés malgré les efforts considérables déployés par le Directeur général pour stabiliser la situation financière de l'Organisation, les mesures particulières qui ont été prises n'ont pas pleinement répondu aux attentes. Le peu d'intérêt suscité par l'option du plan de versement proposée aux États Membres ayant des arriérés a été décevant, tandis que le mécanisme visant à encourager le versement des contributions en temps voulu s'est révélé d'une utilisation peu pratique; il pourrait donc être nécessaire d'examiner d'autres dispositifs (par. 68 à 76).

Recommandation 12

- a) **Le Conseil du développement industriel devrait prier instamment les États Membres ayant des arriérés de recourir à la solution du plan de versement;**
- b) **Le Directeur général devrait continuer de faire rapport au Conseil du développement industriel, par le biais du Comité des programmes et des budgets, sur l'expérience de l'ONUDI en ce qui concerne les mesures incitatives. Il devrait par ailleurs étudier d'autres options visant à encourager le versement des contributions en temps voulu, y compris l'instauration de restrictions en matière de répartition des excédents budgétaires.**

P. L'assistance de l'ONUDI dans le cadre de la coopération technique est financée principalement par des contributions volontaires. Les programmes intégrés ont d'autres besoins de financement que les projets autonomes classiques; pour assurer leur lancement et leur cohérence, l'ONUDI a besoin en plus des ressources affectées à des fins spéciales, de fonds réservés à des fins non spécifiques dont elle peut disposer avec souplesse. Or, les contributions volontaires n'ont pas suffi pour atteindre les objectifs souhaités. En adoptant le Plan de travail, les États

Membres ont approuvé le concept de la programmation intégrée; les Inspecteurs estiment que cette décision devrait être confirmée par les contributions volontaires requises (par. 77 à 81).

Recommandation 13

- a) **Puisqu'ils ont approuvé le Plan de travail et, avec lui, la programmation intégrée, les États Membres devraient faire en sorte que des ressources suffisantes soient réservées à des fins non spécifiques dans leurs contributions volontaires afin d'assurer la viabilité de cette modalité de programmation;**
- b) **Afin d'éviter le risque que le sous-financement des programmes intégrés n'aboutisse à leur fragmentation en plusieurs projets autonomes, et que la coopération technique fournie ne soit pas à la hauteur des attentes, les États Membres devraient faire en sorte que les contributions volontaires soient d'un niveau suffisant et versées en temps voulu.**

Q. La responsabilité de la mobilisation des contributions volontaires incombe à plusieurs acteurs de l'ONUDI; néanmoins, il est prévu de créer, dans le cadre du programme régional pour l'exercice biennal 2004-2005, un nouveau programme de mobilisation des ressources financières susceptible de renforcer la coordination et de dynamiser les activités. Toutefois, pour que l'Organisation se profile mieux dans la communauté des principaux pays donateurs, il est essentiel qu'elle établisse une forte représentation à Bruxelles (par. 82 à 84).

Recommandation 14

Compte tenu du fait que l'ONUDI a un besoin urgent de contributions volontaires, le Directeur général devrait solliciter l'accord des organes délibérants pour ouvrir un bureau de liaison à Bruxelles qui soit clairement mandaté pour mobiliser des fonds et doté des mêmes effectifs que le bureau de New York.

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (chap. V)

R. La crise financière du milieu des années 1990 a inévitablement abouti à une réduction majeure de la taille de l'Organisation. Dans un premier temps, 22 % des postes permanents ont été supprimés au cours de l'exercice biennal 1996-1997 puis, au début de 1998, 99 autres fonctionnaires ont quitté l'Organisation dans le cadre d'un programme de réduction et de réaffectation des effectifs. Les ressources ne permettant pas de mener à bien ce programme, il a fallu également mettre en œuvre un programme de réaffectation du

personnel, qui n'avait rien d'optimal, que ce soit sur le plan des besoins de programmation ou du point de vue du personnel concerné. Les fonctionnaires qui sont restés dans l'Organisation ont dû faire face à un alourdissement de leur charge de travail, à des possibilités de promotion réduites, à un climat persistant d'incertitude et d'insécurité, d'où une baisse de leur moral. Le Directeur général a poursuivi la restructuration du Secrétariat et a procédé très récemment à un remaniement systématique des échelons les plus élevés de l'administration. Si ces changements peuvent se justifier par la recherche de l'excellence en matière de gestion et au plan technique, ainsi que par la nécessité de rééquilibrer la structure du Secrétariat, leur incidence sur le moral du personnel restera négative, surtout en l'absence de consultations préalables appropriées (par. 86 à 89).

Recommandation 15

En ce qui concerne les plans de restructuration du Secrétariat et de réaffectation du personnel, le Directeur général devrait intensifier les consultations préalables avec les représentants du personnel et faire connaître à l'avance ses intentions aux fonctionnaires, ce qui permettrait un échange de vues et assurerait la transparence du processus.

S. Il est assez préoccupant qu'en dépit de la forte contraction du nombre des postes permanents due à la réduction des effectifs opérée récemment, les taux de vacance de postes au Secrétariat restent toujours élevés, voire trop, dans certains cas. Si la situation n'est pas très grave pour les postes permanents au Siège financés au titre du budget ordinaire, des taux supérieurs à 20 % pour des postes hors Siège inscrits au budget ordinaire sont de toute évidence préjudiciables à l'exécution des programmes régionaux de l'Organisation. Plus préoccupants encore sont les taux très élevés concernant les postes inscrits au budget opérationnel, tant au Siège que sur le terrain (par. 90 et 91).

Recommandation 16

Pour améliorer l'exécution des programmes et augmenter la transparence, le Directeur général devrait:

- a) **Prendre des mesures immédiates pour pourvoir des postes vacants financés au titre du budget ordinaire et du budget opérationnel, tant au Siège que sur le terrain, dans la mesure où les contraintes financières actuelles le permettent;**
- b) **Maintenir en permanence le taux de vacance de postes au niveau le plus bas possible;**
- c) **Inclure une analyse détaillée des vacances de poste à l'Organisation dans le rapport sur les**

questions relatives au personnel qu'il soumet tous les ans au Conseil.

T. Depuis le milieu de 2001, un nouveau cadre de gestion des ressources humaines a été introduit en trois étapes, comprenant le recrutement, le statut des contrats, l'organisation des carrières et la valorisation des ressources humaines. Certains aspects de ce cadre doivent encore être élaborés, notamment les procédures concernant la rotation des fonctionnaires appartenant au "noyau dur" entre le Siège et les bureaux régionaux. Les Inspecteurs ont également des réserves en ce qui concerne certaines approches innovantes du nouveau cadre, notamment le recours à des engagements de durée limitée sans perspective de carrière pour remplir certaines fonctions de durée et de portée restreintes, et le nouveau système de récompense de la performance (par. 92 à 97).

Recommandation 17

Dans le contexte de la mise en place du nouveau cadre de gestion des ressources humaines, le Directeur général devrait prendre les mesures suivantes:

- a) **Établir officiellement et appliquer un système de rotation des administrateurs du "noyau dur" entre le Siège et les bureaux régionaux;**
- b) **Assurer le suivi des engagements de durée limitée pour faire en sorte qu'ils ne sont pas utilisés au détriment du personnel formant le noyau dur de l'Organisation, et inclure des informations sur ce type de contrats dans le rapport sur les questions relatives au personnel qu'il soumet tous les ans au Conseil;**
- c) **Suivre les nouveaux systèmes d'évaluation du comportement professionnel et de récompense du mérite et informer le Conseil à ce sujet dans son rapport annuel sur les questions relatives au personnel, aussi bien dans la phase d'exécution qu'ultérieurement, sur une base régulière.**

U. Les fonctionnaires exerçant des activités de coopération technique dans les lieux d'affectation hors Siège et ceux qui effectuent des missions techniques spéciales au Siège de l'ONUDI sont nommés au titre des dispositions 200 du Règlement du personnel (postes de la catégorie L). Les Inspecteurs ont quelques inquiétudes au sujet de l'utilisation des postes L au Siège, en particulier pour les nominations au Cabinet du Directeur général. En général, les postes de cette catégorie ne sont pas pourvus par un processus de mise à la concurrence. Cela explique que, dans les cas où des postes ont été créés au titre des dispositions 100 du Règlement du personnel pour remplacer des postes

existants de la catégorie L, leurs titulaires sont considérés comme étant avantagés par la suite par rapport à leurs concurrents. De telles pratiques ont été une source de préoccupation pour le personnel, étant donné que les possibilités de promotion sont déjà rares en raison de la réduction des effectifs. Il est impératif que la création de postes de la catégorie L au Siège soit soumise à des critères rigoureux, et que les postes L qui existent déjà fassent l'objet d'un examen critique et soient supprimés s'ils ne sont pas conformes à ces critères (par. 19 et 98).

Recommandation 18

Le Directeur général devrait appliquer des critères rigoureux à la création de postes au titre des dispositions 200 du Règlement du personnel pour des missions techniques spécifiques exécutées au Siège. Les postes L déjà existants au Siège devraient faire l'objet d'un examen critique et être supprimés s'ils ne sont pas conformes à ces critères.

V. À sa vingt et unième session, le Conseil a prié le Directeur général de tenir pleinement compte des dispositions de l'Acte constitutif pour le recrutement du personnel sur une base géographique large et équitable, en particulier aux postes d'administrateur. Le Directeur général a souligné que des améliorations avaient été enregistrées récemment en ce qui concerne la répartition géographique des personnes désignées mais, faute de statistiques comparables, il est difficile d'étudier les progrès accomplis dans le sens d'une répartition géographique équitable du personnel. Pour ce qui est de l'équilibre entre les sexes, le Directeur général a pris des mesures positives afin d'améliorer la représentation des femmes au Secrétariat et au cours de la période 1999-2002, l'ONUDI s'est rapprochée des objectifs qu'elle s'était fixés, de 15 % pour les postes de la catégorie P-5 et supérieurs, et de 30 % pour la représentation de l'ensemble des femmes occupant des postes d'administrateur soumis à la répartition géographique. L'objectif devrait désormais être la parité des sexes, comme l'a demandé l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 52/96 de décembre 1997. (par. 99 à 102).

Recommandation 19

Le Directeur général devrait:

- a) **Poursuivre ses efforts visant à recruter du personnel de la catégorie des administrateurs sur une base géographique large et équitable;**
- b) **Fixer à 50/50, en 2005, le nouvel objectif concernant la répartition entre les sexes pour les toutes les catégories de postes et poursuivre ses efforts visant à recruter plus de femmes aux niveaux des cadres supérieurs;**

- c) **Veiller à ce que le rapport sur les questions relatives au personnel que le Directeur général soumet chaque année au Conseil, ainsi que le Rapport annuel de l'ONUDI contiennent des statistiques comparables sur la répartition géographique du personnel de la catégorie des administrateurs et sur l'équilibre entre les sexes.**

REPRÉSENTATION HORS SIÈGE (chap. VI)

W. Un principe central du Plan de travail de 1997 était d'assurer la décentralisation effective des activités et de renforcer la représentation hors Siège par le redéploiement des ressources du Siège vers le terrain et une délégation de pouvoir appropriée. Des mandats détaillés, ainsi que des instruments de délégation de pouvoir, ont été élaborés pour les bureaux de pays et les bureaux régionaux et des emplacements ont été choisis. Le Secrétariat a déployé des efforts considérables en 1999 et en 2000 pour mettre en œuvre la décentralisation, notamment le redéploiement du personnel de la catégorie des administrateurs et des autres ressources. Néanmoins, faute de moyens financiers supplémentaires, la responsabilité fondamentale en matière de formulation, d'élaboration et d'exécution des programmes est restée largement entre les mains des services techniques du Siège. En 2002, la plupart des bureaux de pays avaient pour tout effectif un Représentant de l'ONUDI et deux agents de la catégorie des services généraux et, à l'exception du Centre régional pour le développement industriel (CRDI) au Nigéria, la situation de la plupart des bureaux régionaux n'était guère meilleure (par. 107 à 119).

X. Les Inspecteurs ne partagent pas le point de vue selon lequel il est nécessaire de conserver au Siège une masse critique de compétences techniques, car ils pensent qu'il y a un grand besoin d'un noyau d'experts techniques dans chacun des bureaux extérieurs et que, compte tenu des contraintes financières actuelles, le seul moyen de décentraliser les fonctions opérationnelles est probablement d'inverser le déséquilibre qui existe aujourd'hui entre le Siège et le terrain (par. 120 à 124).

Recommandation 20

Afin de faciliter la décentralisation effective prévue dans le Plan de travail, le Directeur général devrait soumettre les propositions suivantes à l'examen des organes délibérants:

- a) **Les neuf bureaux régionaux devraient être progressivement renforcés par le transfert de postes techniques du Siège. Si, idéalement, ils devraient tous être dotés de compétences techniques qui leur permettraient d'assumer les fonctions des huit modules de services de**

l'ONUDI, leur véritable profil devrait dépendre des besoins spécifiques de la région. Ils devraient comprendre un nombre suffisant de postes techniques, aux niveaux P-4/P-5 de manière à attirer et à retenir du personnel qualifié et expérimenté;

- b) **Les bureaux régionaux du Siège devraient être réduits et les postes ainsi libérés devraient être réaffectés hors Siège pour appuyer la formulation et le suivi de programmes basés sur le terrain, ainsi que la mobilisation des ressources;**
- c) **En même temps, les fonctions d'administration et d'appui des bureaux extérieurs devraient être renforcées, notamment par la création de postes et la modernisation des systèmes et de l'infrastructure hors Siège;**
- d) **Les délégations de pouvoir existantes aux bureaux extérieurs devraient être revues et élargies si nécessaire, en particulier pour ce qui est du recrutement du personnel;**
- e) **Les bureaux de pays qui ne répondent pas aux critères de performance adoptés devraient être fermés en consultation avec les États Membres concernés;**
- f) **Il faudrait garder au Siège de petites unités techniques qui se concentreraient sur des fonctions normatives à titre de forum mondial, tandis que les bureaux régionaux du Siège devraient être remplacés par des unités de taille plus modeste assurant la liaison interne.**

VÉRIFICATION INTERNE ET EXTERNE (chap. VII)

Y. En réponse aux inquiétudes exprimées par les États Membres et par le Vérificateur extérieur au sujet des fonctions de l'ONUDI en matière de vérification et de contrôle internes, le Directeur général a annoncé la création d'un bureau du Contrôleur général, qui sera chargé de l'ensemble des fonctions de vérification interne, afin d'améliorer la performance et la responsabilité redditionnelle de l'Organisation et de lui permettre de justifier son action. Les Inspecteurs approuvent entièrement le regroupement et le renforcement de ces fonctions et ils estiment que la création d'un tel bureau est l'occasion d'améliorer certaines pratiques de vérification interne et d'en introduire de nouvelles qui ont fait défaut jusqu'ici. Un instrument officiel, analogue à la Charte du Bureau de l'Inspecteur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), devrait définir le mandat du Bureau ainsi que les modalités permettant d'assurer l'indépendance opérationnelle et

l'efficacité des mécanismes de communication de l'information (par. 125 à 130).

Recommandation 21

Le Conseil du développement industriel devrait demander au Directeur général de faire en sorte que les propositions visant à mettre au point un instrument officiel régissant le Bureau du Contrôleur général comprennent les dispositions suivantes, sans s'y limiter:

- a) **Le Contrôleur général devrait être nommé par le Directeur général après des consultations appropriées avec le Conseil du développement industriel; le titulaire ne pourra être démis de ses fonctions par le Directeur général que pour un motif justifié, après des consultations similaires avec le Conseil;**
- b) **Les rapports du Contrôleur général devraient être envoyés au Directeur général, avec copie au Vérificateur extérieur. À la demande du Contrôleur général, ces rapports devraient tous être soumis au Conseil du développement industriel, avec les commentaires du Directeur général;**
- c) **Le Contrôleur général devrait soumettre au Directeur général un rapport annuel récapitulant les activités du Bureau, y compris la situation au regard de l'application des recommandations, avec copie au Vérificateur extérieur. Le Directeur général devrait à son tour soumettre ce rapport au Conseil du développement industriel, avec ses propres commentaires.**

Z. Si les règlements financiers de la plupart des organisations du système des Nations Unies ne fixent pas de limite à l'exercice du mandat du Vérificateur extérieur, l'Assemblée générale de l'ONU et le Programme alimentaire mondial ont récemment adopté certaines mesures visant à en limiter la durée. Les Inspecteurs souscrivent au point de vue selon lequel de telles limites permettent de concilier la nécessité d'une continuité et celle d'une rotation, condition première de l'indépendance (par. 131 et 132).

Recommandation 22

Le Conseil du développement industriel souhaitera peut-être envisager de limiter la durée du mandat du Vérificateur extérieur à une période non renouvelable couvrant deux ou trois exercices financiers de manière à concilier le principe d'une rotation raisonnable et le besoin de continuité.

Aa. À sa vingt-quatrième session, le Conseil du développement industriel a accepté la mise en place, par l'intermédiaire des organes directeurs, du dispositif pilote de suivi de l'application des recommandations approuvées du Corps commun d'inspection (CCI). Les décisions de ces organes seraient facilitées si le Directeur général présentait des propositions spécifiques sur les mesures à prendre pour donner suite aux recommandations du CCI et sur leurs modalités d'application (par. 133 et 134).

Recommandation 23

Le Directeur général devrait soumettre des propositions concrètes aux organes délibérants sur les mesures spécifiques à prendre pour donner suite aux recommandations du CCI et leur application.

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport est le sixième d'une série d'études exhaustives sur la gestion et l'administration des institutions spécialisées des Nations Unies. Le premier, qui porte sur l'Organisation internationale du travail (OIT), a été publié en 1999; le deuxième, sur l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), en 2000; deux autres ont suivi en 2001 – sur l'Union internationale des télécommunications (UIT) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), et le cinquième, en 2002, a été consacré à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Les études sur l'UNESCO et l'UIT ont été inscrites au programme de travail du Corps commun d'inspection (CCI) à la demande des chefs de secrétariat de ces deux organisations, tandis que celles concernant l'OIT, l'OMS et la FAO ont été réalisées à l'initiative du CCI.

2. L'ONUDI a été créée en 1966 en tant qu'organe de l'Assemblée générale fonctionnant comme organisation autonome au sein de l'Organisation des Nations Unies. Elle avait pour objectif de promouvoir le développement industriel, et, "en encourageant la mobilisation des ressources nationales et internationales, de faciliter, de favoriser et d'accélérer l'industrialisation des pays en voie de développement, notamment dans le secteur des industries manufacturières"¹. Le 1^{er} janvier 1986, elle est devenue indépendante en acquérant le statut d'institution spécialisée du système des Nations Unies. Elle définit aujourd'hui sa mission comme consistant à aider les pays en développement et les pays à économie en transition "à lutter contre la marginalisation de leur économie dans le contexte de la mondialisation" en mobilisant "les connaissances, les compétences, les informations et les techniques nécessaires pour promouvoir l'emploi productif, une économie compétitive et un environnement sain"².

3. Comme d'autres organisations du système des Nations Unies, l'ONUDI mène depuis le début des années 1990 un processus de réforme, ses États Membres lui ayant demandé d'utiliser plus efficacement ses ressources limitées. Ce qui distingue l'ONUDI, cependant, c'est le rude choc financier qu'elle a subi du fait du retrait, pendant cette décennie, de certains de ses principaux contributeurs³. Pour survivre, elle a dû entreprendre rapidement une restructuration radicale de son organisation et de ses programmes. On trouvera un compte rendu détaillé des résultats remarquables qu'elle a obtenus à cet égard dans le document intitulé "La réforme du système des Nations Unies – L'ONUDI: un

modèle centré sur les besoins"⁴. Le cadre de la transformation de l'ONUDI, à savoir le "Plan de travail concernant le rôle et les fonctions futurs de l'ONUDI", a été approuvé par le Conseil du développement industriel (ci-après dénommé "le Conseil") à sa dix-septième session en juin 1997 et entériné par la Conférence générale (ci-après dénommée "la Conférence") à sa septième session, en décembre 1997⁵. Le Plan de travail a été "le fruit d'un processus intense de consultations, de compromis et de recherche d'un consensus et devait fournir un cadre convenu et des orientations générales pour revitaliser l'Organisation"⁶. À la même Conférence, un nouveau Directeur général a été élu et chargé d'exécuter le Plan de travail; il a été réélu pour un deuxième mandat en décembre 2001.

4. Le changement est un processus continu à l'ONUDI; un examen du programme et des budgets à partir du milieu des années 1990 montre que l'Organisation est en cours de restructuration depuis au moins cinq exercices biennaux. Le Plan de travail contenait une nouvelle structure administrative pour le Secrétariat et, après les transformations majeures nécessaires pour le mettre en place, on aurait pu s'attendre à une période de consolidation et de stabilité. Or, le processus de réforme a été relancé. Depuis sa réélection, le Directeur général a restructuré le Secrétariat et a entrepris de renouveler systématiquement, par voie de concours, l'encadrement de haut niveau. Il continue de chercher des moyens de "renforcer les capacités organisationnelles"⁷, et c'est dans le contexte de la réforme en cours que la présente étude a été entreprise.

