



NATIONS UNIES
ASSEMBLEE
GENERALE



Distr.
GENERALE
A/9112
31 juillet 1973
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Vingt-huitième session
Point 81 de l'ordre du jour provisoire*

CORPS COMMUN D'INSPECTION

Rapport sur l'emploi d'experts et de consultants à l'Organisation des Nations Unies

Note du Secrétaire général

1. Lors de la vingt-sixième session de l'Assemblée générale, le Corps commun d'inspection a été prié d'inscrire à son programme de travail pour 1972 un examen d'ensemble de la question des experts et consultants engagés par divers services de l'Organisation des Nations Unies, et de communiquer son rapport et toutes recommandations pertinentes à l'Assemblée générale à sa vingt-septième session 1/. Le Corps commun d'inspection n'ayant pas été en mesure de terminer un rapport à temps pour le soumettre à l'Assemblée générale à sa vingt-septième session, il lui a communiqué à cette même session un rapport intérimaire (A/8811).

2. Avec l'accord du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, le Secrétaire général transmet ci-joint le rapport final qu'il a reçu du Corps commun d'inspection sur l'emploi d'experts et de consultants à l'Organisation des Nations Unies (JIU/REP/73/3). Les observations du Secrétaire général et du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires seront publiées respectivement comme additifs 1 et 2 au présent rapport.

* A/9100.

1/ Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Annexes, point 76 de l'ordre du jour, document A/8531/Add.1, par. 23.

JIU/REP/73/3

RAPPORT SUR L'EMPLOI D'EXPERTS ET DE CONSULTANTS A
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

par

S. Ilić, C. S. Jha
J. A. Sawe et A. F. Sokirkin

Corps commun d'inspection

Genève
Juillet 1973

/...

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Pages</u>
I. INTRODUCTION	1 - 11	8
II. MESURE ET DOMAINES DANS LESQUELS L'ONU FAIT APPEL A DES SOURCES EXTERIEURES DE COMPETENCES	12 - 21	11
III. GROUPES SPECIAUX D'EXPERTS	22 - 32	17
IV. RAISONS INVOQUEES POUR EXPLIQUER LE RE COURS DE PLUS EN PLUS FREQUENT AUX SOURCES EXTERIEURES DE COMPETENCES	33 - 34	20
V. ANALYSE DE LA VALIDITE DE CERTAINES RAISONS	35 - 132	23
<u>L'évolution du rôle du Secrétariat</u>	35 - 92	23
a) Les décisions en vertu desquelles sont entreprises les activités pour lesquelles il est fait appel à des sources extérieures de compétences	37 - 39	23
b) Les contrôles exercés actuellement par les organes délibérants ou chargés d'établir les programmes sur ces activités et les faiblesses de ces contrôles	40 - 53	25
c) Les insuffisances de la coordination des programmes de travail et du recours à d'autres sources de renseignements	54 - 66	29
d) Le caractère trop ambitieux ou peu réaliste des programmes prévoyant le recours à des sources extérieures de compétences	67 - 92	33
<u>L'inaptitude du personnel permanent à s'adapter à</u> <u>l'évolution du rôle du Secrétariat</u>	93 - 122	44
a) La capacité du personnel permanent	98 - 100	46
b) Les responsabilités respectives des fonctionnaires permanents et des experts de l'extérieur	101 - 104	47
c) Le caractère des tâches confiées aux consultants	105 - 111	48
d) La participation du personnel permanent aux "tâches courantes"	112 - 117	50
e) Les consultants sont-ils plus "rentables"?	118 - 120	52
<u>Autres facteurs qui semblent contribuer à un recours</u> <u>de plus en plus fréquent aux sources extérieures de</u> <u>compétences</u>	123 - 132	56
a) La disponibilité et l'utilisation des fonds prévus pour les frais de voyage	124 - 131	56
b) La "réclame" faite en faveur des projets	132	58

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Pages</u>
VI. APPRECIATION SUR L'UTILITE DU RECOURS AUX SOURCES EXTERIEURES DE COMPETENCES	133 - 159	59
VII. CONTROLE DE L'UTILISATION DES SOURCES EXTERIEURES DE COMPETENCES	160 - 266	68
<u>Contrôles administratifs : les procédures existantes et leurs lacunes</u>	168 - 248	71
a) Contrôle budgétaire	169 - 179	71
b) Choix des consultants et experts	180 - 211	73
i) Engagement d'anciens fonctionnaires comme consultants	193 - 200	76
ii) La "diversité de talents" de certains consultants	201 - 202	78
iii) Consultants choisis pour des motifs autres que leurs compétences	203 - 205	78
iv) Où trouver des consultants et des experts? ..	206 - 211	79
c) Procédures en matière de contrats	212 - 229	81
d) Honoriaires des consultants et des experts	230 - 248	85
<u>Contrôle de la qualité des sources extérieures de compétences</u>	249 - 260	89
a) Formulation des projets et contrôle à mi-chemin de leur exécution	249 - 254	89
b) Evaluation des services rendus et attestation de bonne exécution des travaux	255 - 260	90
<u>Dossiers</u>	261 - 266	91
VIII. CONCLUSIONS	267 - 282	93
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	-	96

/...

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Pages</u>	
Tableau 1	Total des dépenses effectuées par l'ONU au titre des sources extérieures de compétences (experts et consultants engagés à titre personnel et groupes spéciaux d'experts) 1962, 1965, 1967, 1968-1973	13
Tableau 2	Total des sommes dépensées par l'ONU au titre des sources extérieures de compétences (par domaine d'activité) 1968-1973	16
Tableau 3	Organisation des Nations Unies : pourcentage des dépenses par rapport aux crédits autorisés pour le recours à des sources extérieures de compétences 1963-1972	35
Tableau 4.1	Département des affaires économiques et sociales de l'ONU : état relatif à l'utilisation en 1971 des fonds devant permettre de recourir à des sources extérieures de compétences - consultants	36
Tableau 4.2	Département des affaires économiques et sociales de l'ONU : état relatif à l'utilisation en 1971 des fonds devant permettre de recourir à des sources extérieures de compétences - groupes spéciaux d'experts	37
Tableau 5	Organisation des Nations Unies/Département des affaires économiques et sociales - utilisation des compétences (par service) 1969-1972	45
Tableau 6	Organisation des Nations Unies/Département des affaires économiques et sociales - utilisation des compétences (par élément de programme) 1971	51
Tableau 7	Organisation des Nations Unies/Département des affaires économiques et sociales - rapport entre les travaux approfondis de recherche et d'étude, l'appui fonctionnel aux activités de coopération technique et le recours à des consultants (par service) 1971	53
Annexe I	Dépenses totales de l'Organisation des Nations Unies relatives aux sources extérieures de compétences (par domaine d'activité et par service) 1968-1973	
Annexe II	Sources extérieures de compétences à l'ONU, 1969-1971 - Tableau "A" - Consultants - Tableau "B" - Experts	

/...

LISTE DES ABREVIATIONS

ACAST	Comité consultatif sur l'application de la science et de la technique au développement
AES	Département des affaires économiques et sociales
BS	Bureau de statistique
BST	Bureau de la science et de la technique
CCD	Conseil du commerce et du développement
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CHCP	Centre de l'habitation, de la construction et de la planification
CPC	Comité du programme et de la coordination
CPPPD	Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement
CRN	Comité des ressources naturelles
DAP	Division de l'administration publique
DAPACS	Département des affaires politiques et des affaires du Conseil de sécurité
DDS	Division du développement social
DEEA	Division de l'espace extra-atmosphérique
DFPIF	Division des finances publiques et des institutions financières
DP	Division de la population
DRT	Division des ressources et des transports
SGA	Service de gestion administrative

/...