5. Pour établir le présent rapport, les Inspecteurs ont effectué des missions au Siège de l'ONUDI à Vienne et dans des bureaux extérieurs. Pour leurs principales missions sur le terrain, ils ont choisi le Centre régional pour le développement industriel de Lagos (aujourd'hui sis à Abuja) et le Bureau régional du Caire, afin de tenir compte de l'importance de l'engagement de l'ONUDI en Afrique. En outre, ils ont tenu des réunions informelles avec le personnel des bureaux régionaux de New Delhi et de Beyrouth et se sont rendus dans les Bureaux de promotion des investissements et de la technologie à Bologne. En plus des entretiens initiaux et complémentaires qu'ils ont menés, ils ont recueilli des informations en consultant des documents et au moyen d'un questionnaire. Ils ont également eu des contacts informels avec un certain nombre de représentants ainsi qu'avec des représentants de l'Union européenne et du

¹ Résolution 2152 (XXI) de l'Assemblée générale, 17 novembre 1966, par. 1.

² Site Web de l'ONUDI.

³ Le Canada (3 % des contributions au budget ordinaire) s'est retiré fin 1993, les États-Unis, principal contributeur (25 %), fin 1996, et l'Australie (2 %) fin 1997.

⁴ C. A. Magariños *et al.* (Kluwer Law International, La Haye, 2001); voir, en particulier, le chapitre 6 et annexe II.

⁵ Décision IDB.17/Dec.2 du Conseil, 27 juin 1997; résolution GC.7/Res.1 de la Conférence, 4 décembre 1997.

⁶ GC.9/11, 12 novembre 2001, par. 3.

⁷ UNIDO/DGB(M).91, 14 novembre 2002.

Groupe des 77. Enfin, ils ont étroitement coopéré avec le Commissaire aux comptes de l'Organisation.

6. Après avoir examiné toutes les informations recueillies auprès de différentes sources, les Inspecteurs ont décidé d'axer le rapport sur les domaines suivants:

- structure et systèmes de gestion;
- planification, programmation, budgétisation, contrôle et évaluation;
- situation financière de l'Organisation;
- gestion des ressources humaines;
- représentation sur le terrain;
- contrôle interne et externe.

7. Le présent rapport ne traite pas des services administratifs communs – gestion des bâtiments et

services de restauration – qui sont gérés par l'ONUDI au nom des organisations internationales sises au Centre international de Vienne et n'examine pas non plus les conséquences plus générales pour l'Organisation de sa participation au système de services communs et de services mixtes actuellement géré par ces organisations internationales. Cela afin de ne pas faire double emploi avec le récent rapport du CCI dans lequel les services communs et les services mixtes des organisations sises à Vienne sont étudiés en détail et qui contient une série de recommandations à cet égard, y compris un réexamen des arrangements administratifs actuels concernant ces services⁸.

8. Les Inspecteurs souhaitent remercier tous ceux qui les ont aidés, et en particulier les responsables de l'ONUDI qu'ils ont interrogés et qui ont fourni des contributions de fond pour l'établissement du présent rapport, ainsi que ceux qui ont apporté une aide sur le plan logistique pour les missions au Siège de l'ONUDI et sur le terrain.

⁸ “Services communs et services mixtes des organisations du système des Nations Unies à Vienne”, JIU/REP/2002/12.

II. STRUCTURE ET SYSTÈMES DE GESTION

9. La présente étude de la gestion et de l'administration de l'ONUDI doit être replacée dans le contexte des coupes claires que l'Organisation a dû opérer dans son budget après 1995. Devant l'imminence du retrait de son principal contributeur, le projet de programme et de budgets pour l'exercice 1996-1997 a été modifié pour prendre en compte une réduction réelle de 14,6 % du budget total (ordinaire et opérationnel) par rapport à l'exercice biennal précédent. Ces coupes ont surtout touché les services administratifs, qui ont subi une réduction en termes réels de près de 25 %⁹. Ont suivi une réduction réelle de 28 % environ du budget total de l'exercice biennal 1998-1999 par rapport au budget approuvé de l'exercice précédent et une croissance réelle nulle des budgets ordinaires des exercices 2000-2001 et 2002-2003¹⁰.

A. Restructuration et rationalisation

10. Conformément au Plan de travail, le Secrétariat a été restructuré fin 1997. Le nombre de divisions a été ramené à trois – deux divisions organiques basées sur des groupes d'activités (promotion des investissements et renforcement des capacités institutionnelles; et appui sectoriel et protection de l'environnement); et une troisième composante a été chargée de l'administration, de l'appui opérationnel et de la coordination de la représentation hors Siège, tandis que la coordination des politiques, les relations extérieures, les conseils juridiques et la vérification interne des comptes ont été confiés à un petit groupe au Cabinet du Directeur général. Les réformes programmatiques et administratives introduites pendant le premier mandat du Directeur général en exercice ont été appliquées dans le cadre de cette nouvelle structure.

11. La nouvelle structure impliquait une rationalisation de l'Organisation. Pour le personnel, celle-ci s'est traduite par la poursuite de la réduction des effectifs amorcée en 1996; un programme de cessation de service volontaire a été instauré en 1998 et le nombre total de postes permanents (budget ordinaire et budget opérationnel) a diminué de 12 % environ entre 1997 et 1998¹¹. Les procédures administratives ont également été rationalisées par la réorganisation, l'abandon progressif ou la suppression de la plupart des comités et des circulaires du Directeur général, l'objectif étant d'alléger les procédures administratives et la réglementation au sein de l'Organisation¹².

12. Tout en conservant trois divisions principales, le Directeur général a engagé une nouvelle vague de restructuration du Secrétariat qui a pris effet le 1^{er} mars 2002¹³. Un des principaux changements a été le regroupement de tous les services techniques au sein d'une seule division – la Division de l'élaboration des programmes et de la coopération technique – afin d'améliorer les capacités de l'Organisation, tant en matière d'exécution que sur le plan technique. En outre, la représentation hors Siège a été transférée de la division administrative à une nouvelle division chargée des programmes – la Division de la coordination des programmes et des opérations hors Siège – qui comprend également une nouvelle fonction de coordination des programmes. La création de cette division répondait à la nécessité "d'intensifier la coordination, le contrôle de l'exécution et la communauté de vues, tant au Siège que sur le terrain" en raison de l'élaboration et de l'exécution des programmes intégrés¹⁴.

13. Les responsables de haut niveau interrogés en vue de l'établissement du présent rapport étaient favorables dans l'ensemble à cette nouvelle structure. Il a été dit que la précédente division administrative était trop lourde pour permettre une gestion efficace et que la décision de transférer la représentation hors Siège à une division chargée des programmes était rationnelle. Cette restructuration a été suivie par un remaniement de l'équipe de direction, les postes de Directeur principal (D-2) de chacune des trois divisions ayant été au départ pourvus par voie de concours, ce qui a donné lieu au recrutement de trois candidats extérieurs à l'Organisation. L'étape suivante de la rationalisation, annoncée en novembre 2002, prévoyait notamment la réduction du nombre de postes D-2/L-7, jugé "impossible à maintenir du point de vue financier"¹⁵.

14. Au cours des cinq années qu'il a passées à la tête de l'ONUDI, le Directeur général en exercice a pris – et continue de prendre – des mesures hardies pour restructurer et rationaliser l'Organisation et en réduire les effectifs. Cette période a été difficile pour tous les intéressés, mais en particulier pour le personnel, constamment plongé dans l'incertitude. L'opinion dominante, au cours des entretiens menés en vue de l'établissement du présent rapport, a été qu'il fallait reconnaître au Directeur général le mérite d'avoir sauvé l'Organisation d'une faillite probable et d'avoir rétabli sa stabilité financière. Cependant, les méthodes de gestion employées ont suscité questions et préoccupations dans l'ensemble du personnel. Le manque de consultation a été un des principaux sujets d'inquiétude; ainsi, au cours de la dernière

⁹ IDB/S.6/2-PBC/AS.2/2, 4 décembre 1995, tableau du paragraphe 11.

¹⁰ GC.7/21, 21 novembre 1997, tableau 2 a); IDB.21/7-PCB.15/7, 2 mars 1999, par. 54; IDB.24/3-PCB.17/3, 16 mars 2001, par. 55.

¹¹ GC.7/21, 21 novembre 1997, tableau 5; IDB.21/7-PCB.15/7, 2 mars 1999, tableau 5.

¹² DG/AI/N° 5, 12 mars 1998.

¹³ UNIDO/DGB/(O).86/Add.9, 15 février 2002.

¹⁴ Ibid., par. 6.

¹⁵ UNIDO/DGB(M).91, 14 novembre 2002, par. 5.

restructuration, de nombreux fonctionnaires, même de rang supérieur, n'ont pris connaissance de leur réaffectation que par une circulaire interne. La réorganisation fréquente de certains domaines fonctionnels, qui a peut-être nui à leur bon fonctionnement, a aussi posé des problèmes.

B. Direction générale

15. Le Conseil exécutif du Secrétariat et le Conseil d'administration, tous deux mis en place et présidés par le Directeur général en exercice, sont les organes officiels de la direction générale. Le Conseil exécutif, qui se compose du Directeur général et des trois directeurs principaux, se réunit régulièrement mais pas à date fixe. Selon les termes de son mandat, c'est un "forum qui permet de débattre des questions générales de gestion et d'examiner les activités de coopération technique"¹⁶. Dans la pratique, il fait bien plus que discuter et examiner puisqu'il décide comment les fonds de l'ONUDI seront dépensés: il examine pour approbation tous les programmes intégrés qui doivent être financés par des ressources extrabudgétaires, ainsi que toutes les demandes de financement de l'ONUDI par le programme ordinaire de coopération technique et d'autres ressources non réservées à des activités spécifiques; en outre, il "approuve" les demandes de missions de programmation pour la formulation de programmes intégrés.

16. Au forum du Conseil exécutif, les décisions de programmation et de financement sont prises au plus haut niveau de la direction de l'Organisation. Pour renforcer la transparence, les résumés des débats du Conseil exécutif et des mesures de suivi requises sont mis en ligne sur l'Intranet de l'ONUDI et peuvent donc être consultés par les États Membres comme par le personnel de l'Organisation. En 1999, ces résumés n'étaient guère plus que des listes de financements approuvés pour les programmes et projets intégrés, mais depuis 2000, les informations sont plus complètes et le site plus convivial. Après la nomination des trois nouveaux directeurs principaux, le Conseil exécutif a tenu une session spéciale de réunions de bilan avec les directeurs des services de la Division de l'élaboration des programmes et de la coopération technique et de la Division de la coordination des programmes et des opérations hors Siège, et les résumés de ces réunions figurent aussi sur l'Intranet.

17. Aux termes de son mandat, le Conseil d'administration, "composé des directeurs principaux, des directeurs et des cadres supérieurs, discute des questions d'administration liées à la coopération technique et aux activités à titre de forum mondial ainsi que des questions relatives à l'organisation et au personnel"¹⁷. Au 1^{er} janvier 2003, il comptait 33

membres, et, si les directeurs des bureaux régionaux en faisaient partie, en revanche ni les Représentants de l'ONUDI ni les directeurs recrutés sur le plan régional sur le terrain n'y participaient directement. Le Conseil d'administration ne se réunit pas à date fixe et ces deux dernières années, il s'est réuni moins souvent que le Conseil exécutif – trois fois seulement en 2002¹⁸. Des retraites du Conseil d'administration consacrées aux politiques et stratégies ont été organisées tous les ans de 1999 à 2001 et au début de 2003. Les résumés des diverses réunions, mis en ligne sur l'Intranet, laissent penser que si le Conseil d'administration a été un forum actif lors de l'élaboration de la nouvelle méthode de programmation intégrée, son influence a diminué, et la prise de décisions s'est de plus en plus concentrée au sein du Conseil exécutif. Les Inspecteurs estiment que, compte tenu de son mandat, le Conseil d'administration devrait constituer le cadre institutionnel de la définition des politiques et de la prise de décisions.

18. Outre qu'il préside le Conseil exécutif et le Conseil d'administration, le Directeur général exerce un contrôle par le biais des services qui font directement rapport à son Cabinet, notamment la direction stratégique, la gestion et la coordination ainsi que la communication et l'information. Un groupe du contrôle interne est également placé directement sous son autorité, tout comme les bureaux de liaison de New York et de Genève¹⁹. De même que l'ensemble du Secrétariat, le Cabinet du Directeur général a été restructuré. Lors de la réorganisation de mars 2002, la fonction juridique, qui lui était rattachée, a été transférée à la Division de l'administration et sa désignation a été changée de "Bureau" à "Groupe". Le groupe juridique est chargé de donner des avis juridiques au Secrétariat et aux organes directeurs de l'ONUDI et de représenter la position juridique de l'ONUDI devant les institutions extérieures lorsque c'est nécessaire²⁰. Compte tenu de ces responsabilités, les Inspecteurs estiment que le groupe juridique devrait faire rapport au Directeur général, comme c'est le cas dans d'autres organisations du système des Nations Unies, et qu'il devrait retrouver la place qui était autrefois la sienne au sein du Cabinet du Directeur général.

19. Le Directeur général a aussi parfois réaffecté à son Cabinet des membres du personnel en qualité de "conseillers" – les cas les plus récents étant ceux des anciens titulaires des postes de directeur principal. Si certaines de ces réaffectations ont été pour une courte durée, les nominations pour une longue durée de conseillers peuvent être plus difficiles à justifier, en particulier lorsqu'elles concernent des postes de projet

¹⁶ Intranet de l'ONUDI.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ En 1999 et 2000, le Conseil d'administration a été convoqué presque aussi souvent que le Conseil exécutif mais en 2001, il ne s'est réuni que 5 fois, contre 17 pour ce dernier, et en 2002, 3 fois contre 14.

¹⁹ UNIDO/DGB/(O).86/Add.9, 15 février 2002, par. 3.

²⁰ IDB.24/3-PBC.17/3, 16 mars 2001, par. F.14.

(postes L) de la série 200 du Règlement du personnel et que les personnes nommées ont dépassé l'âge de la retraite. Le recours à des postes de projet pour recruter des candidats extérieurs au Cabinet du Directeur général et à d'autres services du Siège est également discutable et a constitué une question litigieuse pour l'ensemble du personnel. Alors que les postes de la série 200 sont réservés au "service des activités de coopération technique (...) dans les lieux d'affectation hors Siège et aux missions techniques spéciales au Siège de l'ONUDI"²¹, de nombreuses nominations à des postes L au Cabinet du Directeur général sont difficiles à justifier car elles ne correspondent guère à cet intitulé. Cette question sera examinée plus en détail au chapitre V.

C. Délégation de pouvoir et obligations liées aux responsabilités

20. Il est dit dans le Plan de travail que "le maximum de pouvoir sera délégué aux échelons moyens de l'administration de l'Organisation, dont le rôle sera d'autant renforcé"²². En mai 1998 a été introduit un nouveau système d'autorisation des dépenses "basé sur le principe du contrôle financier décentralisé" et conçu pour accroître les pouvoirs des cadres et la latitude dont ils disposent pour gérer les ressources financières destinées aux activités opérationnelles, ainsi que pour rationaliser, simplifier et accélérer le processus d'autorisation des dépenses afin de réduire les coûts administratif²³. L'instruction administrative pertinente indique que les cadres doivent "personnellement et publiquement rendre compte ... des ressources placées sous leur responsabilité" et cite à l'appui la disposition 101.06 du Règlement du personnel qui dispose que les fonctionnaires peuvent être tenus de réparer le préjudice financier que l'Organisation pourrait avoir subi du fait de leur négligence. L'obligation de rendre des comptes serait aussi assurée par la documentation et la divulgation, le rapprochement des obligations financières et des états des décaissements, les rapports trimestriels sur les résultats obtenus et le signalement immédiat des situations exceptionnelles²⁴.

21. Une instruction administrative interne a défini plus précisément la délégation des pouvoirs financiers pour les budgets des bureaux extérieurs et a désigné les Représentants de l'ONUDI comme détenteurs des allocations de crédits habilités à ordonnancer les paiements au vu des documents d'allocation de crédits pour les programmes²⁵. Le Représentant de l'ONUDI

établit les prévisions budgétaires annuelles pour le bureau extérieur en vue de les soumettre au Siège et est chargé d'autoriser les dépenses en veillant à ce qu'elles ne dépassent pas les allocations approuvées. À certaines exceptions près, le Représentant de l'ONUDI dispose d'une marge de manœuvre limitée pour redéployer les ressources entre les rubriques budgétaires approuvées. Des instruments ont également été mis en place en mai 1998 pour permettre une délégation de pouvoirs aux bureaux extérieurs en ce qui concerne les achats de biens et services à concurrence de 20 000 dollars, le recrutement de consultants locaux pour des contrats de courte durée et l'administration de programmes de bourses et de voyages d'étude; s'y est ajoutée, en 1999, la délégation de pouvoirs pour le recrutement d'experts nationaux et d'agents locaux des services généraux engagés au titre de projets²⁶.

22. Les instruments de délégation de pouvoir mentionnés ci-dessus datent pour l'essentiel de 1998, première année complète passée à la tête de l'ONUDI par le Directeur général en exercice. En ce qui concerne le recrutement à des postes permanents au Siège et dans les bureaux extérieurs, cependant, les instructions administratives publiées en 1998 et les annexes ultérieures, qui définissent le cadre du système d'organisation des carrières, ont été annulées et remplacées par celle de juin 2001, qui a introduit le cadre de gestion des ressources humaines et, à certains égards, restreint l'étendue de la délégation de pouvoirs. Ainsi, alors que les directeurs principaux ou les fonctionnaires désignés pouvaient, en consultation avec le service du perfectionnement et de la gestion du personnel, lancer la procédure de parution des avis de vacance de postes, il faut maintenant l'approbation préalable du Directeur général pour toutes les catégories de postes²⁷. La seule exception concerne les avis de vacance de postes des services généraux réservés aux candidats internes, encore que leur parution doive être approuvée par le Directeur principal de la Division de l'administration. La question de la centralisation des procédures de recrutement pour les postes à tous les niveaux a été fréquemment soulevée au cours des entretiens réalisés par les Inspecteurs en vue de l'établissement du présent rapport.

23. En vertu du mandat du Conseil exécutif, il y a une délégation de pouvoir limitée au directeur principal de la Division de l'élaboration des programmes et de la coopération technique et à celui de la Division de la coordination des programmes et des opérations hors Siège pour le financement des programmes. Le premier peut approuver des projets autonomes d'un montant inférieur à 1 million de dollars pour financement par des sources extérieures; le second peut approuver des

²¹ DG/AI/N° 14, 5 juin 2001, par. 24.

²² Site Web de l'ONUDI.

²³ DG/AI/N° 6, 13 mai 1998, par. 2 et 4.

²⁴ Ibid., par. 54 à 56.

²⁵ FOA/AI.2, 14 mai 1998. Le document FOA/AI.3 indique que le PNUD continuera de fournir certains services financiers et administratifs aux bureaux de pays de l'ONUDI, notamment des décaissements au vu de documents certifiés, et d'assurer la comptabilité, des fonctions de trésorier et l'établissement de rapports.

²⁶ FOA/AI.4, 5 et 6, 14 mai 1998; FOA/AI.4 Add. 1, 26 novembre 1999.

²⁷ DG/AI/N° 10, 8 mars 1999, par. 3; DG/AI/N° 14, 5 juin 2001, par. 9.

financements de l'ONUDI relatifs à des missions de programmation et aux phases préparatoires des programmes intégrés d'un montant inférieur à 25 000 dollars²⁸. Pour l'essentiel, cependant, le contrôle des fonds non réservés à des activités spécifiques reste centralisé au Conseil exécutif, qui décide des allocations de fonds d'amorçage plus importants par le programme ordinaire de coopération technique.

24. Comme on l'a vu plus haut, il existe des instruments formels qui prévoient une certaine délégation de pouvoir. Ces instruments ont été examinés par le CCI dans un récent rapport sur la délégation de pouvoir qui concluait que "leur caractère holistique pourrait avoir valeur d'exemple"²⁹. Cependant, les Inspecteurs ont été informés au cours de la préparation du présent rapport que le Groupe du contrôle interne de l'ONUDI avait examiné la question de la décentralisation des ressources financières et conclu que, s'il était vrai que les activités étaient mises en place plus rapidement, l'essentiel du contrôle financier de l'exécution était toujours centralisé. Ces entretiens ont aussi révélé que l'on avait fortement l'impression, dans tous les services de l'Organisation, que la gestion restait extrêmement centralisée et que, dans la pratique, la délégation de pouvoir était limitée à de rares cas. Outre le recrutement, les exemples donnés concernaient des voyages en mission et l'embauchage de consultants, qui sont approuvés par le Directeur général en personne, apparemment sans exception. Bien que les Inspecteurs n'ignorent pas que le mauvais moral du personnel puisse influencer sur la manière dont il voit les choses, ils pensent que les conclusions du Groupe du contrôle interne méritent de retenir l'attention, et que les dispositions des instruments relatifs à la délégation de pouvoir devraient être strictement observées. Ils sont aussi d'avis que l'Organisation devrait instituer une délégation de pouvoir appropriée pour la gestion des ressources humaines.