I. INTRODUCTION

1. A la vingt-sixième session de l'Assemblée générale, la Cinquième Commission a prié le Corps commun d'inspection d'inscrire à son programme de travail pour 1972 "un examen d'ensemble de la question des experts et consultants engagés par différents services de l'Organisation des Nations Unies" et de faire rapport à ce sujet à l'Assemblée à sa vingt-septième session (A/8731/Add.1, par. 23).
2. Le présent rapport est soumis comme suite à cette demande. Il est fondé sur des enquêtes effectuées au Secrétariat, y compris à la CNUCED et à l'ONUDI, mais ne couvre pas les commissions économiques régionales et le BESNUB. Il ne concerne pas non plus les experts recrutés pour participer à des activités de coopération technique sur le terrain. Toutefois, les Inspecteurs estiment que leurs conclusions portent sur les services qui dépendent l'essentiel des fonds consacrés au recrutement de consultants à l'Organisation des Nations Unies.
3. Tout au début de leur enquête, les Inspecteurs se sont aperçus qu'en raison de la nouveauté et de la complexité du sujet, ils ne seraient pas en mesure de présenter des conclusions définitives à la date fixée. Dans le rapport intérimaire (A/8811) qu'ils ont présenté à l'Assemblée générale à sa vingt-septième session, ils se sont donc bornés à suggérer, en se fondant sur leurs recherches et leurs conclusions préliminaires, que les crédits ouverts au titre des "experts et consultants engagés à titre personnel" et des "groupes spéciaux d'experts" pour 1973 soient conformes aux recommandations du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et ne soient pas dépassés en 1974.
4. Cette proposition a été décrite par le Secrétaire général, dans son rapport du 14 septembre 1972 (A/8811), comme une mesure qui reviendrait à préjuger, "sans avoir d'éléments pour le faire", les conclusions finales. De l'avis des Inspecteurs, les éléments dont ils disposaient au moment où le rapport intérimaire a été rédigé, de même que la situation financière générale de l'ONU, justifiaient entièrement cette mesure de modération qu'ils avaient suggérée et qui, soit dit en passant, concordait avec des mesures analogues que le Secrétaire général lui-même avait prises au début de 1972.
5. Pour faire leurs enquêtes, les Inspecteurs ont pris tout d'abord comme base de travail les questions soulevées par les représentants au cours des délibérations de la Cinquième Commission en 1971 ou au cours des discussions qui ont eu lieu dans les organes délibérants et dans les organes chargés de la programmation. En avançant dans leurs travaux, les Inspecteurs ont identifié d'autres problèmes dont il n'avait pas été question dans les discussions de ces organes mais qui leur ont paru étroitement liés à l'objet de leur enquête. Ils ont constaté, par exemple, que si les crédits nécessaires pour les groupes spéciaux d'experts sont prévus à une rubrique particulière d'un article du budget, ces groupes bénéficient eux-mêmes d'une manière ou d'une autre de services de consultants dans une mesure bien plus grande qu'on ne croit, et qu'il n'était pas possible d'étudier une catégorie de services d'experts indépendamment de l'autre. Dans le présent rapport en conséquence, l'expression "sources extérieures de compétences" est utilisée pour désigner ces deux catégories de personnel temporaire.

/...

6. Généralement parlant, les Inspecteurs se sont occupés des questions suivantes :

- a) Déterminer si, dans l'ensemble, les tâches actuellement exécutées par les consultants et les experts ont un ordre de priorité élevé et ont fait l'objet de décisions d'organes délibérants;
- b) Déterminer si les dépenses concernant ce type de personnel temporaire sont justifiées, étant donné : i) l'existence d'un effectif permanent important et toujours croissant, et ii) la possibilité de recourir à d'autres sources d'informations et de compétences dans le cadre du système des Nations Unies ou à l'extérieur;
- c) Déterminer si les procédures actuellement appliquées pour choisir et recruter les consultants et les experts et pour évaluer et utiliser leurs travaux sont adéquates et, si elles ne le sont pas, rechercher quels sont leurs défauts et comment y remédier 1/.

7. La tâche des Inspecteurs s'est révélée difficile pour un certain nombre de raisons. Premièrement, les deux institutions jumelles des "experts et consultants engagés à titre personnel" et des "groupes spéciaux d'experts" existent depuis le tout début de l'Organisation, et de 1963 à 1973 l'ONU a dépensé presque 15 millions de dollars pour s'assurer ce type de services, mais l'emploi de ces consultants et de ces groupes n'a jamais été étudié en soi de sorte que les Inspecteurs se lancent sur un terrain pratiquement inexploré.

8. Deuxièmement, le total des sommes dépensées au titre des sources de compétences au cours d'une année quelconque, correspond à des centaines d'opérations distinctes et à un nombre égal de dossiers individuels. Il est évident que les Inspecteurs ont été obligés de choisir des dossiers au hasard, en nombre assez important toutefois. Même en procédant ainsi par sondage, ils n'ont pas eu la tâche facile car certains dossiers étaient incomplets, ou en désordre, etc.