D. Systèmes intégrés de gestion

25. Comme d'autres organisations du système des Nations Unies, l'ONUDI développe et perfectionne en permanence les systèmes de technologies de l'information et des communications sur lesquels s'appuient ses procédures internes et ses objectifs. C'est la demande, par la haute direction, de disposer en temps utile d'informations exactes pour prendre des décisions qui a incité à améliorer ces systèmes. En réponse à cette demande, une analyse a été faite des besoins en informations et en technologies de l'information et des communications de tous les utilisateurs de l'ONUDI, et une première stratégie de gestion de l'information a été élaborée au milieu de 1999. Cette étude comprenait une

analyse des coûts et avantages des trois solutions qui s'offraient à l'Organisation: rester rattachée à l'ordinateur central de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et poursuivre l'intégration des systèmes existants; adopter le Système intégré de gestion (SIG) de l'ONU; ou acheter un progiciel du commerce pour remplacer les systèmes existants – solution qui a finalement été retenue. Des contraintes logistiques et financières ont cependant empêché l'Organisation d'appliquer une solution complète de système de planification des ressources et les systèmes sont remplacés progressivement, à commencer par le système financier et le système de comptabilité.

26. L'analyse des besoins a montré qu'il était urgent d'améliorer les systèmes financiers concernant, entre autres, le budget ordinaire, la coopération technique et les contributions, car ils utilisaient des programmes de l'ordinateur central, dont certains avaient plus de 30 ans. Une mise à niveau était également nécessaire pour faciliter le passage à un système de calcul des contributions au budget ordinaire basé sur une seule monnaie, l'euro, qui devait être mis en place à compter de l'exercice biennal 2002-2003. Dans une procédure d'adjudication internationale, le progiciel financier Agresso a été choisi pour la mise au point d'un nouveau système de contrôle de l'exécution du budget, d'un coût d'environ 1,4 million de dollars, à financer par le budget ordinaire du Groupe des technologies de l'information et des communications.

27. La première phase d'installation du nouveau système s'est achevée fin 2000 dans les limites du budget approuvé, et le système a été utilisé pour la préparation du projet de programme et de budgets pour l'exercice 2002-2003 et pour le traitement de toutes les opérations comptables et financières depuis le début de 2001. Cependant, il a fallu utiliser parallèlement le vieil ordinateur central jusqu'à la fin de 2001, pour que toutes les informations financières soient disponibles pour l'établissement des états financiers de l'exercice biennal et des autres rapports requis³⁰. Des problèmes se sont posés lors du rapprochement des deux séries de comptes, mais ils ont été finalement résolus. Le Commissaire aux comptes, qui a régulièrement suivi la mise en place du système de contrôle de l'exécution du budget, a noté que le principal obstacle était "la pénurie de personnel, notamment au niveau des cadres intermédiaires, par suite d'une réduction excessive des effectifs dans les services administratifs de l'ONUDI"³¹.

28. Le Commissaire aux comptes a estimé à environ 1,7 million de dollars les coûts totaux de mise en œuvre du système de contrôle de l'exécution du budget, ce qui soutient très avantageusement la comparaison avec des projets similaires dans d'autres organisations internationales, bien qu'il soit très difficile de comparer

²⁸ Intranet de l'ONUDI.

²⁹ "La délégation de pouvoir pour la gestion des ressources humaines et financières au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies", JIU/REP/2000/6, par. 54.

³⁰ GC.9/10, 22 octobre 2001, par. 20.

³¹ IDB.26/2-PBC.18/3, 3 juin 2002, par. 34.

ces coûts³². Le financement a été assuré par le budget moyennant une réduction des coûts des services centraux fournis par l'AIEA. Dans la mesure du possible, les processus administratifs de l'ONUDI ont été adaptés au progiciel Agresso, bien que le module des dépenses d'appui et quelques autres éléments aient posé des problèmes et il a fallu les modifier. Le système était en cours d'extension pour englober les aspects financiers de la gestion du personnel tels que les voyages ainsi que les achats et la passation de marchés. Il était également devenu accessible à des utilisateurs tels que les détenteurs d'allocations de crédits et les gestionnaires des projets et programmes, mais pas aux bureaux extérieurs, à l'exception de celui de Lagos.

29. L'ONUDI a indiqué qu'elle avait été bien soutenue par d'autres organisations du système des Nations Unies, sises tant à Vienne qu'ailleurs. Le personnel a été invité en tant qu'observateur à toutes les présentations commerciales faites à l'OCDPC (devenu l'ONUDC) et a reçu copie de tous les appels d'offres et d'autres informations de cette organisation ainsi que de l'AIEA. Des ateliers communs ont été organisés avec l'OIT sur la gestion des ressources humaines et les états de paie et l'ONU à New York a fourni des exposés détaillés sur le SIG. La FAO a également fourni des informations sur ses systèmes. Néanmoins, du fait des besoins différents de l'ONUDI, en particulier dans le domaine de la coopération technique, et de l'adoption de l'euro comme monnaie de base, aucune application commune avec d'autres organisations n'a été jugée possible.

30. Dans la prochaine phase du processus de modernisation des systèmes intégrés de gestion, les systèmes existants concernant le personnel – les anciens systèmes interconnectés qui couvraient le recrutement, les états de paie, les agents engagés au titre de projets, les caisses de pension, etc. – seront remplacés par un progiciel de gestion des ressources humaines. Les Inspecteurs ont été au départ informés que cette opération devrait être achevée fin 2003, lorsque l'ONUDI cesserait d'utiliser l'ordinateur central de l'AIEA, et qu'elle avait été prise en compte dans le budget de l'exercice biennal 2002-2003. La décision relative à la mise en place du nouveau système a cependant été différée jusqu'à ce que la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) ait fait rapport sur son examen des traitements et indemnités au sein du système des Nations Unies et que tous les systèmes financiers aient été mis au point dans Agresso. L'Organisation semblait donc ne disposer que d'un très court délai pour développer et mettre en place le système de gestion des ressources humaines, et les Inspecteurs croient comprendre qu'elle compte

finalement continuer d'utiliser l'ordinateur central jusqu'en 2005. Cela contribuera à éviter les risques associés à un développement précipité, en particulier en ce qui concerne l'interface avec le système de contrôle de l'exécution du budget et d'autres systèmes.

31. Il est largement reconnu que les systèmes financiers et de gestion de ressources humaines ont en commun de nombreuses données et doivent interagir étroitement pour fournir la fonctionnalité nécessaire. L'intégration des systèmes et l'appui intersystème mettrait aussi probablement à rude épreuve les maigres ressources de l'ONUDI si un logiciel autre qu'Agresso était choisi pour la gestion des ressources humaines. L'Organisation devrait prendre ces considérations en compte lors de l'évaluation des réponses aux appels d'offre internationaux relatifs à des logiciels de gestion des ressources humaines.

32. L'ONUDI a également élaboré un système de gestion fondé sur l'Intranet – l'Infobase – qui extrait des informations d'une multitude de systèmes centraux existants et les intègre dans un système d'établissement de rapports avec des capacités de requêtage de type hiérarchique, d'échange réciproque de liens, etc. À mesure que les anciens systèmes sont remplacés, l'Infobase est utilisé pour établir des rapports à partir des nouveaux systèmes client-serveur, ce qui réduit considérablement la consommation de papier et permet donc de réaliser des économies. S'agissant de la liaison des bureaux extérieurs à l'Intranet, des progrès ont été réalisés, mais ils dépendent des bureaux eux-mêmes. Outre la question de la sécurité de la connectivité, il y a une contrainte financière, car la connectivité à Internet a été financée par le budget des bureaux extérieurs et non par celui des technologies de l'information et de la communication. Aujourd'hui, les bureaux extérieurs envoient des rapports au Siège et le Service de la coordination des programmes établit un rapport consolidé. Il a été fait observer que, s'il était possible d'avoir un accès à distance pour saisir des données, ce n'était pas nécessaire à ce stade car, à une exception près, les bureaux extérieurs n'exécutaient pas actuellement de projets de coopération technique.

33. L'équipe de direction de l'ONUDI a également reconnu le rôle complémentaire des connaissances dans la prise de décisions concernant les programmes de fond et des outils et techniques de gestion des connaissances sont en cours d'introduction en vue d'améliorer la qualité des activités d'assistance technique de l'Organisation. Il est prévu de mettre en place au cours de l'exercice biennal 2002-2003 un système de gestion des documents, qui est considéré comme une composante essentielle des efforts déployés par l'Organisation pour gérer son stock de connaissances.

³² Le CCI a noté dans un récent rapport que "toutes les organisations du système des Nations Unies calculent les coûts de leurs projets de gestion informatique différemment, et aucun protocole commun n'a été établi". Voir JIU/REP/2002/9, par. 45.

III. PLANIFICATION, PROGRAMMATION, BUDGÉTISATION, CONTRÔLE ET ÉVALUATION

34. Ces dernières années, les organisations du système des Nations Unies se sont vivement intéressées à la gestion “axée sur les résultats”, et nombre d’entre elles ont adopté une planification et une budgétisation axée sur les résultats, ou s’emploient à le faire progressivement, souvent dans le cadre d’un programme de réformes. Cette évolution a été examinée par le CCI dans ses derniers rapports, qui ont souligné les avantages escomptés, ainsi que certains problèmes, notamment les difficultés relatives à l’établissement d’indicateurs de performance satisfaisants³³. Les États Membres de l’ONUDI ont reconnu les possibilités qu’offrent les indicateurs de performance pour “contrôler l’application du processus de réforme de l’ONUDI, notamment les résultats obtenus par l’Organisation, en particulier par l’intermédiaire du programme et des budgets”³⁴. Le Secrétariat n’a toutefois pas encore achevé l’élaboration des indicateurs de performance. Les Inspecteurs notent que les orientations stratégiques relatives au cadre de programmation à moyen terme, 2004-2007, adoptées par le Conseil en novembre 2002 prévoient “... un système de gestion global et complet fondé sur les résultats qui utilise des méthodes efficaces de mesure, de contrôle et d’évaluation des performances...”³⁵.

A. Planification, programmation, budgétisation

Planification à long et moyen terme

35. Tout comme les autres organisations du système des Nations Unies, l’ONUDI utilise normalement comme outil principal de planification un plan à moyen terme, ainsi que le programme et les budgets biennaux. Le plan à moyen terme a été approuvé pour la première fois en 1989 par la Conférence en tant que plan continu sur six ans qui répertoriait les nombreuses activités dans le domaine du développement industriel que les États Membres considéraient comme importantes ou souhaitables. Les premiers plans à moyen terme ont donc mis en évidence le caractère universel du mandat de l’Organisation, tel qu’il figure dans l’Acte constitutif.

36. Compte tenu de l’évolution du contexte économique et politique mondial au début des années 1990, des initiatives de réforme au sein du système des Nations Unies et des difficultés financières naissantes de l’ONUDI, les États Membres ont tenté de hiérarchiser les activités. On a reconnu qu’il était

difficile de traduire sur le plan opérationnel les objectifs globaux du plan à moyen terme, mais un consensus n’a pu être atteint quant aux priorités³⁶. Il a finalement été décidé que l’horizon de planification de six ans n’était pas réaliste dans un monde en mutation rapide et qu’une période de quatre ans était plus appropriée; par ailleurs, le plan à moyen terme a été rebaptisé, depuis 1998, “cadre de programmation à moyen terme” car il devait servir de cadre principal à l’élaboration du programme biennal³⁷. Le Directeur général est donc tenu de présenter au Conseil, par l’intermédiaire du Comité des programmes et des budgets, dans le courant de la première année de chaque exercice budgétaire, des propositions relatives au cadre de programmation à moyen terme pour les quatre années qui suivent l’exercice budgétaire en cours.

37. Au cours de la période 1994/1995, l’ONUDI a entrepris un processus de réforme administrative et des programmes, ainsi qu’une restructuration. Les propositions relatives au cadre de programmation à moyen terme pour 1998-2001, qui ont été présentées au Conseil en novembre 1996, redéfinissaient et recentraient les priorités et programmes de l’Organisation et ont été rédigées en sachant que les États-Unis se retireraient de l’Organisation à la fin de 1996³⁸. Le plan soulignait le rôle double de l’ONUDI en tant que forum mondial chargé d’appuyer et de promouvoir le développement industriel et en tant que fournisseur de services intégrés de coopération technique. Sept priorités thématiques ont été recensées, ainsi que cinq questions requérant une attention particulière et trois activités d’appui. Toutefois, le projet de cadre de programmation à moyen terme, 1998-2001, a été dépassé par les événements.

38. Au début de 1997, les activités de coopération technique de l’ONUDI concernaient quelque 2 000 petits projets autonomes ayant des incidences limitées dans les différents pays. Huit services d’assistance technique traitaient quelque 45 catégories d’activités, soit plus de 200 types d’assistance technique, mais il y avait chevauchement entre les services et les projets de qualité faisaient défaut. Une approche radicalement différente était nécessaire et un nouveau plan concernant le futur de l’Organisation fut élaboré: le “Plan de travail concernant le rôle et les fonctions futurs de l’ONUDI”. Ce Plan de travail était essentiellement un plan de restructuration d’urgence conçu pour répondre à la crise financière grave à laquelle

³³“Rapport du Corps commun d’inspection sur la budgétisation axée sur les résultats: expérience des organisations du système des Nations Unies”, JIU/REP/99/3 (A/54/287, 30 août 1999); “L’ONU et la méthode fondée sur les résultats: mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire”, JIU/REP/2002/2 (A/57/372, 3 septembre 2002).

³⁴ IDB.19/6, 26 mars 1998, par. 1.

³⁵ IDB.26/15, 15 novembre 2002, par. 31.

³⁶ “Priorités dans le plan à moyen terme, 1994-1999”, IDB.10/29, 29 octobre 1992; “Priorités relatives des activités du plan à moyen terme, 1994-1999”, IDB.11/28, 23 juin 1993.

³⁷ “Plan à moyen terme, 1996-2001”, IDB.13/10-PBC.10/12, 31 mai 1994, par. 4 et 5.

³⁸ “Cadre de programmation à moyen terme, 1998-2001”, IDB.16/23-PBC.12/13, 16 octobre 1996.

l'Organisation était confrontée³⁹, et il a servi de base à la plupart des initiatives de transformation de la structure administrative et des programmes de l'ONUDI. Ce Plan, qui n'est pas défini dans le temps, est en quelque sorte un plan stratégique à long terme pour l'Organisation, même s'il contient des éléments, comme la structure du Secrétariat, qui ne figurent normalement pas dans un document de planification à long terme.

39. Le Plan de travail visait à orienter les activités de l'ONUDI et à redéfinir les fonctions et principes de ses programmes. Il regroupait les activités en deux grandes catégories: renforcement des capacités industrielles; développement industriel durable et moins polluant, et déterminait les activités qu'il convenait d'abandonner. En outre, il envisageait une concentration géographique, sectorielle et thématique des activités: pays les moins avancés d'Afrique; agro-industries; et petites et moyennes entreprises (PME). L'accent devait également être mis sur l'intégration des femmes dans les activités de développement industriel. Les activités devaient s'inscrire dans le cadre du double rôle de l'ONUDI, à savoir sa fonction de coopération technique ou fonction opérationnelle, et sa fonction de forum mondial ou fonction normative. Mais surtout, l'appui de l'ONUDI serait fourni essentiellement sous la forme d'ensembles complets de services intégrés et l'Organisation développerait encore ses capacités dans ce domaine en constituant des équipes interdisciplinaires⁴⁰. Le Plan de travail contenait la nouvelle structure administrative de l'ONUDI; il prévoyait en outre la décentralisation des activités vers le terrain et la création d'une structure renforcée de représentation sur le terrain par le redéploiement des ressources et une délégation de pouvoirs vers le terrain.

40. Alors que, compte tenu du Plan de travail, le cadre de programmation à moyen terme 1998-2001 "n'était plus applicable"⁴¹, le cadre de programmation à moyen terme a été maintenu. Les cadres de programmation à moyen terme proposés pour les périodes 2000-2003 et 2002-2005 semblaient suivre plutôt qu'orienter la transformation des programmes de l'ONUDI et reflètent une étape transitoire du processus de planification, dans laquelle le document relatif au programme et aux budgets est demeuré l'outil essentiel de planification⁴². Toutefois, le cadre de programmation à moyen terme, 2002-2005, a été affiné avant la session de décembre 2001 de la Conférence et comprend un examen des priorités à moyen terme⁴³. Les propositions pour le cadre de programmation à moyen terme, 2004-2007,

anticipent la nécessité d'adopter encore le fond des services de coopération technique de l'ONUDI, ainsi que leurs modalités d'exécution⁴⁴.

41. Dans son rapport à la Conférence en décembre 2001 sur la mise en œuvre du Plan de travail, le Directeur général a noté que le Plan "devait donc nécessairement faire l'objet d'une mise au point plus poussée, être perfectionné et être évalué"⁴⁵. Pour sa part, la Conférence a confirmé, dans sa résolution relative au cadre de programmation à moyen terme pour 2002-2005, que "dans le contexte du processus de réforme en cours, le Plan de travail demeure la base qui permettra à l'ONUDI d'adapter ses fonctions et ses priorités ... tout en assurant sa viabilité et son efficacité"⁴⁶.

42. Par la mise en œuvre du Plan de travail, l'ONUDI a entrepris une transformation essentielle à sa survie, mais elle a rencontré certains obstacles, en particulier pour ce qui est du manque de ressources pour financer les programmes intégrés, ce qui pourrait lui imposer de modifier cette approche de la planification. Parallèlement, la campagne en faveur de la décentralisation a été contrecarrée par le manque de ressources financières. Cette dynamique du changement est toujours très forte et les dernières réunions annuelles de réflexion du Conseil d'administration ont porté sur l'orientation future de l'Organisation, et en particulier sur l'élaboration d'une stratégie propre à l'ONUDI. Une proposition relative à la mission de l'ONUDI et à cette stratégie a été examinée à la réunion de réflexion du Conseil d'administration en 2001, qui a conclu qu'elle devait être finalisée de toute urgence.

43. Par ailleurs, les États membres ont continué de jouer un rôle actif. Un projet de document stratégique a été présenté au Conseil par le Japon en mai 2002, dans lequel il était souligné que l'ONUDI devait cibler davantage ses activités sur un certain nombre de domaines pour lesquels elle disposait d'un avantage comparatif par rapport aux autres organismes⁴⁷. Ce document a servi de base à des consultations intersessions avec les autres États Membres et le Secrétariat de l'ONUDI et a donné lieu à une note présentée par le Japon au Conseil en novembre 2002 qui définissait des orientations stratégiques pour l'élaboration et la mise en œuvre des cadres de programmation à moyen terme, 2002-2007⁴⁸. Ces orientations stratégiques, qui ont été adoptées par le Conseil, ciblent davantage les activités de coopération technique de l'ONUDI et identifient les aspects essentiels de la fourniture des services de coopération

³⁹ Le Plan de travail prévoyait une réduction d'environ 20 % du budget ordinaire de l'ONUDI pour 1998-1999.

⁴⁰ GC.9/11, 12 novembre 2001, par. 4 à 8.

⁴¹ GC.7/Dec.15, 4 décembre 1997.

⁴² IDB.21/13-PBC.15/13, 8 avril 1999; IDB.23/4-PBC.16/5, 28 juin 2000.

⁴³ GC.9/11, op. cit., par. 36 à 87 et annexe.

⁴⁴ IDB.26/8-PBC.18/9, 24 juillet 2002, par. 6 à 11.

⁴⁵ GC.9/11, op. cit., par. 3.

⁴⁶ GC.9/Res.2, 7 décembre 2001.

⁴⁷ Mission permanente du Japon auprès des organisations internationales à Vienne, "Outline of a UNIDO Strategy Paper", communiqué de presse, mai 2002.

⁴⁸ IDB.26/15, 15 novembre 2002.

technique; elles sont considérées comme complémentaires au Plan de travail.