9. Troisièmement, ils se sont aperçu que les méthodes utilisées pour conserver les données sur les sources extérieures de compétences variaient considérablement d'un service à l'autre. Si dans certains cas les renseignements nécessaires étaient faciles à obtenir, dans d'autres c'est à grand peine que les inspecteurs ont pu rassembler même des données élémentaires telles que le nombre total de consultants et d'experts employés en une année ou les sommes effectivement dépensées pour s'assurer leurs services; dans certains cas, leurs recherches ont été vaines 2/.

1/ Des observations détaillées sur la question des contrôles figurent dans une "Note" distincte adressée au Secrétaire général. Dans le présent rapport, les Inspecteurs se bornent à mentionner certains des défauts les plus apparents qu'ils ont pu observer à cet égard.

2/ Au moment de la publication du présent rapport, les Inspecteurs n'ont toujours pas reçu de données de la Division des affaires sociales, à Genève, bien qu'ils lui aient adressé plusieurs demandes, dont la première remonte au 8 mai 1972.

En outre, ce n'est qu'exceptionnellement que les chiffres fournis par les divers services coïncidaient avec ceux que communiquait le Bureau des services financiers, aucune explication satisfaisante n'étant donnée quant aux différences. Les Inspecteurs se sont heurtés à des difficultés analogues en ce qui concerne les chiffres du budget : les changements de forme et de présentation rendent les comparaisons difficiles; de plus, les dépenses engagées au titre des sources extérieures de compétences (par exemple pour couvrir les frais de voyage, les frais d'édition, de traduction, d'impression, etc.) ne sont pas toutes inscrites à la rubrique qui était jusqu'à présent l'article III du chapitre 3 du budget.

10. Quatrièmement, les Inspecteurs ont eu du mal à étudier la question des sources extérieures de compétences indépendamment d'autres questions plus fondamentales touchant les politiques appliquées en matière d'effectifs et de personnel.

11. Dans le présent rapport, ils ont mis l'accent, inévitablement, sur les problèmes auxquels ils se sont heurtés et sur les défauts qu'ils ont constatés. Les critiques qu'ils formulent ne signifient pas toutefois que les Inspecteurs ne reconnaissent pas les aspects positifs ou satisfaisants qu'ils ont découverts au cours de leur enquête ou qu'ils contestent en soi l'utilité de recourir à des sources extérieures de compétences.

/...

II. MESURE ET DOMAINES DANS LESQUELS L'ONU FAIT APPEL A DES SOURCES EXTERIEURES DE COMPETENCES

12. Les premiers crédits ouverts pour des "experts et consultants engagés à titre personnel" étaient inscrits au projet de budget du Secrétaire général pour 1947. Comme le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires l'avait fait remarquer alors, il se présenterait certainement des occasions où il faudrait demander l'avis ou s'assurer le concours "d'une autorité réputée dans tel ou tel domaine spécial qui n'entre pas normalement dans la compétence du Secrétariat" ou s'assurer pour une courte durée "les services d'un expert chargé de donner des avis au Secrétariat sur des problèmes particulièrement épineux" (A/336). Toutefois, même alors, le Comité avait signalé que des dépenses excessives en matière de consultants "risquaient de créer éventuellement une situation des plus fâcheuses où l'on verrait un vaste groupe d'experts doubler le personnel du Secrétariat dans l'exercice des fonctions qui lui incombent" et il avait souligné que "les occasions où il serait nécessaire de demander l'avis ou de s'assurer le concours, pour une courte durée, d'un expert chargé de donner des avis au Secrétariat sur des problèmes particulièrement épineux ... devraient être relativement rares" (A/336). Depuis lors, le Comité consultatif a presque chaque année demandé que l'on fasse preuve de modération et que l'on prévoie des contrôles plus efficaces en ce qui concerne l'emploi de consultants 3/. Aussi récemment qu'en 1972, le Comité a réaffirmé qu'il estimait depuis longtemps que les "dépenses relatives aux experts et consultants engagés à titre personnel sont difficilement contrôlables" (A/8708).