44. Bien que le cadre de programmation à moyen terme de l'ONUDI ait été maintenu, depuis 1997, il sert davantage de mécanisme pour faire rapport sur les progrès dans l'application du Plan de travail que d'instrument de planification des programmes à moyen terme. Les propositions élaborées pour le cadre de programmation à moyen terme, 1998-2001 (document de 165 paragraphes) offrent un contraste frappant avec les propositions squelettiques relatives au cadre de programmation à moyen terme, 2004-2007 (12 paragraphes) et il est clair que le Plan de travail de 1997 demeure le principal document de planification. Cela dit, on peut avancer que le Plan de travail a rempli sa fonction première qui était de recentrer l'Organisation face à la crise financière et qu'il devrait à présent être réexaminé, d'autant plus qu'il ne reflète plus la structure actuelle du Secrétariat et que l'efficacité du processus de décentralisation, ainsi que l'approche intégrée adoptée pour la programmation peuvent à présent être contestées.

45. Au minimum, le Plan de travail devait être révisé pour tenir compte de ces facteurs, mais une solution plus ambitieuse serait de le remplacer par un plan stratégique à long terme qui définirait la stratégie de l'ONUDI et ses objectifs stratégiques correspondants et offrirait un cadre pour le plan à moyen terme et le programme et les budgets biennaux. Le plan à moyen terme devrait alors être structuré de façon à établir clairement les liens entre les objectifs stratégiques à long terme de l'Organisation et chacun des programmes figurant dans le programme et les budgets biennaux. Parallèlement, un modèle axé sur les résultats devrait être adopté pour le plan à moyen terme et le programme et les budgets. Les Inspecteurs sont d'avis que ces initiatives sont fondamentales à la mise en place d'un système de gestion global axé sur les résultats, comme le préconisent les États Membres.

46. L'ONUDI voudra peut-être examiner les modèles de planification mis au point par d'autres organisations internationales. Ainsi par exemple, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture a récemment adopté un modèle qui prévoit un cadre stratégique doté d'un horizon de planification de 10 à 15 ans, un plan chenille à moyen terme de six ans pour définir les priorités, ainsi qu'un programme de travail et budget sur deux ans pour affecter les ressources⁴⁹. Dans le cas de l'ONUDI, le choix d'un horizon de planification se fera essentiellement en fonction du mandat et les circonstances particulières de l'Organisation, bien que les Inspecteurs soient d'avis que l'actuelle période continue de quatre ans devrait être maintenue pour le plan à moyen terme.

⁴⁹ "Cadre stratégique de la FAO 2000-2015", Rome, 1999.

Programmation

47. Suite à l'adoption du Plan de travail, le Secrétariat s'est lancé dans un exercice de reprogrammation en 1998 et au début de 1999 dans le cadre duquel les activités de coopération technique ont été cernées et décrites en les classant dans plusieurs modules de services (16 initialement, réduits ensuite à 8). Chaque module de services porte sur une question essentielle de développement. En collaboration avec les pays bénéficiant des activités de coopération technique, l'ONUDI a formulé un nouveau portefeuille de programmes intégrés/cadres généraux de services reposant sur les modules de services, afin, comme l'exige le Plan de travail, d'élaborer des ensembles complets de services intégrés axés sur la demande, et non des projets isolés⁵⁰. Par ces modules de services, l'ONUDI vise à fournir des services d'appui spécifiques, de façon autonome ou en combinaison avec d'autres modules de services, pour répondre aux principaux problèmes de développement industriel d'un pays au niveau national ou aux problèmes d'une région géographique particulière à l'intérieur d'un pays. Les besoins des clients de l'ONUDI sont l'élément moteur principal dans ce processus. À la fin de 2001, le portefeuille de projets de l'ONUDI englobait 46 programmes intégrés et 131 projets autonomes (hors programme)⁵¹.

48. Les programmes intégrés supposaient la mise au point d'un nouveau cadre de gestion en vertu duquel l'ONUDI devait fonctionner en tant qu'"organisation matricielle" composée de deux dimensions (régionale et fonctionnelle) dont les services sont élaborés et fournis essentiellement par des équipes intersectorielles regroupant différents services techniques et dirigées par des responsables d'équipe "habilités"⁵². Le nouveau cadre de gestion prévoyait en outre la mise au point d'un système complet de comptabilité des coûts et d'un nouveau mécanisme d'évaluation permettant à l'Organisation de réaliser une analyse coûts/efficacité de ses opérations. Le nouveau cycle de gestion des services a été conçu pour mettre en application le cadre de gestion sous forme de modalités d'intervention, allant de la planification, de l'identification et de la sélection des services, à la mise en œuvre, au contrôle, à l'évaluation et au suivi, en passant par l'élaboration et l'approbation de programmes et de projets ainsi que la mobilisation de fonds. Des principes directeurs ont en outre été mis au point pour la formulation des programmes intégrés⁵³. Bien que les éléments du nouveau cadre de gestion aient été clairement documentés en 1998, les Inspecteurs croient

⁵⁰ GC.9/11, 12 novembre 2001, par. 18 et 19.

⁵¹ "Rapport annuel 2001", IDB.25/2-PBC.18/2, 27 février 2002, p. 61.

⁵² "New management framework, service management cycle and cost accounting", DG/AI/N° 9, 21 octobre 1998.

⁵³ DG/AI/N° 11, appendix, mai 1999.

comprendre que certains d'entre eux, tel le nouveau système de comptabilité des coûts, ne sont pas encore en place et que le nouveau mécanisme d'évaluation doit encore être affiné.

49. Le travail en équipe interdisciplinaire peut donner des résultats appréciables en renforçant l'impact des programmes de l'ONUDI sur le terrain, mais au niveau de l'administration, cette approche génère des problèmes liés à la prise de décisions et à l'obligation de rendre des comptes. Les questions de fond ou les questions techniques qui se posent dans le cadre d'un programme intégré sont du ressort du Directeur du service technique dont dépend le programme, mais la question de savoir à qui incombe la responsabilité générale est plus floue car les membres de l'équipe viennent de différents services techniques. L'équipe relève de l'autorité du responsable mais chaque membre relève de son propre service technique. Pour ce qui est de la sélection des responsables d'équipe, tant les bureaux régionaux que les services techniques peuvent présenter des propositions, mais la décision finale est prise par le Conseil exécutif et en pratique, le responsable d'équipe relève de ce dernier.

50. Outre les programmes intégrés, l'ONUDI fournit des services de coopération technique dans le cadre de projets autonomes, essentiellement en sa capacité d'agent d'exécution du Protocole de Montréal et du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Les activités au titre du Protocole de Montréal représentent une partie importante des services de coopération technique de l'ONUDI; au cours de la période 1998-2002, par exemple, elles représentaient plus de 30 % des activités de coopération technique chaque année⁵⁴. Depuis 2001, il existe en outre une collaboration directe entre le FEM et l'ONUDI et la part relative des activités au titre du FEM dans le portefeuille des activités de coopération technique de l'Organisation s'est renforcée. En tant qu'agent d'exécution, l'ONUDI est soumise aux règles et procédures du Protocole de Montréal et du FEM pour l'élaboration et l'exécution de ses projets au titre de ces fonds multilatéraux, ainsi que pour leur évaluation.

51. Une troisième modalité de programmation, sous la forme d'initiatives thématiques, a été introduite récemment par le Directeur général dans le but de se concentrer sur un nombre restreint de domaines d'activités hautement prioritaires et particulièrement prestigieux. Ces nouvelles initiatives, qui s'inspireront des modules de service existants, visent à compléter les programmes intégrés, les cadres spéciaux de services et les projets autonomes, et l'on espère qu'elles relanceront les activités de mobilisation des ressources. Deux initiatives ont d'ores et déjà été lancées (facilitation du commerce et accès au marché, et énergie

rurale), qui portent sur des questions figurant parmi les premières priorités en matière de développement international. Les nouvelles initiatives font partie des propositions relatives au cadre de programmation à moyen terme, 2004-2007, et ont été examinées en consultation avec les États Membres. Toutefois, en novembre 2002, certaines délégations au sein du Conseil ont mis en garde contre le fait de lancer de nouvelles initiatives avant de garantir le financement et souligné la nécessité de se conformer aux priorités établies dans le Plan de travail. Les Inspecteurs craignent que l'Organisation ne disperse ses efforts en essayant de mettre en place une gamme d'initiatives thématiques au niveau régional et proposent de n'en mettre en œuvre qu'un nombre limité à titre expérimental.

Budgétisation

52. Le programme et les budgets de l'ONUDI comportent un programme de travail, ainsi que les prévisions de dépenses correspondantes pour les activités financées au titre du budget ordinaire et celles financées au titre du budget opérationnel⁵⁵. Il y a eu des modifications fondamentales dans la présentation du programme et des budgets pour 1998-1999, faisant apparaître un nouveau concept et une nouvelle présentation du budget et des programmes, ainsi que les nouvelles priorités programmatiques établies dans le Plan de travail, la rationalisation de la structure de l'Organisation et le rééquilibrage des opérations et des ressources entre le Siège et le terrain⁵⁶. Dans les budgets précédents, les programmes étaient en grande partie identiques aux unités administratives correspondantes. Dans la nouvelle présentation, "fondée sur des ensembles programmatiques intégrés d'activités", les complémentarités et synergies sont clairement identifiées là où différentes unités administratives apportent des contributions distinctes à des objectifs programmatiques communs⁵⁷.

53. La présentation du programme et des budgets pour 1998-1999 constitue la première tentative pour aligner le Plan de travail, les programmes intégrés/modules de services et les budgets, processus qui a encore été perfectionné pour le programme et les budgets 2000-

⁵⁵ L'Acte constitutif de l'ONUDI prévoit que les dépenses de l'Organisation sont réparties entre les dépenses à financer par des contributions mises en recouvrement (budget ordinaire) et les dépenses à financer par des contributions volontaires (budget opérationnel). Le budget ordinaire pourvoit aux dépenses d'administration, aux dépenses de recherche et aux autres dépenses ordinaires; le budget opérationnel aux dépenses d'assistance technique et autres activités connexes. Un fonds de développement industriel est également prévu, financé à l'aide des contributions volontaires, pour renforcer l'aptitude de l'Organisation à répondre aux besoins des pays en développement.

⁵⁶ "Programme et budgets, 1998-1999", GC.7/21, 21 novembre 1997, par. 7.

⁵⁷ Ibid., par. 8 à 13.

⁵⁴ Infobase de l'ONUDI.

2001. Pour cet exercice biennal, la présentation par sous-programmes a toutefois été abandonnée, sauf pour le programme régional, ce qui a débouché sur un budget moins détaillé. Le préambule du programme et des budgets pour 2000-2001 a souligné l'importance des modules de services qui permettent d'assurer "la coopération intra-organisationnelle et un usage maximal des synergies au sein de l'Organisation" et de "favoriser les complémentarités extérieures et la coopération..."⁵⁸. Dans le programme et les budgets pour 2002-2003, le nombre des modules de services a été ramené de 16 à 8 avec le regroupement des services complémentaires et la suppression des chevauchements, "pour recentrer davantage les activités, intégrer les services et rationaliser les opérations..."⁵⁹.

54. Les modifications apportées dans la présentation du programme et des budgets au cours des trois derniers exercices biennaux visaient avant tout à affiner progressivement le cadre de programmation dans le contexte du Plan de travail. Toutefois, certains éléments importants manquent pour que l'on puisse considérer le programme et les budgets comme étant "axés sur les résultats". Même si chaque programme est présent en termes de "contexte", d'"objectif", de "services fournis et produits escomptés", les résultats escomptés ou les indicateurs de performance pour mesurer l'impact réel n'y figurent pas.

55. Le Secrétariat a informé les Inspecteurs que des indicateurs "génériques" de résultat devaient être intégrés dans le programme et les budgets 2004-2005. Ce document a été publié alors que le présent rapport était en cours de finalisation, et les Inspecteurs ont noté que chaque programme était maintenant présenté en termes de "besoins et objectifs" et d'"activités et produits". En outre, une liste d'indicateurs de performance relatifs à chaque programme dans le cadre des grands programmes figure à l'annexe du document⁶⁰. Il n'est pas précisé pourquoi ces indicateurs ont été placés dans une annexe plutôt qu'insérés dans les différents programmes, mais cela indique probablement que ces indicateurs sont encore en cours d'élaboration, comme il apparaît dans la section ci-après. L'étape suivante de l'amélioration de la présentation axée sur les résultats consistera peut-être à revenir à une présentation du programme et des budgets par sous-programme et intégrer les indicateurs de performance à ce niveau. Le Secrétariat a assuré aux Inspecteurs que ces questions sont constamment examinées.

B. Évaluation de l'exécution des programmes

56. Les méthodes efficaces pour évaluer l'exécution des programmes exigent des procédures claires et des instruments bien conçus, ainsi qu'une gestion efficace du processus. Par ailleurs, il est important de pouvoir tirer parti des enseignements tirés de ce genre d'exercices pour des planifications et des prises de décisions ultérieures. Comme on l'a indiqué plus haut, les orientations stratégiques relatives au cadre de programmation à moyen terme, 2004-2007 préconisent l'adoption d'un système complet de gestion axé sur les résultats, qui utilise des méthodes efficaces de mesure, de contrôle et d'évaluation des performances.

Indicateurs de performance

57. Dans une note sur les indicateurs de performance et l'évaluation présentée au Conseil en mai 1999, le Secrétariat a indiqué que le Plan de travail, les nouveaux modules de services et les budgets avaient été alignés, que ceci avait facilité la conception d'indicateurs de performance spécifiques et que neuf indicateurs de performance avaient été mis au point à l'échelle de l'Organisation⁶¹. On travaillait actuellement à la définition d'indicateurs de performance pour tous les programmes de fond au titre des grands programmes C et D. Ces indicateurs de performance (couvrant, par exemple, la valeur ajoutée manufacturière, l'accroissement de la productivité, l'élimination des substances appauvrissant la couche d'ozone) serviront à évaluer l'efficacité et l'impact des services de l'ONUDI par rapport aux trois "E" (économie compétitive, emploi productif, environnement sain). Par ailleurs, les responsables d'équipe des programmes intégrés élaboraient des indicateurs de performance spécifiques afin d'évaluer l'efficacité et l'impact des programmes.

58. Dans la même note, le Secrétariat a lancé un avertissement s'agissant des indicateurs de performance en soulignant que l'évaluation des services en matière de développement prenait du temps car il fallait en général plusieurs années avant que l'impact puisse être établi. En outre, la plupart des nombreux facteurs extérieurs influant sur l'impact des projets échappent au contrôle de l'ONUDI. Enfin, l'impact potentiel des services de l'ONUDI sera forcément limité par les ressources disponibles pour ces services. Le rôle de catalyseur de l'Organisation a également été souligné, ainsi que la nécessité de mettre en évidence l'effet multiplicateur de ses services dans la mesure de l'impact⁶². Les mêmes questions ont été soulevées avec les Inspecteurs au cours des entrevues menées dans le cadre du présent rapport.

⁵⁸ "Programme et budgets, 2000-2001", IDB.21/7-PBC.15/7, 2 mars 1999, par. 13.

⁵⁹ "Programme et budgets, 2002-2003", IDB.24/3-PBC.17/3, 16 mars 2001, par. 13.

⁶⁰ "Programme et budgets, 2004-2005", IDB.27/3-PBC.19/3, 20 mars 2003, annexe D.

⁶¹ IDB.21/24, 21 mai 1999.

⁶² Ibid., par. 4.

59. Comme communiqué au Conseil en 1999, les indicateurs de performance étaient mis au point à trois niveaux: à l'échelle de l'Organisation, au niveau des programmes de fond dans le cadre du programme et des budgets; et au niveau des programmes intégrés. Dans les rapports annuels du Directeur général pour 1999 et 2000, des "indicateurs de performance choisis" à l'échelle de l'Organisation figuraient parmi les appendices du "Rapport sur l'exécution du programme"⁶³. Dans le rapport annuel pour 2001, toutefois, les indicateurs de performance en question ont été insérés dans un "prototype de tableau de bord équilibré", un nouvel outil de mesure des performances qui, selon les informations disponibles, était utilisé dans les secteurs tant public que privé. Ce tableau de bord de l'ONUDI est encore en cours d'élaboration et sera perfectionné au fur et à mesure de l'expérience et compte tenu des travaux menés pour concevoir des indicateurs adaptés aux programmes intégrés et les maintenir à jour⁶⁴. S'agissant du programme et des budgets, comme on l'a indiqué plus haut, des indicateurs de performance spécifiques n'ont pas été intégrés dans les exercices biennaux 2000-2001 ou 2002-2003 pour aucun programme, mais une liste d'indicateurs de performance figure dans une annexe au document relatif au programme et aux budgets pour 2004-2005.

60. Au niveau des programmes intégrés, les documents relatifs au programme définissent les objectifs principaux de chaque programme en relation avec les objectifs industriels du pays et, partant, ses objectifs de développement industriel, alors qu'au niveau des éléments, l'objectif immédiat est défini, de même que les résultats correspondants et les "indicateurs de succès". Des indicateurs de succès pour les éléments ou sous-éléments sont également utilisés par les responsables d'équipe dans leurs rapports intérimaires, ainsi que dans les auto-évaluations. En outre, le Service de l'évaluation s'employait à achever en 2002 une série de principes directeurs pour l'évaluation des projets et des programmes, qui comprenaient une liste indicative d'indicateurs génériques de résultat visant à faciliter la formulation et l'évaluation de projets et de programmes axées sur les résultats.

61. Les principes directeurs concernant l'évaluation établissent les critères pour mesurer les résultats, notamment la nécessité de rassembler des données de base au cours de l'étape de formulation des programmes et des projets afin d'évaluer les progrès. Une série d'indicateurs génériques de résultat (jalons, indicateurs d'effet, indicateurs de résultat et indicateurs d'impact) est associée à la structure hiérarchique du document concernant les projets/programmes. Au niveau le plus

élevé, les indicateurs visent à mesurer l'impact sur les objectifs de développement d'un pays et les objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire⁶⁵.

62. La mise au point d'indicateurs de performance a été décrite par le Commissaire aux comptes comme "peut-être l'initiative la plus délicate, et la plus importante" des dispositions actuellement prises pour mesurer les résultats des programmes. À son avis, "il y a de nombreux types d'indicateurs de performance et d'objectifs qu'il est nécessaire de mettre au point, mais les plus importants sont les résultats clés que l'Organisation s'efforce de réaliser"⁶⁶. Les Inspecteurs conviennent que les résultats clés sont très importants, en particulier dans le contexte des rapports aux États Membres, mais ils reconnaissent que le Secrétariat a réalisé des progrès considérables en incorporant des indicateurs de succès dans la planification des programmes et dans les rapports sur les programmes. Toutefois, il incombe aux responsables d'équipe et aux directeurs de projet de mettre au point des indicateurs de succès. C'est pourquoi des incohérences peuvent surgir et rendre la composition de rapport de synthèse plus complexe. Les indicateurs génériques de résultats établis par le Service de l'évaluation devraient renforcer la cohérence, mais devraient être appuyés par une formation à l'intention des directeurs de programmes et de projets, de préférence dans le contexte de la formation générale à la formulation des programmes.

Contrôle et évaluation

63. L'Organisation a mis au point une série de principes directeurs pour la mise en œuvre et le suivi des programmes intégrés⁶⁷. Jusqu'il y a peu, la responsabilité du contrôle de la mise en œuvre incombait au Service de la coordination des programmes de la Division de la coordination des programmes et des opérations hors Siège, qui fournissaient chaque mois des rapports sur l'exécution du programme dans l'Infobase, rapports comportant une analyse de la coopération technique et des informations relatives à la mobilisation de fonds. Ces rapports mensuels fournissent à la direction de l'Organisation un outil pour évaluer les points forts et les points faibles des activités de coopération technique et remédier à ces derniers en temps voulu. La responsabilité du suivi a à présent été transférée au Bureau du Directeur principal de la Division de la coordination des programmes et des opérations hors Siège et, avec la création du Bureau du Contrôleur général, on s'attend à d'autres améliorations. Des rapports intérimaires préparés par les responsables d'équipe selon une présentation standard rendent également compte du suivi des programmes intégrés et

⁶³ IDB.22/2-PBC.16/2, 24 mars 2000, appendice O; IDB.24/2-PBC.17/2, 23 mars 2001, appendice M.

⁶⁴ IDB.25/2-PBC.18/2, 27 février 2002, p. 51, 52 et 53.

⁶⁵ "Guidelines for the evaluation of projects and programmes", projet, 5 août 2002, sect. 3.4.

⁶⁶ IDB.26/2-PBC.18/3, 3 juin 2002, par. 130.

⁶⁷ DG/AI/N° 13, appendix, décembre 2000.

ils sont ensuite rassemblés dans un rapport général destiné au Conseil.

64. Le Service de l'évaluation est chargé de communiquer à la direction "des informations analytiques et objectives sur la pertinence, la rentabilité, l'efficacité et l'impact à long terme des prestations fournies par l'ONUDI afin d'améliorer la qualité de la conception et de l'exécution des activités actuelles et futures de l'Organisation"⁶⁸. Il gère et coordonne plusieurs types d'évaluation des programmes et projets de coopération technique: auto-évaluation annuelle; questionnaires annuels sur l'opinion des clients; évaluation indépendante approfondie (à moyen terme et finale); et évaluation a posteriori. L'auto-évaluation, qui est menée par les directeurs de projets/programmes et leurs homologues au cours de la phase de mise en œuvre, ainsi qu'en fin de parcours, semble chevaucher, dans une certaine mesure, les activités de contrôle de la Division de la coordination des programmes et des opérations hors Siège et accroît leur charge de travail. Le Secrétariat s'emploie à examiner les rapports en question en vue de produire, dans la mesure du possible, une formule unique. La coordination des activités de contrôle et d'évaluation devrait être également facilitée lorsque l'ensemble des fonctions de contrôle relèveront du nouveau Bureau du contrôleur général.

65. En actualisant les principes directeurs de l'ONUDI relatifs à l'évaluation des projets et programmes, le Service de l'évaluation s'est inspiré des meilleures pratiques des autres organisations internationales, notamment le PNUD, qui est considéré comme chef de file dans ce domaine, ainsi que le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Comme nous l'avons indiqué précédemment, les principes directeurs comportent une série hiérarchisée d'indicateurs génériques de performance, notamment des indicateurs d'impact sur les objectifs de développement, qui sont d'une importance capitale pour évaluer la performance générale de l'Organisation. Ces principes directeurs pourraient être un outil de gestion puissant et un mécanisme important pour l'établissement de rapports aux États Membres, mais l'élément déterminant à cet égard est de montrer l'ampleur de l'impact produit, de la périphérie vers le centre dans toute la série, par les programmes et projets sur les objectifs de développement d'un pays. Certes, les principes directeurs posent les bases du système efficace d'évaluation préconisé par les États Membres.

C. Rapport sur l'exécution des programmes à l'intention des États Membres

66. Le rapport annuel du Directeur général présenté au Conseil, qui fournit un aperçu des activités de l'Organisation, comprend un chapitre sur la gestion axée sur les résultats. Dans le rapport pour 2001, un prototype de tableau de bord équilibré a été adopté comme cadre pour suivre et mesurer les résultats à l'aide des instruments de contrôle existants. Le tableau de bord incorpore ou combine quatre ensembles interdépendants d'indicateurs associés chacun à une stratégie: les indicateurs relatifs aux clients; les indicateurs relatifs au processus interne d'évaluation; les indicateurs relatifs à l'innovation et à la formation; et les indicateurs financiers. En éliminant les informations superflues, cet outil contraint par ailleurs les gestionnaires à se concentrer sur les indicateurs essentiels⁶⁹. Le rapport annuel comprend en outre une série d'appendices statistiques regroupés sous la rubrique générale "rapport sur l'exécution du programme".

67. Le Directeur général rend également compte de l'exécution des programmes aux États Membres dans les rapports sur le cadre de programmation à moyen terme et sur le programme et les budgets, ainsi que dans d'autres rapports spécifiques élaborés en application de décisions et de résolutions des organes directeurs. Toutefois, dans le contexte de l'adoption par l'Organisation d'un système de gestion axée sur les résultats, il sera nécessaire d'élaborer un rapport exhaustif sur l'exécution du programme similaire à celui établi par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). Parmi les organisations du système des Nations Unies, l'OMPI joue un rôle de pionnier, tant pour ce qui est de l'introduction d'une programmation et d'une budgétisation axées sur les résultats que dans ses rapports sur l'exécution du programme biennal⁷⁰. En particulier, les Inspecteurs recommandent que l'ONUDI adopte la même présentation sous forme de tableaux, qui rend compte au niveau des sous-programmes, des principaux résultats obtenus et de certains indicateurs de performance correspondants.

⁶⁹ IDB.25/2-PBC.18/2, op. cit.

⁷⁰ Voir, par exemple, le document sur l'exécution du programme au cours de l'exercice biennal 1998-1999, A/35/2, 7 août 2000.

⁶⁸ UNIDO/DGB/(O).86/Add.9, 15 février 2002, par. 31.

IV. SITUATION FINANCIÈRE DE L'ONUDI

A. Recouvrement des contributions

68. Tout comme d'autres organisations du système des Nations Unies, l'ONUDI se heurte au problème du versement tardif ou du non-versement par les États Membres des contributions à son budget ordinaire, ce qui explique l'accumulation d'arriérés. Cette situation malaisée a particulièrement affligé l'Organisation: le montant total des contributions impayées au 31 juillet 2002 s'établissait à quelque 116,4 millions d'euros, dont 3,9 millions dus pour la période 1986-1993, 48,2 millions pour la période 1994-1995 et 40,3 millions pour la période 1996-1997⁷¹. Sur le montant total impayé, un ancien État Membre devait 69,3 millions d'euros – soit environ 60 % du total – accumulés de 1994 à 1996.

69. À la fin de septembre 1997, l'ONUDI était dans une situation critique: les liquidités disponibles suffisaient à peine pour répondre aux besoins pour un mois, le Fonds de roulement affichait un solde nul et l'Organisation risquait de devenir insolvable. Dans le cadre des mesures prises pour résoudre la crise, la Conférence générale a demandé au groupe de discussion intersessions à composition non limitée chargé d'étudier les mesures applicables pour obtenir le paiement dans les délais des quotes-parts de présenter des recommandations concrètes au Conseil à sa dix-neuvième session prévue en mai 1998.

70. Dans son rapport, le groupe a noté la situation économique et sociale critique des 43 pays les moins avancés devant des arriérés et le problème connexe de la rareté des devises, qui constituaient des entraves. Il a proposé que ces pays soient autorisés à effectuer des versements en monnaie locale par l'intermédiaire du bureau local du PNUD et que des plans de versement soient mis en place pour échelonner les arriérés, tandis que pour les autres pays devant des arriérés, des plans de versement dans les monnaies officielles de l'ONUDI pourraient être négociés⁷². En ce qui concerne les arriérés dus par les États-Unis d'Amérique, diverses options politiques et juridiques ont été envisagées, le groupe de discussion étant favorable à l'approche politique, au moins dans un premier temps⁷³.

71. Des plans de versement ont déjà été adoptés par d'autres organismes des Nations Unies, ainsi que divers types de mesures d'incitation visant à encourager le versement ponctuel des contributions. Certains dispositifs d'incitation prévoient de distribuer des points d'incitation aux États Membres qui s'acquittent de leurs obligations en fonction de la date et du montant des versements effectués au cours d'un exercice donné, et

les points d'incitation mènent à une récompense pécuniaire, laquelle représente le "montant des incitations". Un mécanisme préféré est la formule dite de la courbe en "S", formule mathématique qui présente l'avantage de récompenser relativement mieux les États Membres qui versent leur contribution tôt dans l'année, tout en encourageant aussi ceux qui paient durant le second semestre. Le groupe de discussion a recommandé que l'ONUDI adopte un dispositif d'incitation de ce type en suggérant que le montant des incitations corresponde, par exemple, aux intérêts perçus au titre du budget ordinaire d'un exercice donné⁷⁴.

72. Le Conseil a adopté le rapport du groupe de discussion à composition non limitée et prié le Directeur général de donner suite aux recommandations formulées. Cependant, les États Membres devant des arriérés ont réagi plutôt mollement au plan de versement⁷⁵. Le Directeur général a continué d'encourager les États Membres à adopter cette option, aussi bien lors de contacts formels que lors de consultations officieuses. Au moment où se tenait la session de la Conférence en 2001, 15 plans de versement avaient été élaborés dont un seul était en application, et des négociations se poursuivaient avec trois autres États Membres; au moment de la rédaction du présent rapport, l'une de ces négociations avait abouti, et une autre négociation avait été engagée⁷⁶.

73. En ce qui concerne le plan d'incitation, la Conférence a, à sa huitième session, autorisé le Directeur général à répartir entre les États Membres remplissant les conditions requises le montant des intérêts à percevoir en sus des intérêts créditeurs prévus dans le budget pour 1999, selon le mécanisme d'incitation (courbe en S), ou à utiliser les fonds aux fins spécifiées par lesdits États Membres (GC.8/Dec.10). Cependant, ce plan semble peu pratique: rendant compte à la Conférence à sa neuvième session en 2001, le Directeur général a noté qu'"un gros travail administratif était nécessaire pour demander à chaque État Membre remplissant les conditions requises ce qu'il faut faire de la part qui lui revient ...", et qu'il y avait lieu de trouver une solution plus simple; toutefois, un montant de 488 197 dollars devait être reversé aux

⁷¹ IDB.26/9-PBC.18/10, 16 août 2002, annexe I.

⁷² IDB.19/12, 8 mai 1998, par. 8 à 10, 17 et annexe.

⁷³ Ibid., par. 6 et 30 à 37.

⁷⁴ Ibid., par. 23 à 29.

⁷⁵ Sur les 62 États Membres devant des arriérés qui avaient été contactés au milieu de l'année 1998, seul un avait conclu un plan de versement à la date de septembre 1999 et neuf autres avaient manifesté un intérêt pour la conclusion d'un tel plan. Voir GC.8/17, 29 septembre 1999, par. 11.

⁷⁶ GC.9/10, 22 octobre 2001, par. 9; IDB.25/6, 19 avril 2002, par. 15; IDB.26/9-PBC.18/10, op. cit., par. 12.

États Membres remplissant les conditions requises au 1^{er} janvier 2002⁷⁷.

74. En application de la décision IDB.26/Dec.3, le Secrétariat a fourni au Comité des programmes et des budgets à sa dix-neuvième session des informations sur les mesures d'incitation et de contre-incitation en place dans d'autres organismes des Nations Unies⁷⁸. Un rapport récent du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a également examiné les mesures à prendre pour encourager les États Membres ayant des arriérés de paiement à en réduire le montant et, à terme, à les éliminer⁷⁹. Le versement de primes aux États Membres a été jugé contestable pour diverses raisons, notamment son adéquation, son efficacité et sa complexité sur le plan administratif. Une option envisagée dans le rapport consistait à retenir les parts revenant dans les excédents budgétaires aux États Membres qui n'étaient pas à jour dans leurs obligations financières, comme c'est le cas à l'UNESCO en vertu de l'article 4.3 de son Règlement financier.

75. Compte tenu des données consolidées, le Directeur général a réussi à stabiliser la situation financière de l'Organisation: au 31 juillet 2002, le montant des contributions mises en recouvrement et non acquittées pour les exercices biennaux 1998-1999 et 2000-2001 était de l'ordre de 8,9 millions et de 6,7 millions d'euros respectivement, soit une baisse de 25 % pour le plus récent de ces exercices⁸⁰. Pour une autre mesure prise, à savoir la suspension du droit de vote des États Membres devant des arriérés, conformément au paragraphe 2 de l'Article 5 de l'Acte constitutif de l'ONUDI, une amélioration est notée: le droit de vote de 53 États Membres au sein de la Conférence était suspendu au 31 juillet 2002 contre 63 en 2000⁸¹.

76. Lorsqu'il faisait rapport sur l'exercice biennal 2000-2001, le Commissaire aux comptes a procédé à une analyse du vieillissement des contributions mises en recouvrement et non acquittées (à l'exclusion de celles dues par les États-Unis) et a constaté une augmentation pour les contributions restant dues depuis plus de quatre ans, "tandis que le recouvrement de contributions plus récentes a été excellent"⁸². Le Commissaire aux comptes a également noté que l'Organisation avait surmonté les graves problèmes de liquidités rencontrés dans le passé et qu'elle était "parvenue à la stabilité

financière permettant l'exécution sans heurts de ses programmes"⁸³. Dans un rapport au Conseil, le Directeur général a déclaré qu'au 31 décembre 2002, le taux de recouvrement des contributions pour 2002 s'est établi à 93,1 %; le plus élevé depuis que l'ONUDI est devenue une institution spécialisée⁸⁴.

B. Mobilisation de fonds à titre de contributions volontaires

77. Si les contributions mises en recouvrement servent à financer les programmes du budget ordinaire, les projets de coopération technique sont financés pour l'essentiel sur des contributions volontaires et d'autres recettes. En 2001, environ la moitié des fonds extrabudgétaires obtenus par l'ONUDI était destinée au Protocole de Montréal et au FEM, le reste étant des contributions versées par les pays au titre du Fonds de développement industriel ou fournies par le biais d'un fonds d'affectation spéciale. Ces contributions sont indispensables à l'exécution des programmes intégrés, ainsi que de projets hors programme dans des pays n'exécutant pas de programme intégré; elles sont également requises pour financer les nouvelles initiatives.

78. Les programmes intégrés de coopération technique ont des besoins en ressources financières différents de ceux des projets hors programme traditionnels. Les composantes de ces programmes sont financées par des sources différentes, et certaines d'entre elles, qui sont essentielles dans la structure globale du programme, peuvent ne pas attirer de financement, du moins pas assez vite. C'est pourquoi si elle doit lancer ces programmes en maintenant le caractère intégré, il faut à l'ONUDI des fonds programmables qu'elle peut allouer avec souplesse, en plus des fonds destinés à des fins spéciales. Tout indique cependant que les contributions volontaires n'ont pas permis d'atteindre les objectifs escomptés.

79. Au 31 décembre 2001, le montant estimatif total pour les 46 programmes intégrés s'élevait à quelque 257 millions de dollars; le montant des fonds alloués était d'environ 81 millions de dollars, soit 32 % du montant total, tandis que le financement toujours recherché se montait à 176 millions de dollars, soit 68 %⁸⁵. Le déséquilibre entre l'Afrique et les autres régions, comme le montre le tableau 1 ci-dessous, traduit la priorité donnée à cette région par le Plan de travail. Néanmoins, même dans la région africaine, le financement était recherché pour 57 % du montant estimatif total à la fin de 2001; alors que le financement était recherché pour 70 % dans chacune des quatre autres régions.

⁷⁷ GC.9/10, op. cit., par. 13.

⁷⁸ IDB.27/10-PBC.19/10, 26 mars 2003, par. 18 à 20 et annexe III.

⁷⁹ A/57/76, 7 mai 2002.

⁸⁰ IDB.26/9-PBC.18/10, op. cit. annexe I.

⁸¹ Ibid., par. 10, tableau 3. Le droit de vote d'un État Membre est suspendu si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur aux contributions mises en recouvrement et dues par lui pour les deux exercices financiers précédents. Ce membre peut néanmoins être autorisé à voter si le défaut de paiement est indépendant de sa volonté.

⁸² IDB.26/2-PBC.18/3, 3 juin 2002, par. 18 et tableau 6.

⁸³ Ibid., par. 23 et 24.

⁸⁴ IDB.27/10-PBC.19/10, 26 mars 2003, par. 1 d).

⁸⁵ "Rapport annuel 2001", op. cit., appendice C.

80. Le financement étant incertain, on se demande comment ces programmes de coopération peuvent être exécutés de façon intégrée, alors qu'un financement partiel remet en cause l'efficacité de cette approche de la programmation. En faisant leur le Plan de travail, les États Membres ont approuvé le concept de programmation intégrée; les Inspecteurs estiment que cette approbation devrait susciter le versement des contributions volontaires requises.

81. Il y a lieu aussi de se demander dans quelle mesure la décision prise récemment d'ajouter de nouvelles initiatives aux modalités de programmation de l'ONUDI se justifie par le niveau décevant de financement des programmes intégrés. Dans un récent rapport au Conseil sur la mobilisation de ressources financières destinées aux programmes de l'ONUDI, le Directeur général a fortement mis l'accent sur la

nécessité de présenter les nouvelles initiatives lors des grandes conférences internationales consacrées au développement et déclaré que ces initiatives devraient "permettre de conclure davantage de partenariats thématiques avec les donateurs, tout en diversifiant les sources de financement"⁸⁶. Comme déjà mentionné au chapitre III ci-dessus, les Inspecteurs estiment que l'Organisation est peut-être en train de disperser ses efforts en élaborant de nouvelles initiatives parallèlement aux programmes intégrés et court le risque de ne voir aucune de ces deux modalités obtenir un financement suffisant pour une exécution effective.

⁸⁶ IDB.26/6-PBC.18/7, 24 juillet 2002, par. 9.

Tableau 1: État des programmes intégrés par région au 31 décembre 2001
(en milliers de dollars É.-U. et en pourcentage)

	Montant estimatif actuel ^a	Fonds alloués ^a		Financement recherché	
		Dollars	Dollars	% du montant estimatif	Dollars
Afrique	101 473	43 445	42,8	58 028	57,2
Amérique latine et Caraïbes	34 569	7 993	23,1	26 577	76,9
Asie et Pacifique	36 855	8 033	21,8	28 821	78,2
Europe et NEI	15 515	3 205	20,7	12 310	79,3
Région arabe	68 743	18 649	27,1	50 094	72,9
Total	257 155	81 325	31,6	175 830	68,4

Source: Rapport annuel 2001.

Note: ^aY compris les dépenses d'appui.

82. La mobilisation de fonds incombe à divers acteurs. Si c'est le Service de la coordination des programmes qui gère et coordonne actuellement les efforts d'ensemble de mobilisation des ressources extrabudgétaires, il n'en demeure pas moins que les bureaux régionaux, les responsables d'équipe et les membres des équipes, les bureaux extérieurs et les pays bénéficiaires y prennent aussi une part active. Les Inspecteurs relèvent d'après le programme et les budgets proposés pour l'exercice 2004-2005 qu'un nouveau programme pour la mobilisation de ressources financières doit être créé à l'intérieur du programme régional, qui sera chargé notamment de l'établissement et de la gestion des relations avec les bailleurs⁸⁷. S'agissant des programmes intégrés, l'ONUDI a trouvé que les donateurs accordent une grande importance à la mesure dans laquelle le programme est "pris en charge" par le pays bénéficiaire, et à la mesure dans laquelle le programme est coordonné avec les mécanismes de coordination à l'échelle du système des Nations Unies tels que le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ou s'insère dans ces mécanismes⁸⁸. Dans les deux cas, les bureaux extérieurs ont un rôle central à jouer, mais leur capacité d'exécution est limitée par le manque de ressources humaines et financières, question examinée plus avant au chapitre VI ci-dessous.

83. Dans son rapport annuel 2001, le Directeur général a informé les États Membres que l'Union

européenne étudiait "actuellement les mandats, les atouts et les activités des divers organismes des Nations Unies afin de sélectionner un nombre restreint de partenaires stratégiques..."⁸⁹. Les Inspecteurs notent dans ce contexte que, contrairement à d'autres organismes des Nations Unies dotés d'un mandat de coopération technique, l'ONUDI ne dispose pas d'un bureau à Bruxelles. Elle a plutôt renforcé les effectifs des bureaux de liaison de Genève et de New York, bien que, comme l'a signalé le Commissaire aux comptes, les fonctions de ces bureaux, telles qu'elles sont décrites dans le programme et les budgets, n'aient pas fondamentalement changé⁹⁰.

84. Le Commissaire aux comptes était également d'avis que le bureau de l'ONUDI à Genève n'était pas un emplacement approprié pour renforcer la coopération avec l'Union européenne et l'OCDE. Les Inspecteurs s'associent pleinement aux opinions du Commissaire aux comptes à cet égard. Étant donné que l'ONUDI a un besoin pressant de fonds à titre de contributions volontaires, ils recommanderaient que, grâce à une répartition judicieuse des ressources humaines et financières, un bureau soit ouvert à Bruxelles qui serait essentiellement chargé de mobiliser des fonds et serait aussi bien doté en personnel que le bureau de New York.

⁸⁷ IDB.27/3-PBC.19/3, 20 mars 2003, par. 5 b).

⁸⁸ IDB.22/3, 3 avril 2000, par. 5.

⁸⁹ IDB.25/2-PBC.18/2, op. cit., p. 55.

⁹⁰ Audit observation CF/2001-15, 11 décembre 2001.

V. VALORISATION DES RESSOURCES HUMAINES

85. Le paragraphe 5 de l'Article 11 de l'Acte constitutif de l'ONUDI stipule que "Les conditions d'emploi du personnel sont conformes, autant que possible, à celles du personnel soumis au régime commun des Nations Unies", et dans son rapport annuel au Conseil sur les questions relatives au personnel, le Directeur général inclut l'évolution du régime commun et les incidences sur l'ONUDI. Les Inspecteurs ont noté toutefois que les fonctionnaires perçoivent différemment la mesure dans laquelle l'Organisation suit le régime commun et constatent que les conditions d'emploi diffèrent entre les organismes des Nations Unies sis à Vienne⁹¹. Aux termes de l'accord établissant des relations entre l'Organisation des Nations Unies et l'ONUDI sont mis au point "des normes communes concernant le personnel, des méthodes et des arrangements destinés à éviter [entre autres] des différences injustifiées dans les clauses et conditions d'emploi"⁹². Les Inspecteurs inviteraient instamment les hauts cadres de l'Organisation à se conformer aux clauses de cet accord et à justifier de manière transparente toute dérogation aux conditions d'emploi prévues dans le régime commun.

A. Réduction des effectifs et restructuration du Secrétariat

86. Comme c'est le cas ailleurs dans le rapport, l'examen de la gestion et de l'administration des ressources humaines de l'Organisation doit être envisagé dans le contexte de la crise financière du milieu des années 1990 et de la rapide réduction des effectifs qui en a résulté. Lors d'une première compression des effectifs, le nombre des postes permanents des budgets ordinaire et opérationnel a été ramené de 1 082 au cours de l'exercice biennal 1994-1995 à 842 en 1997, soit une diminution de 22 %⁹³. Afin d'opérer la réduction du budget demandée par la Conférence pour l'exercice biennal 1998-1999, un programme de départs volontaires a été lancé en janvier 1998, à l'issue de consultations entre l'Administration et les représentants du personnel. Bien que ce programme fût qualifié de "volontaire", les Inspecteurs croient savoir que les fonctionnaires devaient justifier devant un comité leur maintien au sein de l'Organisation. Le programme de départs volontaires a été approuvé dans la décision GC.7/Dec.17 de la Conférence, qui n'a toutefois pas été suivie des ressources de trésorerie nécessaires. Il a donc fallu que le Directeur général applique de rigoureuses mesures de maîtrise des

dépenses afin de dégager des liquidités, ainsi qu'accroître l'excédent de trésorerie, pour financer les coûts immédiats des départs. Au début de 1998, 99 départs avaient eu lieu à un coût de 10,1 millions de dollars⁹⁴.

87. Le programme de départs volontaires ne pouvait être pleinement exécuté sans un financement suffisant, et pour parvenir à la réduction requise du budget, un programme de réaffectations a également été introduit. Les fonctionnaires dont les postes ont été supprimés ou qui se sont retrouvés sans poste et qui ne faisaient pas partie du programme de départs volontaires ont été réaffectés à d'autres programmes pour lesquels des postes étaient vacants ou à des programmes pour lesquels des postes vacants avaient été temporairement transférés d'autres programmes. En prenant ces mesures, le Directeur général a reconnu que ces réaffectations risquaient "de nuire à la bonne exécution des programmes visés" et qu'il faudrait "procéder à un nouvel examen"⁹⁵. Il a été reconnu que de nouvelles réaffectations et de nouveaux transferts de postes seraient nécessaires dans le contexte du Plan de travail et qu'il faudrait, à cette fin, faire un inventaire des compétences requises pour mettre en œuvre les nouvelles priorités⁹⁶.

88. L'inefficacité découlant du fait que les compétences des fonctionnaires réaffectés ne correspondaient pas aux besoins des programmes ne représentait qu'un aspect des effets nuisibles du programme de réduction des effectifs du Secrétariat. Il a été reconnu dans le programme et les budgets pour l'exercice biennal 1998-1999 que "la rationalisation des structures administratives [mettrait] à plus forte contribution le personnel restant de l'Organisation", et ce résultat a été confirmé aux Inspecteurs lors des entrevues organisées dans le cadre de la rédaction de ce rapport⁹⁷. Outre qu'il doit assumer une charge de travail plus grande, le personnel a vu ses possibilités de promotion réduites en raison de la réduction des affectifs, de l'incertitude persistante et du manque de sécurité, autant de facteurs contribuant à abaisser le moral.

89. De même que le Directeur général poursuivait pendant son deuxième mandat les objectifs qu'il s'est fixés pour l'Organisation, de même le Secrétariat a été confronté à d'autres restructurations et à d'autres réaffectations, y compris la rationalisation des échelons supérieurs de l'administration. Dans ce dernier cas, le nombre de fonctionnaires de la classe D-2/L-7 est en cours de réduction par le jeu naturel des départs, la

⁹¹ Des exemples cités étaient l'assurance chômage prévue à l'AIEA mais non à l'ONUDI, et les cours de langue, qui étaient gratuits pour le personnel de l'ONUV, tandis que celui de l'ONUDI devait en payer 50 % du coût.

⁹² Résolution 40/180 de l'Assemblée générale, 17 décembre 1985.

⁹³ IDB/S.6/2-PBC/AS.2/2, 4 décembre 1995, tableau 5; GC.7/21, 21 novembre 1997, tableau 5.

⁹⁴ IDB.19/9, 28 avril 1998, par. 2 à 6.

⁹⁵ Ibid., par. 7 à 9.

⁹⁶ UNIDO/DGB(M).80, 12 février 1998, par. 5.

⁹⁷ GC.7/21, 21 novembre 1997, par. 41.

réaffectation dans les bureaux extérieurs et de nouvelles nominations, ces deux dernières options entraînant selon toute vraisemblance une rétrogradation⁹⁸. L'affectation d'un poste D-2 du Siège à un poste D-1/L.6 sur le terrain ne semblerait guère optimale ni du point de vue des besoins des programmes ni de celui des fonctionnaires. Dans l'étape suivante, il est envisagé un recrutement par voie de concours pour les postes D-1 de directeur de service, comme cela a été le cas en 2002 pour les postes D-2 de directeur principal. De surcroît, comme l'âge moyen du personnel de la catégorie des administrateurs est relativement élevé (54 ans selon le Secrétariat), un programme actif est en place pour encourager les retraites anticipées et réduire ainsi le

nombre des postes des classes P-5 et D-1. En remplaçant ces postes par de nouveaux postes des classes P-3 et P-4, on espère insuffler du sang neuf au Secrétariat. Ces changements peuvent certes s'expliquer par la recherche de l'excellence en matière technique et de gestion et aussi par la nécessité de rééquilibrer le Secrétariat pléthorique au sommet, mais le moral du personnel ne va probablement pas s'améliorer dans l'intervalle. Il serait possible cependant de contenir les effets négatifs grâce à des consultations entre les échelons supérieurs du Secrétariat et les représentants du personnel avant que les changements soient annoncés, ce qui rendrait le processus plus transparent.

⁹⁸ UNIDO/DGB(M).91, 14 novembre 2002, par. 5.

Tableau 2: Taux de vacance des postes au Secrétariat de l'ONUDI, fin d'année
(en pourcentage)

	1998	1999	2000	2001
TOTAL				
Budget ordinaire	3,4	9,0	7,6	9,6
Budget opérationnel	18,5	29,7	36,2	26,6
Total	6,9	13,8	14,3	13,6
Siège^a				
Budget ordinaire	2,7	6,4	1,7	6,4
Budget opérationnel	17,5	28,0	37,6	24,2
Total	6,4	11,9	10,8	11,0
Bureaux extérieurs				
Budget ordinaire	11,9	23,7	24,6	21,7
Budget opérationnel	22,2	36,1	31,7	34,1
Total	15,8	28,4	27,3	26,4
Service des bâtiments				
Total (budget ordinaire)	1,4	10,3	17,3	12,7

Source: Données concernant les postes permanents et postes vacants fournies par le Secrétariat de l'ONUDI.

Note: ^a À l'exclusion des bureaux extérieurs et du Service des bâtiments; y compris les bureaux de New York et de Genève.

90. Les Inspecteurs sont préoccupés de constater que, malgré la diminution radicale du nombre de postes permanents intervenue dans le cadre de la récente réduction des effectifs, les taux de vacance au Secrétariat demeurent toujours élevés, et d'ailleurs trop dans certains cas, comme le montre le tableau 2 ci-dessus. Si la situation est moins grave pour les postes créés au titre du budget ordinaire au Siège, les taux de vacance des postes du budget ordinaire sur le terrain dépassant 20 % nuisent clairement à l'exécution des programmes régionaux de l'Organisation. Chose plus frappante encore, les taux de vacance très élevés des postes créés au titre du budget opérationnel, tant au Siège que dans les bureaux extérieurs, ce qui dénote le caractère incertain du financement extrabudgétaire consacré aux projets de coopération technique. L'ONUDI rencontre également des problèmes tenant à l'offre lorsqu'il s'agit de pourvoir les postes d'administrateur sur le terrain au moyen des compétences techniques requises, en particulier dans le domaine des agro-industries où le secteur privé livre une vive concurrence.

91. Dans une petite organisation comme l'ONUDI, un taux de vacance élevé est susceptible de se faire sentir pleinement, en ce qui concerne tant les retards intervenant dans l'exécution des programmes que la charge de travail supplémentaire imposée au personnel. Le Directeur général ne fait cependant pas rapport sur les taux de vacance des postes dans son rapport annuel au Conseil sur les questions relatives au personnel ni dans les informations relatives au personnel figurant dans le rapport annuel de l'Organisation. Les

Inspecteurs croient comprendre qu'une analyse des vacances de poste est effectuée tous les trois mois par le Directeur général et le Chef du Service de la gestion des ressources humaines afin de déterminer les besoins en administrateurs à recruter, et de lancer une campagne ciblée de recrutement. Ils estiment que, dans le contexte de cette opération, on devrait s'employer énergétiquement à réduire le nombre de postes vacants, en particulier dans les bureaux extérieurs.

B. Cadre de gestion des ressources humaines

92. Suite à la mise en œuvre des programmes de réduction et de réaffectation des effectifs, il a été annoncé en mai 1998 qu'un nouveau système de gestion du personnel serait adopté prévoyant une organisation des carrières du personnel, dont le cadre a été défini dans une instruction administrative datant de novembre 1998 et dans des annexes parues ultérieurement en 1999⁹⁹. Toutefois, en juin 2001 a été publiée une nouvelle instruction administrative visant à intégrer le système d'organisation des carrières du personnel précédemment en place dans un cadre global de gestion des ressources humaines qui s'inscrivait dans l'esprit des mesures de réforme que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies mettait en œuvre¹⁰⁰. Élaboré en consultation avec les représentants du personnel et présenté au Comité consultatif mixte, le cadre de gestion des ressources humaines est mis en œuvre en trois phases.

⁹⁹ DG/AI/N° 10, 6 novembre 1998 et annexes publiées en 1999.

¹⁰⁰ DG/AI/N° 14, 5 juin 2001, par. 1.

Tableau 3: Dispositions contractuelles

Article du Règlement	Type d'engagement	Durée initiale	Prolongation	Conditions
Série 100	De durée déterminée	3 ans; stage les 12 premiers mois	Prolongations de 3 ans	Prolongations sous réserve que le comportement professionnel du fonctionnaire ait donné satisfaction et que les crédits disponibles le permettent.
	Permanent	5 ans	Évaluation tous les 5 ans	Possible après 5 ans de service continu effectués en détenant un contrat de durée déterminée.
Série 200	De durée moyenne	1 an, mais pas plus de 5 ans	Prolongations pouvant atteindre 5 ans de service continu	Durée et prolongation déterminées individuellement en fonction des besoins. Engagement de durée moyenne pouvant être transformé en engagement de longue durée après plus de 5 ans de service et octroi d'une prolongation d'un an au moins.
	De longue durée	Plus de 5 ans	Un an initialement	
Série 300	Engagement de durée limitée	Pouvant atteindre 2 ans	Maximum de 4 ans de service continu	Après 4 ans de service continu, 1 an d'interruption requis avant tout nouvel engagement.
	De courte durée (mois)	6 mois au maximum		Accordé dans des circonstances spécifiques exceptionnelles, par exemple, situations d'urgence ou périodes de pointe; besoin de compétences spécifiques.
	De courte durée (jours)	60 jours au maximum		

Source: DG/Al/N° 14, 5 juin 2001.

93. Lors de la première phase axée sur le recrutement et le statut contractuel, les procédures de recrutement ont été simplifiées et accélérées, même si, comme noté au chapitre II ci-dessus, la quasi-totalité des avis de vacance de poste doit être d'abord approuvée par le Directeur général. Les dispositions contractuelles ont été adaptées afin de mieux servir les besoins opérationnels de l'ONUDI compte tenu des activités de base, des programmes et projets en cours, des tâches de durée limitée et des fluctuations saisonnières des besoins à court terme¹⁰¹. Comme indiqué dans l'instruction administrative de juin 2001, les dispositions contractuelles figurent au tableau 3 ci-dessus.

94. Le personnel de base (faisant partie du "noyau dur") de l'ONUDI, toutes catégories confondues, continue d'être nommé en vertu de contrats de durée déterminée, avec des prolongations "sous réserve que le comportement professionnel du fonctionnaire ait donné satisfaction et que les crédits disponibles le permettent", et la possibilité de se voir accorder un engagement permanent, sous réserve de certaines conditions¹⁰². Il a été souligné aux Inspecteurs que les contrats de durée déterminée sont systématiquement accordés pour des

périodes de trois ans et les prolongations également, et que cela constitue une importante mesure de renforcement de la sécurité du personnel et a servi à améliorer son moral. L'instruction administrative n'énonce pas la politique ni ne développe les procédures pour la rotation du personnel faisant partie du "noyau dur" entre le Siège et les bureaux extérieurs. Dans le contexte de la décentralisation, il avait été envisagé que le nombre de postes à établir hors Siège permette à quelque 25 % du personnel d'occuper à tour de rôle différents postes au cours d'une période de deux à quatre ans¹⁰³. Le Secrétariat a donné aux Inspecteurs l'assurance que la Division de la coordination des programmes et des opérations hors Siège, en consultation avec le Service de la gestion des ressources humaines et les représentants du personnel, met actuellement au point un système de rotation du personnel de base de la catégorie des administrateurs entre le Siège et les bureaux extérieurs.

95. Les principaux changements apportés au statut contractuel dans le contexte du cadre de gestion des ressources humaines ont trait aux nominations de courte durée au titre de la série 300 du Règlement du personnel, et spécifiquement l'introduction d'engagements de durée limitée (EDL). Ces

¹⁰¹ Ibid., par. 17.

¹⁰² Ibid., par. 21 et 22.

¹⁰³ IDB.21/16, 10 mai 1999, par. 21 f).

engagements, qui peuvent être accordés à toute catégorie de fonctionnaire au Siège comme dans les bureaux extérieurs, sont destinés à accomplir des fonctions spécifiques dont l'ampleur et la durée sont limitées. C'est ainsi que des fonctionnaires ont été recrutés au moyen d'EDL pour œuvrer à la mise en place du système de gestion financière Agresso. Les EDL qui sont des engagements sans possibilité de faire carrière n'impliquent en aucune manière qu'il peut y avoir transformation automatique en un autre type d'engagement et ne devraient pas être utilisés au détriment du personnel faisant partie du "noyau dur" de l'Organisation¹⁰⁴. Selon des informations communiquées par le Secrétariat, il est prévu à la longue que quelque 10 % des administrateurs détiendront des EDL.

96. Les engagements de durée limitée, qui représentent un type d'instrument contractuel relativement nouveau dans les organismes des Nations Unies, ont été introduits pour la première fois en 1994 à titre expérimental par l'Organisation des Nations Unies, suivie du PNUD en 1998. Un groupe de travail de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) a entrepris en 1997 une évaluation approfondie de ces projets expérimentaux et formulé un ensemble de principes et de directives ainsi qu'une base pour l'élaboration des structures de rémunération¹⁰⁵. Lors de l'examen du rapport du groupe de travail au sein de la CFPI, "une certaine préoccupation a été exprimée à propos de la question de savoir si les EDL ne risquaient pas au fil du temps de se substituer aux engagements de durée illimitée et, de ce fait, empiéter sur le "noyau dur" des fonctionnaires..."¹⁰⁶ Les Inspecteurs partagent ces préoccupations concernant l'introduction des EDL à l'ONUDI. Ils notent que le PNUD employait en 2001 16 % de son personnel de la catégorie des administrateurs au moyen de tels contrats, ce qui tend à accréditer la thèse que ce type de contrat pourrait être utilisé de plus en plus, au fil du temps, au détriment du "noyau dur" de la fonction publique internationale.

97. La deuxième phase du cadre de gestion des ressources humaines ayant trait à l'organisation des carrières, a été mise en œuvre à partir du milieu de 2002 et comportait l'élaboration de compétences individuelles et de compétences en matière d'encadrement ainsi que l'introduction d'un nouveau système de notation du personnel axé sur les compétences. En outre, un système de primes de rendement était introduit afin de reconnaître les "services exceptionnels" et inciter à l'excellence professionnelle¹⁰⁷. S'il est trop tôt pour évaluer l'impact

de ces changements, le passage à une gestion des ressources humaines axée sur les compétences est conforme à des initiatives semblables prises dans d'autres organismes des Nations Unies et est actuellement considérée comme une pratique optimale. Toutefois, les Inspecteurs émettent certaines réserves à propos des primes de rendement, en particulier s'agissant de la transparence et de l'équité, ainsi que des effets potentiels de contre-incitation, et ils estiment que des mécanismes de sauvegarde sont nécessaires. La création récente d'un comité d'examen des performances, qui comprend des membres désignés par le Conseil du personnel, et est chargé d'examiner les recommandations pour les promotions au mérite, ainsi que des plans tendant à mettre en place des commissions semblables pour d'autres types de récompenses, apaise ces préoccupations dans une certaine mesure¹⁰⁸. Néanmoins, il est essentiel que les nouveaux systèmes de notation et de reconnaissance du mérite soient suivis de près et fassent l'objet de rapports transparents, non pas seulement lors de la phase de mise en œuvre, mais sur une base régulière.

98. Comme il a été noté au paragraphe 19 ci-dessus, pour des activités de coopération technique dans les bureaux extérieurs ainsi que pour des fonctions techniques spéciales au Siège de l'ONUDI, les nominations sont faites dans le cadre de la série 200 du Règlement du personnel (postes L). Les Inspecteurs s'inquiètent toutefois de l'utilisation des postes L au Siège, en particulier s'agissant de nominations au Cabinet du Directeur général. Les nominations à des postes L ne font pas en général l'objet d'un processus de recrutement ouvert. Partant, dans des cas où des postes L ont été créés dans le cadre de la série 100 du Règlement du personnel pour remplacer des postes L existants, les titulaires de ces postes semblent avoir un avantage dans la compétition qui suit. Ces pratiques ont suscité des préoccupations au sein du personnel étant donné que les possibilités de promotion sont déjà rares par suite de la réduction des effectifs. Les Inspecteurs ont été informés que ces pratiques ont à présent cessé. Ils recommanderaient par conséquent que des critères stricts soient appliqués à l'avenir à la création de postes L au Siège pour des fonctions techniques spéciales, et que les postes de ce type existants fassent l'objet d'un examen critique et soient abolis s'ils ne sont pas conformes aux critères.

C. Composition du Secrétariat

99. Le paragraphe 5 de l'Article 11 de l'Acte constitutif de l'ONUDI dispose que "sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique large et équitable". À sa vingt et unième session, dans la décision IDB.21/Dec.11, le Conseil a demandé au Directeur général de tenir pleinement compte de la "disposition

¹⁰⁴ DG/AI/N° 14, op. cit., par. 26.

¹⁰⁵ "Rapport de la Commission de la fonction publique internationale pour l'année 1997", A/52/30, par. 220 à 222 et annexe XX.

¹⁰⁶ Ibid., par. 237.

¹⁰⁷ DG/AI/N° 15, 26 juillet 2002; UNIDO/DGB(M).91, 14 novembre 2002, par. 8; DG/AI/N° 16, 1^{er} janvier 2003.

¹⁰⁸ UNIDO/ADM/HRM/INF.22, 13 mai 2003.

«susmentionnée» de l'Acte constitutif pour les recrutements futurs, en particulier aux postes d'administrateur¹⁰⁹. Suite à cette demande, le Directeur général a présenté une analyse de la répartition géographique du personnel de la catégorie des administrateurs sur la base de quatre groupes de pays: Afrique et Asie (Groupe A); Europe occidentale, Japon et Nouvelle-Zélande (Groupe B); Amérique latine et Caraïbes (Groupe C); et Europe orientale (Groupe D). Au 29 février 2002, la répartition géographique pour les groupes A à D était de 24,8, 43,6, 10,6 et 14,2 % respectivement; de surcroît, 6,9 % des fonctionnaires de cette catégorie venait d'États non membres (Australie, Canada et États-Unis d'Amérique)¹¹⁰.

100. Dans sa présentation liminaire à la vingt-septième session du Conseil en mai 2002, le Directeur général a signalé des améliorations à la répartition géographique des fonctionnaires nommés au cours de la période allant de mai 2000 à mai 2001. Cependant, ses rapports au Conseil en 2001 et 2002 sur les questions relatives au personnel ne comprenant pas de données sur la répartition géographique, il n'a pas été possible de faire des comparaisons avec la situation présentée pour 2000, d'où la difficulté éprouvée à évaluer les progrès. De plus, les statistiques relatives au personnel choisies et présentées dans un appendice au rapport annuel de l'ONUDI ne comportent pas de données sur la répartition géographique du personnel. Compte tenu de la décision IDB.21/Dec.11, les Inspecteurs estiment que des informations comparables sur la répartition géographique du personnel de la catégorie des administrateurs devraient figurer dans le rapport annuel du Directeur général au Conseil sur les questions relatives au personnel, ainsi que dans le rapport annuel de l'ONUDI.

101. La décision IDB.21/Dec.11 fait également allusion à la faible représentation des femmes au Secrétariat aux postes de décision et aux assurances données par le Directeur général que des mesures correctives étaient en train d'être prises. Il s'agissait notamment, dans une première étape, d'examiner les dossiers de toutes les femmes de la catégorie des administrateurs en poste au regard de toutes les vacances; on s'est également efforcé d'inscrire suffisamment de candidates sur les listes des candidats présélectionnés pour chaque poste vacant et les responsables ont été tenus de justifier explicitement pourquoi ces candidates n'avaient pas été choisies. Le Directeur général a indiqué toutefois que l'inconvénient était le nombre limité de demandes émanant de candidates, en particulier pour les postes techniques¹¹¹. Les Inspecteurs ont été informés que le Secrétariat menait actuellement des campagnes ciblées de recrutement afin d'attirer davantage de candidates.

102. Des objectifs à atteindre pour les postes d'administrateur soumis à la répartition géographique ont été fixés par l'Organisation en 1990 comme suit: représentation générale des femmes, 25 % au plus tard en 1993 et 30 % au plus tard en 1995; P-5 et classes supérieures, 15 % au plus tard en 1995¹¹². Au cours de la période 1999-2002, l'Organisation s'est rapprochée de ces objectifs, atteignant en moyenne 13,5 % pour les fonctionnaires de la classe P-5 et des classes supérieures et 28 % pour la représentation générale¹¹³. Ces chiffres sont assez proches des objectifs à atteindre pour que l'on envisage de fixer de nouveaux objectifs afin de réaliser la parité entre les sexes au Secrétariat, ainsi qu'il est préconisé dans la résolution 52/96 de l'Assemblée générale en date de décembre 1997.

D. Relations entre l'Administration et le personnel

103. Dans l'examen et la rationalisation des comités qu'il a entrepris en 1998, le Directeur général a prévu les organes communs à l'Administration et au personnel. Au nombre des changements proposés, les trois organes chargés des nominations et des promotions devaient fusionner en un seul comité, le Jury en matière de discrimination et autres plaintes devait être aboli et l'avenir du Comité paritaire de discipline devait être arrêté à la suite d'un examen du système disciplinaire qui devait avoir lieu en consultation avec le Conseil du personnel¹¹⁴. Les Inspecteurs croient savoir que certaines des propositions ont été mises en œuvre tandis que d'autres font toujours l'objet d'un examen et de négociations entre l'Administration et les représentants du personnel.

104. Une procédure informelle de règlement des griefs a été établie en 1998 afin de remplacer le Jury en matière de discrimination et autres plaintes, qui avait été aboli, et cinq fonctionnaires ont été nommés pour servir de médiateurs en avril 1999¹¹⁵. En 2002, à la suite d'une demande du Conseil du personnel, le Service de la gestion des ressources humaines a mené une évaluation du nouveau système, et a estimé que le personnel n'était pas bien informé de la procédure informelle de règlement des griefs qu'il utilisait rarement, préférant s'adresser au Conseil du personnel en cas de grief. Le Service de la gestion des ressources humaines a avancé des propositions pour renforcer la procédure informelle de règlement des griefs, mais il semble qu'un consensus n'ait pas encore été réalisé sur la question. De même, l'examen du système disciplinaire est toujours en cours.

¹¹² IDB.21/16, 10 mai 1999, note de bas de page 1; Intranet de l'ONUDI.

¹¹³ IDB.22/2-PBC.16/2, 24 mars 2000, appendice L, tableau 2; IDB.24/2-PBC.17/2, 23 mars 2001, appendice L, tableau 2; IDB.25/2-PBC.18/2, 27 février 2002, appendice L, tableau 2; PBC.19/2, avril 2003, appendice L, tableau 5.

¹¹⁴ DG/AI N° 5, 12 mars 1998, annexe II.

¹¹⁵ UNIDO/FOA/SDM/INF.4, 7 août 1998; UNIDO/FOA/HRM/INF.1, 1^{er} avril 1999.

¹⁰⁹ GC.8/4, 8 juillet 1999, p. 13.

¹¹⁰ IDB.22/5, 14 mars 2000, tableau 1.

¹¹¹ Ibid., par. 18, 19 et 21.

VI. REPRÉSENTATION HORS SIÈGE

105. Les bureaux extérieurs constituent l'essentiel de la représentation hors Siège de l'ONUDI. Il y a deux grandes catégories (les bureaux de pays et les bureaux sous-régionaux) auxquelles il faut ajouter les centres de liaison nationaux institués dans certains pays où il n'est pas possible d'installer un bureau¹¹⁶. Au 31 décembre 2001, l'Organisation disposait de 28 bureaux extérieurs,

dont 9 bureaux régionaux, et il y avait 4 centres de liaison. L'Organisation dispose également d'un réseau de bureaux de promotion des investissements et de la technologie et de groupes de la promotion des investissements, ainsi que deux bureaux de liaison.

Tableau 4: Représentation dans les bureaux extérieurs et autres entités

	Afrique	États arabes	Asie et Pacifique	Europe	Amérique latine et Caraïbes
Bureau régional^a	Éthiopie Nigéria Zimbabwe	Égypte Liban	Inde Thaïlande		Colombie Uruguay
Bureau de pays	Cameroun Côte d'Ivoire Ghana Guinée Kenya Madagascar République-Unie de Tanzanie Sénégal	Algérie Soudan Tunisie	Chine Indonésie Iran (République islamique d') Pakistan Philippines Viet Nam		Bolivie Mexique
Autre présence sur le terrain^b	Burkina Faso Érythrée Mali Mozambique		Sri Lanka	Turquie Ukraine	Argentine Brésil Cuba
Bureau de promotion des investissements et de la technologie^c		Bahreïn	Chine (Beijing et Shanghai) Japon République de Corée	Belgique ^d Fédération de Russie ^e France Grèce Italie (Milan et Bologne) Pologne Royaume-Uni Slovaquie	Brésil
Groupe de la promotion des investissements^f	Ouganda	Égypte Jordanie Maroc Tunisie			
Bureau de liaison	Genève, New York				

Source: IDB.25/2-PBC.18/2, 27 février 2002, appendice K; IDB.25/4, 19 mars 2002, par. 4.

Notes: ^aLes bureaux régionaux servent également de bureaux de pays.

^bDirecteur de l'ONUDI recruté au plan national, Centre de liaison national, expert associé, administrateur auxiliaire, etc.

^cBureau de promotion des investissements et de la technologie.

^dProjet de la Région wallonne (Belgique) basé au Siège de l'ONUDI.

^eCentre de l'ONUDI pour la coopération industrielle internationale (Moscou).

^fGroupe de la promotion des investissements.

¹¹⁶ FOA/AL.1, 14 mai 1998. Dans la pratique, le terme "bureau régional" a remplacé le terme "bureau sous-régional".

106. Les bureaux de promotion des investissements et de la technologie, qui sont financés par les pays qui les accueillent, aident les pays en développement et les pays à économie en transition à renforcer leurs capacités pour remédier à l'insuffisance des investissements et combler la fracture technologique. Le réseau de bureaux de promotion des investissements et de la technologie s'appuie sur des groupes d'assistance technique, qui portent le nom de groupes de la promotion des investissements, tous financés par l'Italie. Les directives relatives au fonctionnement des bureaux de promotion des investissements et de la technologie ont récemment été actualisées pour mieux prendre en compte le rôle que jouent ces bureaux dans la promotion et le transfert des technologies¹¹⁷. Sans que soit sous-estimée l'importance de ce réseau pour la poursuite des objectifs généraux de l'ONUDI, le présent chapitre sera axé principalement sur le fonctionnement des bureaux de pays et des bureaux régionaux de l'ONUDI.

A. La décentralisation: une directive du Plan de travail

107. La décision relative à la décentralisation des opérations de l'ONUDI a été prise par les États Membres lors de l'adoption, par la Conférence en décembre 1997, du Plan de travail. Ce dernier prévoit qu'il faut "assurer une véritable décentralisation des activités et renforcer la représentation sur le terrain". Ceci impliquait notamment le redéploiement de ressources et d'administrateurs du Siège vers le terrain, une délégation de pouvoir appropriée et la formulation des fonctions et responsabilités essentielles des bureaux extérieurs. Par ailleurs, les activités générales de programmation par pays au Siège devaient être interrompues. Le Plan de travail prévoyait en outre d'améliorer la coordination fonctionnelle et programmatique entre la représentation de l'ONUDI sur le terrain et celle des autres organes des Nations Unies. Il envisageait également d'intégrer les bureaux de pays de l'ONUDI dans le cadre d'une représentation unifiée du système des Nations Unies toutes les fois que cela serait possible et rentable.

108. Le Plan de travail recensait deux éléments importants à prendre en compte pour décider de l'emplacement des divers bureaux extérieurs: les contributions des pays hôtes, moyennant un partage des coûts ou d'autres arrangements; et la situation particulière des pays les moins avancés. Des bureaux sous-régionaux seraient créés là où le besoin s'en ferait sentir. Après avoir tenu des consultations avec les États Membres, le Directeur général a annoncé, en 1998, les lieux d'implantation de 30 bureaux de pays dans diverses régions et, en 1999, les 5 bureaux de pays destinés à être transformés en bureaux régionaux¹¹⁸. Les bureaux régionaux devaient fonctionner en tant que

centres techniques qui fourniraient un appui et des conseils aux pays relevant de leur compétence; ils serviraient en outre de bureaux de pays pour les pays dans lesquels ils se trouvaient.

109. Les bureaux régionaux devaient être choisis en fonction de deux séries de critères bien précis. Les critères qualitatifs étaient les suivants: situation géographique, moyens logistiques et réseaux de communication; possibilités d'expansion du bureau; état des contributions; contribution du pays hôte aux fonds alloués aux programmes de l'ONUDI, tels le Fonds de développement industriel (FDI). Les critères quantitatifs étaient les suivants: réserve de compétences locales; nombre de sièges régionaux dont disposent les institutions œuvrant en faveur du développement; participation à des programmes et à des projets multinationaux; appui fourni par le gouvernement du pays hôte au bureau de pays de l'ONUDI¹¹⁹. Le programme et les budgets pour 1998-1999 et 2000-2001 reposaient sur l'hypothèse que les pays hôtes partageraient certaines des dépenses courantes de ces bureaux; c'est pourquoi il était nécessaire de conclure des arrangements de partage des coûts avant que les bureaux régionaux proposés deviennent opérationnels.

B. Mandat et fonctions des bureaux extérieurs de l'ONUDI

Bureaux de pays

110. Les bureaux de pays de l'ONUDI couvrent généralement les pays dans lesquels ils se trouvent, mais peuvent également étendre leur rôle à un ou plusieurs pays voisins. Ainsi par exemple, le bureau de pays du Kenya couvre également l'Érythrée et l'Ouganda. Conformément à son mandat, le bureau de pays a pour responsabilité principale de développer, de coordonner et d'appuyer activement la coopération générale entre l'ONUDI et le gouvernement, les milieux universitaires, le secteur privé et la société civile du pays/des pays qu'il couvre en vue de promouvoir l'industrialisation¹²⁰. Il doit entretenir des contacts et un dialogue appropriés, évaluer continuellement les besoins et fournir des renseignements au Siège en vue de la formulation de programmes et de projets d'assistance technique, tout en fournissant des services de conseils et d'information sur les aspects de l'industrialisation. Le bureau de pays a donc un rôle important à jouer sur le plan de la représentation et de la sensibilisation.

111. Dans le cadre global des besoins et de la stratégie de développement de chaque pays, ainsi que des activités de programmation nationale du système des Nations Unies, notamment les notes de stratégie de pays, les bilans communs de pays et le Plan-cadre des

¹¹⁷ IDB.25/4, 19 mars 2002, par. 6.

¹¹⁸ DG/AI/N° 7, 14 mai 1998; DG/AI/N° 12, 8 octobre 1999.

¹¹⁹ IDB.21/19, 6 mai 1999, par. 7.

¹²⁰ FOA/AI.1, op. cit., par. 3.

Nations Unies pour l'aide au développement, le bureau de pays joue, en vertu de son mandat, un rôle dirigeant et de coordination dans la définition et l'élaboration de programmes et de projets de l'ONUDI dans le pays¹²¹. Les activités de programmation portent notamment sur l'élaboration d'une stratégie d'appui, l'évaluation systématique des besoins et l'examen de toutes les demandes d'assistance à l'ONUDI, ainsi que la coordination de l'établissement de descriptifs de projets. Le bureau de pays doit en outre mobiliser dans le pays des ressources financières auprès de sources nationales, bilatérales et multilatérales.

112. S'agissant de la mise en œuvre et du suivi, des projets d'assistance préparatoire sont en général conçus, formulés et mis en œuvre sur le terrain et le bureau de pays est parfois chargé, par le représentant de l'ONUDI, de mettre en œuvre d'autres projets¹²². Plus généralement, le bureau de pays est tenu de fournir, en en assurant le contrôle, l'appui voulu au niveau local pour mettre en œuvre les projets de coopération technique de l'ONUDI. Il établit en outre un programme biennal national de coopération en vue du développement durable, qui sert de point de départ à une évaluation réalisée conjointement par le gouvernement et l'Organisation.

113. Le bureau de pays participe au système de coordonnateurs résidents des Nations Unies, et, par là même, aux activités à l'échelon du pays coordonnées par l'Organisation des Nations Unies. À des fins de coordination administrative, il relève du bureau pour la région approprié au Siège, qui donne des directives, fournit une orientation stratégique et assure la coordination entre tous les bureaux de pays de la région. Pour les questions techniques de fond, toutefois, le bureau de pays est en relation directe avec les services techniques compétents au Siège tout en tenant le bureau pour la région informé. Cette multitude de relations avec le Siège peut brouiller la filière de remontée de l'information et, partant, les questions de responsabilité et d'obligation redditionnelle.

Bureaux régionaux

114. Comme indiqué plus haut, le bureau régional apporte un appui technique et des conseils dans les secteurs prioritaires communs aux pays qu'il couvre. En vertu de son mandat, il analyse les questions de développement industriel de dimension sous-régionale et propose des mesures d'assistance technique appropriées; il est en interaction avec les institutions de développement et de financement multilatérales établies dans la région; il mobilise les fonds, négocie avec les États Membres et assure le suivi et la coordination¹²³. Il sert en outre de bureau de pays pour le pays hôte et

éventuellement pour d'autres pays de la région. Le bureau régional est dirigé par un représentant de l'ONUDI qui peut aussi être désigné comme Directeur du Centre régional pour le développement industriel, lorsqu'il existe. Il était prévu de doter chaque bureau régional de deux spécialistes du développement industriel (P-4/P-3) disposant de compétences techniques spécifiques dans les domaines prioritaires de l'ONUDI (agro-industries, développement des PME/du secteur privé, environnement et rendement énergétique, etc.)¹²⁴.

C. Décentralisation: l'impasse

115. Des efforts considérables ont été consentis par le Secrétariat en 1999-2000 pour mettre en œuvre la décentralisation, comme le prévoyait le Plan de travail, notamment le redéploiement d'administrateurs et d'autres ressources. Dans un rapport présenté au Conseil en novembre 2000, le Directeur général a indiqué que le budget du programme et les postes des bureaux extérieurs pour la période biennale 2000-2001 avaient augmenté de 28 % et 43 % respectivement par rapport à l'exercice biennal précédent. Sur les 24 administrateurs que comptaient les bureaux extérieurs, 22 venaient du Siège. Le Directeur général a toutefois en outre indiqué qu'il n'avait pas été possible d'atteindre totalement l'objectif de décentralisation fixé, à savoir de transférer aux bureaux extérieurs la responsabilité technique de la formulation, de l'élaboration, et de l'exécution des programmes¹²⁵. Les bureaux de pays pouvaient exercer quelques activités ayant trait à la programmation par pays et ont été associés de façon générale à la mise en œuvre des projets, mais leurs activités étaient entravées par l'insuffisance des ressources humaines et financières. De même, les bureaux régionaux, censés servir de centres techniques régionaux, n'étaient pas encore pleinement opérationnels, le personnel technique n'étant pas encore en place, également pour des raisons financières¹²⁶.

116. Un document stratégique visant à renforcer l'efficacité de la représentation hors Siège a été élaboré par le Secrétariat et présenté au Comité des programmes et des budgets en septembre 2000, à la suite de quoi ont eu lieu de vastes consultations avec les États Membres. Trois options ont été envisagées: consolidation et stabilisation du réseau actuel de bureaux extérieurs; véritable décentralisation; et compromis entre ces deux options. Même pour la première option, le coût annuel était de 24 % supérieur au montant prévu au budget pour 2000. Pour les deuxième et troisième options, l'excédent était de 55 % et de 36 % respectivement¹²⁷. Faisant rapport au Conseil en novembre 2000 sur les consultations avec les États Membres, le Directeur

¹²¹ Ibid., par. 7.

¹²² Ibid., par. 11.

¹²³ Ibid., par. 16.

¹²⁴ DG/AI/N° 12, 8 octobre 1999, annexe II.

¹²⁵ IDB.23/10, 25 septembre 2000, par. 6, 7 et 9.

¹²⁶ IDB.23/18, 1^{er} novembre 2000, par. 2.

¹²⁷ Ibid., annexe.

général a indiqué qu'“on a estimé que la représentation hors Siège actuelle devrait certes être consolidée et stabilisée progressivement, mais que l'ONUDI devrait dans le même temps entreprendre de renforcer de façon méthodique un petit nombre de bureaux régionaux...”, et a annoncé son intention de suivre cette option¹²⁸.

117. Le Conseil, pour sa part, a demandé une analyse circonstanciée de la situation actuelle des bureaux extérieurs et la manière dont le Secrétariat envisage la décentralisation, de façon à poursuivre les consultations avec les États Membres¹²⁹. En réponse à cette demande, une enquête a été réalisée par le Secrétariat, qui a permis de rassembler des informations auprès de différentes sources, notamment les représentants de l'ONUDI, les responsables d'équipe de programmes intégrés, les directeurs de projet, les coordonnateurs résidents, les pouvoirs publics et les autorités locales.

118. L'étude a montré que le personnel des bureaux extérieurs passait un peu moins de la moitié de son temps à des fonctions administratives et de représentation, et que leurs autres activités étaient liées à la programmation et à la mise en œuvre de la coopération technique, notamment à la mobilisation de ressources financières¹³⁰. Toutefois, s'agissant des activités de coopération technique, les bureaux extérieurs jouaient un rôle d'appui plutôt qu'un rôle actif, la plupart des activités de fond, tant dans le cadre des programmes intégrés que des projets autonomes, étant réalisées par des membres des équipes des services techniques au Siège, avec le soutien de consultants et d'experts. En outre, compte tenu des ressources financières et humaines limitées, ils ne pouvaient participer pleinement au système d'équipe de pays des Nations Unies et à celui de coordonnateurs résidents. Ils ne pouvaient pas non plus jouer de rôle efficace en matière de développement local, ce qui entravait leur capacité à mobiliser des fonds au niveau local auprès des diverses institutions de financement du développement¹³¹.

119. Dans un rapport intérimaire présenté au Conseil en juin 2001, le Directeur général a fait remarquer que les États Membres avaient réaffirmé la nécessité d'aller de l'avant pour ce qui est de la décentralisation, mais qu'ils avaient “pour le moment opté pour la consolidation de la structure hors Siège existante tout en éliminant les carences organisationnelles”, comme il ressortait clairement du programme et des budgets pour 2002-2003¹³². Au 1^{er} mars 2002, la plupart des bureaux de pays de l'ONUDI n'avaient toujours qu'un seul représentant de l'ONUDI de la classe L-5/L-6 et deux agents des services généraux, en général un secrétaire et

un chauffeur, et certains bureaux ne disposaient même pas d'un représentant de l'ONUDI¹³³. La situation dans la plupart des bureaux régionaux n'était guère meilleure, la principale exception étant le bureau sis au Nigéria, qui avait été désigné Centre régional pour le développement industriel et s'est vu attribuer deux postes techniques (P-3, P-4).

D. Vers une structure hors Siège plus rationnelle

120. Lors des entrevues menées dans le cadre du présent rapport, les Inspecteurs ont été informés de la nécessité de maintenir une masse critique de compétences techniques au Siège. Compte tenu de la petite taille de l'Organisation, cela implique qu'il n'est pas possible de créer dans les bureaux extérieurs, des postes techniques en nombre suffisant pour mettre en œuvre une véritable décentralisation. On pourrait toutefois avancer qu'il est plus important de disposer de compétences techniques au sein de chaque bureau extérieur que d'une masse critique de compétences au Siège et que le seul moyen de parvenir à une véritable décentralisation serait probablement de redresser le déséquilibre actuel. Les Inspecteurs ne sont pas convaincus de l'argument en faveur du statu quo et sont d'avis que la plupart des postes techniques de l'Organisation devraient être basés sur le terrain pour faciliter la décentralisation des opérations. Les petits services techniques maintenus au Siège se concentreraient sur la fonction normative et la fonction de forum mondial.

121. Comme indiqué plus haut, une des solutions consisterait à renforcer les bureaux régionaux en tirant parti de l'expérience du Centre régional pour le développement industriel du Nigéria, projet pilote qui bénéficie d'une bonne réputation. Tout en reconnaissant les progrès réalisés par ce bureau et notamment les résultats importants obtenus par son Directeur/représentant de l'ONUDI, les Inspecteurs craignent qu'il soit confronté à d'importants problèmes de ressources qui l'empêchent de mener à bien sa mission, en particulier s'agissant des activités sous-régionales. L'insuffisance de postes constitue un aspect du problème. Qui plus est, il est difficile de recruter des personnes ayant les compétences techniques requises, en particulier dans le domaine des agro-industries, où il existe une forte concurrence du secteur privé. Non seulement, les bureaux régionaux devraient être renforcés par le transfert de postes techniques du Siège, mais encore il faudrait créer sur le terrain suffisamment de postes des classes P-4 et P-5 pour attirer et retenir un personnel technique qualifié et expérimenté. Par ailleurs, en raison des programmes intégrés, chaque bureau régional devrait disposer des compétences techniques requises pour chacun des huit modules de

¹²⁸ Ibid., par. 11 à 13 et 15.

¹²⁹ IDB.23/Dec.8, 16 novembre 2000.

¹³⁰ IDB.24/CRP.5, 14 juin 2001, par. 15.

¹³¹ Ibid., par. 30.

¹³² IDB.24/15, 24 avril 2001, par. 5.

¹³³ UNIDO/DGB/(O).86/Add.9, 15 février 2002, annexe III.

services de l'ONUDI, même si le profil exact dépend des besoins régionaux spécifiques.

122. Pour ce qui est de la "consolidation de la structure hors Siège existante, tout en éliminant les carences organisationnelles", certains bureaux de pays qui ne disposent en fait que d'un seul membre du personnel sont clairement peu rentables et leur impact ne peut être que limité. Pour des raisons géopolitiques, il n'est probablement pas réaliste d'envisager une présence hors Siège reposant uniquement sur les bureaux régionaux, mais l'Organisation devrait évaluer l'efficacité des bureaux de pays et fermer ceux qui ne répondent pas aux critères de performance établis.

123. Au Siège, il faudrait envisager sérieusement de réduire les bureaux pour les régions et de redéployer les postes dégagés vers le terrain. Comme indiqué dans le programme et les budgets, de nombreuses fonctions des bureaux pour les régions font double emploi avec celles d'autres entités, notamment dans le domaine de la formulation de programmes, du suivi, de la mobilisation de fonds et de la liaison avec des organes extérieurs. Dans le programme et les budgets pour 2002-2003, 33 postes ont été affectés au programme des bureaux pour les régions (18 postes d'administrateur et 15 postes d'agent des services généraux), ainsi qu'un montant total net de près de 8,5 millions d'euros, soit environ un tiers du total des ressources allouées au titre du programme relatif aux bureaux extérieurs. En comparaison avec l'UIT, institution spécialisée de même taille présente sur le terrain, les bureaux régionaux sembleraient dotés d'un effectif excessif¹³⁴.

Les Inspecteurs sont d'avis que l'ONUDI devrait adopter un modèle semblable à celui de l'UIT, et remplacer les bureaux pour les régions par des services beaucoup plus petits assurant une liaison interne.

124. Selon le programme et les budgets pour 2002-2003, la mise en œuvre intégrale d'une décentralisation future supposerait une restructuration de la gestion et de l'administration des programmes régionaux, des bureaux pour les régions comme des bureaux extérieurs...¹³⁵. Ainsi, des postes d'administration supplémentaires devaient être créés sur le terrain pour appuyer les bureaux régionaux étendus, et les systèmes et l'infrastructure sur le terrain devraient être mis à niveau. Il conviendrait en outre d'examiner les délégations de pouvoir existantes pour garantir une véritable décentralisation du processus de prise de décisions au sein de l'Organisation. Enfin, il conviendrait d'établir des politiques en matière de personnel qui considéreraient le service mobile (bureaux extérieurs et projets opérationnels) comme l'axe central de l'organisation des carrières et mettraient en place un système transparent de rotation entre le Siège et les bureaux extérieurs et entre les bureaux extérieurs eux-mêmes, et qui serait appliqué systématiquement.

¹³⁴ L'organigramme de l'UIT pour 2002 indique cinq services régionaux au Siège, chacun dirigé par un administrateur de la classe P-5. Au total, il y avait sept postes d'administrateur et neuf postes d'agent des services généraux.

¹³⁵ IDB.24/3-PBC.17/3, 16 mars 2001, par. E.15.

VII. CONTRÔLE INTERNE ET EXTERNE

A. Contrôle interne

125. La règle 109.39 des Règles de gestion financière prévoit un groupe de la vérification intérieure des comptes, qui effectue des vérifications indépendantes et examine et évalue la validité, l'adéquation et l'application des systèmes et procédures et des contrôles intérieurs s'y rapportant. Les vérifications portent sur la conformité des opérations financières par rapport à la réglementation aussi bien que l'évaluation de l'efficacité et de l'économie avec lesquelles les ressources sont utilisées et la productivité de l'exécution des programmes financés par toutes les sources. Ce large mandat, qui, au moment de l'établissement du présent rapport, était assumé par le Groupe du contrôle interne, exige une coordination et une collaboration étroites avec la fonction d'évaluation pour éviter les chevauchements et les omissions.

126. En effet, les complémentarités existant entre les différentes fonctions de contrôle interne (contrôle, inspection, enquête, suivi et évaluation) sous-tendent les arguments en faveur d'un service de contrôle interne consolidé. Toutefois, la tentative menée en 1999 par l'ONUDI de rassembler la plupart des fonctions de contrôle interne au sein d'un même service a été de courte durée. Même s'il existe une divergence d'opinions au sein du Secrétariat quant aux raisons, les Inspecteurs sont d'avis que les nombreuses restructurations qui ont eu lieu au sein des services de contrôle interne au cours des dernières années, ainsi que la fragmentation actuelle et l'insuffisance des ressources ont nui à leur bon fonctionnement. Par ailleurs, le Commissaire aux comptes a observé, dans son rapport sur l'exécution du programme de l'exercice biennal 2000-2001, que le Groupe du contrôle interne n'était pas "à même d'effectuer les examens systématiques intensifs et extensifs qui seraient nécessaires"¹³⁶. Les États Membres ont également été préoccupés par les fonctions de vérification et de contrôle internes de l'Organisation et, à sa dix-huitième session, le Comité des programmes et des budgets a recommandé de les renforcer, "notamment en améliorant le profil du personnel et en lui donnant la plus grande autonomie possible"¹³⁷.

127. Pour répondre à ces préoccupations, le Directeur général a annoncé son intention de mettre en place un Bureau du Contrôleur général qui devrait permettre d'améliorer la performance de l'Organisation et garantir le respect de l'obligation redditionnelle¹³⁸. Au moment de la rédaction du présent rapport, le processus de recrutement par voie de concours au poste de contrôleur général était en cours. Les propositions relatives au

programme et aux budgets 2004-2005 publiées récemment indiquent que le Bureau est responsable des fonctions suivantes: contrôle interne; évaluation des programmes et projets; prestation de conseils concernant les questions financières et programmatiques; et suivi des politiques en matière de programmes¹³⁹. Les Inspecteurs appuient sans réserve la décision de rassembler ces fonctions au sein d'un même bureau et sont d'avis que cette nouvelle unité renforcera l'indépendance et améliorera la visibilité, permettra des économies d'échelle, accroîtra la conformité et établira solidement le principe de la responsabilité redditionnelle, comme indiqué dans un rapport précédent du Corps commun d'inspection¹⁴⁰.

128. La création du Bureau du Contrôleur général donne l'occasion à l'Organisation d'améliorer certaines pratiques de contrôle interne et d'en introduire d'autres, qui manquaient jusqu'à présent. Ainsi, il serait opportun d'élaborer un instrument officiel, semblable à la Charte du Bureau de l'Inspecteur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, qui régirait le Bureau du Contrôleur général, définirait son mandat ainsi que les modalités pour garantir l'indépendance opérationnelle et des mécanismes efficaces de communication de l'information.

129. Un impératif majeur sera de protéger la place spéciale occupée par le Contrôleur général au sein de l'Organisation en disposant que toute nomination à ce poste (ou toute résiliation du contrat de l'intéressé) dépendra de consultations préalables avec le Conseil. De même, le Contrôleur général devrait être habilité à communiquer à l'organe directeur, s'il l'estime nécessaire, des rapports de contrôle interne spécifiques, à condition que toute observation formulée par le Directeur général concernant le rapport en question soit également communiquée. Ces deux dispositions offriront une protection au Bureau du Contrôleur général et amélioreront le contrôle interne au sein de l'ONUDI. Elles seraient également conformes aux meilleures pratiques en vigueur dans des grandes institutions spécialisées, telles la FAO et l'OMS.

130. Bien que la règle de gestion financière 109.39 précise que le groupe de la vérification intérieure des comptes a libre accès à tous les documents, écritures et biens de l'Organisation et dispose de la pleine coopération des fonctionnaires, elle est moins spécifique s'agissant de la question de la communication de l'information, outre le fait qu'elle précise que le groupe fait rapport au Directeur général. Une charte du Bureau

¹³⁹ IDB.27/3-PBC.19/3, 20 mars 2003, par. B.14.

¹⁴⁰ "Procédures appliquées par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle", JIU/REP/93/5 (A/48/420, 12 octobre 1993), par. 153 à 164.

¹³⁶ IDB.26/2-PBC.18/3, 3 juin 2002, par. 129.

¹³⁷ IDB.26/13, 10 octobre 2002, par. 12 f) iii).

¹³⁸ UNIDO/DGB(M).91, 14 novembre 2002, par. 15.

du Contrôleur général ordonnerait que le Contrôleur général communique ses rapports au Directeur général, avec copie au Commissaire aux comptes. Ces rapports devraient contenir des recommandations concernant les mesures correctives que doit prendre éventuellement tout responsable concerné. À la demande du Contrôleur général, de tels rapports doivent être présentés au Conseil du développement industriel, accompagnés des observations du Directeur général. Il faudrait prendre des dispositions pour que le Contrôleur général transmette au Directeur général un rapport de synthèse annuel, avec copie au Commissaire aux comptes. Conformément à une recommandation faite par le Corps commun d'inspection, le rapport de synthèse annuel devrait être présenté au Conseil par le Directeur général, en l'accompagnant de ses observations s'il le juge approprié¹⁴¹. Une charte stipulerait en outre la nécessité d'un suivi systématique de l'application des recommandations des mécanismes de vérification interne. À cet égard, les Inspecteurs ont été informés que le Groupe du contrôle interne avait récemment adopté un outil de gestion de l'audit pour rationaliser ses activités et assurer le suivi des recommandations des mécanismes de contrôle.

B. Contrôle externe

131. Le contrôle externe est réalisé par le Commissaire aux comptes, le Corps commun d'inspection et les organes délibérants de l'Organisation. Aux termes du chapitre XI du Règlement financier de l'ONUDI, le Commissaire aux comptes est tenu de formuler des observations sur l'économie, l'efficacité et la rentabilité des procédures financières, sur les systèmes comptables, sur les contrôles financiers intérieurs et, en général, sur l'administration et la gestion de l'Organisation (art. 11.4). En outre, les organes directeurs de l'ONUDI peuvent demander au Commissaire aux comptes de faire certaines vérifications spécifiques et de présenter des rapports distincts sur leurs résultats (art. 11.6). Le Commissaire aux comptes, "qui est le vérificateur général des comptes d'un État Membre (ou un fonctionnaire occupant un poste équivalent), est nommé d'une manière et pour un mandat qui sont déterminés par la Conférence" (art. 11.1). Le Vérificateur général de l'Afrique du Sud a été nommé à ce poste le 1^{er} juillet 2002 pour un mandat de deux ans, succédant au Vérificateur général de la Cour fédérale des comptes d'Allemagne, qui avait mené les activités de vérification depuis le milieu de 1994 durant quatre mandats consécutifs de deux ans¹⁴².

132. Comme indiqué dans le précédent rapport de la présente série sur l'OMS et la FAO, le Règlement financier de la plupart des organisations du système des Nations Unies ne précise pas le mandat ou la durée de l'engagement du Commissaire aux comptes. Toutefois, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé en 2001 qu'à compter du 1^{er} juillet 2002, la durée du mandat des membres du Comité des commissaires aux comptes serait portée à six ans non renouvelable¹⁴³. De la même manière, le Programme alimentaire mondial (PAM) nomme son commissaire aux comptes pour une période de quatre ans renouvelable une fois¹⁴⁴. Les Inspecteurs sont d'avis que limiter la durée de l'engagement permet de trouver un équilibre entre l'exigence de continuité et le principe de la rotation pour garantir l'indépendance.

133. Le Corps commun d'inspection (CCI) est, de par son statut, un organe subsidiaire des organes délibérants de l'ONUDI. À sa vingt-quatrième session, le Conseil a accepté la mise en place, par l'intermédiaire des organes directeurs, du dispositif pilote de suivi de l'application des recommandations approuvées du Corps commun¹⁴⁵. En vertu de ce dispositif de suivi, les rapports de ce Corps jugés pertinents en fonction de critères spécifiques seront examinés par le Conseil, généralement à une session par an, et les documents soumis par le Secrétariat en ce qui concerne les rapports dudit Corps seront plus pragmatiques. En outre, le Directeur général présentera régulièrement au Conseil des rapports intérimaires sur les mesures prises pour appliquer les recommandations approuvées, y compris les recommandations qui lui ont été adressées et qu'il a acceptées. Le dispositif pilote sera évalué et ajusté en fonction des enseignements tirés de son utilisation.

134. Les Inspecteurs ont eu l'occasion d'observer directement le fonctionnement du système de suivi de l'application des recommandations du Corps commun d'inspection à la vingt-cinquième session du Conseil, où trois rapports du Corps commun ont été examinés. Il est apparu que de nombreux représentants des États Membres s'attendaient à ce que le Secrétariat présente des propositions spécifiques sur l'action à mener suite aux recommandations du CCI et sur la façon de les mettre en œuvre.

¹⁴¹ "Une plus grande cohérence pour un contrôle renforcé dans le système des Nations Unies", JIU/REP/98/2 (A/53/171, 9 juillet 1998), recommandation 2.

¹⁴² IDB.21/6-PBC.15/6, 25 février 1999, par. 1; IDB.24/7-PBC.17/7, 13 mars 2001, par. 1.

¹⁴³ Résolution 55/248 de l'Assemblée générale, 12 avril 2001.

¹⁴⁴ Article 14.2 du Règlement financier du PAM.

¹⁴⁵ IDB/24/18, 27 avril 2001; IDB.24/Dec.11, 22 juin 2001.

Annexe I

Système de calcul des contributions basé sur une monnaie unique

À sa huitième session en décembre 1999, la Conférence a adopté, à compter de l'exercice 2002-2003, un système de calcul des contributions basé sur une seule monnaie, l'euro, pour le budget ordinaire et a remplacé le régime de contributions fondé sur deux monnaies en vertu duquel 18 % des contributions étaient calculées en dollars des États-Unis et 82 % en schillings autrichiens. Comme certaines dépenses de l'Organisation seraient toujours libellées en dollars des États-Unis, la Conférence a en outre autorisé la constitution d'une réserve afin de protéger l'Organisation contre les fluctuations des taux de change. À sa neuvième session en décembre 2001, la Conférence a approuvé le taux de change à appliquer pour la conversion en euros de tous les montants correspondant à l'actif, au passif, aux réserves et au solde des fonds. Elle a en outre noté que les comptes extrabudgétaires continueraient d'être tenus en dollars des États-Unis, si nécessaire, mais qu'aux fins de l'établissement des états financiers, ils seraient convertis en euros. Le Secrétariat a élaboré et mis en place un nouveau dispositif de gestion financière afin de permettre la coexistence de deux devises¹⁴⁶.

Lorsque c'est possible, l'ONUDI effectue en euros des versements imputés tant au budget ordinaire qu'au budget opérationnel afin de réduire ses besoins en dollars. Ces versements sont les suivants: rémunérations des consultants et des experts; paiements des fournisseurs et des prestataires de services, avances de fonds à l'occasion de voyages et règlement des frais de voyage, sauf exception; toutes les prestations accordées au personnel dont le montant n'est pas libellé en dollars des États-Unis; sommes versées aux autres organismes sis à Vienne pour divers services conjoints et communs; et sommes versées aux caisses d'assurance maladie. Toutefois, plusieurs problèmes ont été rencontrés pour réduire les besoins en dollars et ceux-ci ont été présentés par le Secrétariat dans une note au Comité des programmes et des budgets à sa session de septembre 2002, et au Conseil à sa session de novembre 2002.

L'un de ces problèmes a trait aux traitements des fonctionnaires. Le barème des traitements des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur établi par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) pour le régime commun des Nations Unies étant libellé en dollars des États-Unis, l'Organisation est tenue de rémunérer en dollars les membres du personnel qui souhaitent percevoir tout ou une partie de leurs traitements dans cette devise. L'ONUDI examine en ce moment les incidences qu'aurait le fait de libeller en euros uniquement les contrats de travail des nouveaux administrateurs et

fonctionnaires de rang supérieur mais reconnaît que cette formule ne peut être appliquée aux fonctionnaires déjà en poste. Par ailleurs, elle est consciente qu'il est improbable qu'une solution englobant un barème des traitements en euros soit trouvée dans un proche avenir à l'échelle du système des Nations Unies, car elle est la seule organisation du système à avoir adopté un mode de calcul des contributions fondé uniquement sur l'euro. Toutefois, l'Organisation a récemment soulevé la question, dans diverses instances à l'échelle du système, notamment à la réunion du Réseau des directeurs des ressources humaines du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) et à la session de la CFPI.

Un problème similaire se pose s'agissant des contributions à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, tant pour les administrateurs que pour les agents des services généraux. Les rémunérations considérées aux fins de la pension sont libellées en dollars des États-Unis, et il en va de même pour les contributions. L'ONUDI a examiné avec la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies la possibilité d'effectuer des versements en euros, mais elle n'a pas jugé satisfaisantes les conditions proposées par la Caisse. Les représentants de l'ONUDI et le personnel en poste en dehors de la zone euro continueront de percevoir leurs traitements et autres prestations en dollars des États-Unis, tout comme sera libellé dans cette monnaie le montant dû à d'autres organisations du système des Nations Unies.

La réserve autorisée par la Conférence générale afin de protéger l'Organisation contre les fluctuations des taux de change a été constituée au début de l'exercice biennal 2002-2003, mais le montant de la réserve était nul au début de l'exercice. Toutefois, au cours des six premiers mois de 2002, l'euro s'est déprécié par rapport au dollar des États-Unis et l'Organisation a subi des pertes de change pour les dépenses au titre du budget ordinaire exprimées en dollars. Les pertes et gains de change doivent en principe s'équilibrer dans le temps, mais certaines questions d'ordre pratique relatives aux fluctuations des taux de change ne sont pas encore résolues. Il y a en outre eu des pertes de change s'agissant des versements relatifs aux engagements non réglés, bien qu'une solution à ce problème ait été convenue avec le Commissaire aux comptes. D'autres problèmes ont trait à la coopération technique, car les montants relatifs à la plupart des activités continuent d'être libellés en dollars des États-Unis, mais les projets financés à l'intérieur de la zone euro doivent être libellés en euros. Le Secrétariat devra gérer le cycle des projets simultanément dans les deux monnaies, ce que la prochaine version du logiciel financier utilisé par l'ONUDI facilitera cependant.

¹⁴⁶ Les informations contenues dans la présente annexe sont reprises du document intitulé "Passage à un système fondé sur une monnaie unique", publié sous la cote IDB.26/4-PBC.18/5, daté du 19 juin 2002.

Outre la simplification du système de calcul des contributions, le Secrétariat justifie l'adoption d'un régime reposant sur une monnaie unique, l'euro, par une précision plus grande de la comptabilité, une meilleure planification des dépenses, un meilleur suivi et une obligation redditionnelle plus poussée. A posteriori, la décision d'adopter un régime fondé sur une monnaie

unique était courageuse, bien que certains des problèmes rencontrés depuis sa mise en œuvre n'aient pas été intégralement anticipés. Toutefois, le passage à un système fondé sur une monnaie unique est important dans le contexte de la mobilisation des fonds et pourrait modifier le profil des bailleurs de fonds destinés aux activités de coopération technique.