13. C'est en 1962 que le Comité consultatif a exprimé pour la première fois son inquiétude et ses doutes devant l'augmentation des sommes dépensées par les groupes spéciaux d'experts (A/5207) et il a depuis lors réitéré ses craintes à de nombreuses occasions 4/. Plus récemment le Comité, tout en continuant à préconiser instamment la modération et des contrôles plus efficaces, a recommandé chaque année une réduction globale des crédits à ouvrir pour ces deux objets de dépenses. C'est ainsi que les crédits à ouvrir à l'article III ont été réduits, suivant la suggestion faite par le Comité, de 140 000 dollars (soit de 5,2 p. 100) pour 1970, de 150 000 dollars (4,5 p. 100) pour 1971 et de 450 000 dollars (environ 11 p. 100) pour 1972.

14. Le tableau 1 indique les dépenses effectuées au titre des sources extérieures de compétences pour les années allant de 1962 à 1972. En 1962, les dépenses du

3/ 1948 (A/534), 1951 (A/1853), 1952 (A/2157), 1953 (A/2403), 1954 (A/2688), 1955 (A/2921), 1956 (A/3160), 1957 (A/3624), 1958 (A/3860), 1964 (A/5807), 1965 (A/6007), 1966 (A/6307), 1968 (A/7207), 1969 (A/7608), 1970 (A/8008), et 1971 (A/8408).

4/ 1966 (A/6307), 1968 (A/7207), 1970 (A/8008) et 1971 (A/8408).

Secrétariat de l'ONU 5/ à ce titre se sont élevées à 487 690 dollars au moins 6/, dont 337 720 dollars pour les experts et consultants engagés à titre personnel et 149 970 dollars pour les groupes spéciaux d'experts. En 1972, ces dépenses avaient atteint au moins 2 132 006 dollars, dont 1 768 264 dollars pour les consultants et 363 742 dollars pour les groupes spéciaux d'experts. Ainsi, en 10 ans les dépenses effectuées pour les experts et consultants ont augmenté d'au moins 423,6 p. 100 et les dépenses pour les groupes spéciaux d'experts d'au moins 142,5 p. 100.

15. Les crédits ouverts pour 1973 et les crédits demandés pour 1974 et 1975 s'établissent comme suit :

	1973 (Crédits ouverts) (Dollars)	1974 ^{a/} (Crédits demandés) (Dollars)	1975 ^{a/} (Crédits demandés) (Dollars)
Experts et consultants engagés à titre personnel	1 932 900	2 273 000	2 265 000
Groupes spéciaux d'experts	665 200	535 000	612 000
Total	2 598 100	2 808 000	2 877 000

a/ Source : Projet de budget de l'ONU pour la période biennale 1974-1975.

16. Entre 1962 et 1971, les dépenses relatives aux traitements et salaires correspondant aux "postes permanents" et au "personnel temporaire autre que pour les réunions" sont passées de 38 700 300 dollars à 82 659 900 dollars, soit une augmentation d'environ 113,5 p. 100.

5/ Les chiffres cités dans ce paragraphe et les paragraphes suivants comprennent les commissions économiques régionales et, pour les années où il y a lieu de les inclure, la CNUCED et l'ONUDI. Toutefois, ils ne comprennent pas le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, dont la définition de "consultants" diffère considérablement de celle des autres services si bien qu'il est difficile d'établir des comparaisons.

6/ "Au moins", parce que les dépenses effectives ont été beaucoup plus importantes. Dans le cas des experts et consultants engagés à titre personnel, elles comprennent en outre (le cas échéant) les frais d'édition, de traduction et d'impression. Dans le cas des groupes spéciaux d'experts, elles comprennent en outre les honoraires et les frais des consultants qui travaillent pour eux, le cas échéant. De plus, ces divers chiffres ne donnent qu'un ordre de grandeur et indique la tendance générale : ils ne reflètent pas la croissance réelle des programmes puisqu'ils ne tiennent pas compte, par exemple, de la diminution du pouvoir d'achat de l'argent dépensé au cours des années.

/...

Tableau 1^{a/}

Total des dépenses effectuées par l'ONU^{b/} au titre des sources extérieures de compétences (experts et consultants engagés à titre personnel et groupes spéciaux d'experts)
1962, 1965, 1967, 1968-1973
(En dollars des Etats-Unis)

<u>Année</u>	<u>Bureau</u>	<u>Consultants engagés à titre personnel</u>	<u>Groupes spéciaux d'experts</u>	<u>Total</u>
1962	ONU	337 720	149 970	487 690
1965	ONU CNUCED	498 830 <u>148 325</u>	65 080 <u>17 605</u>	729 840
	<u>Total :</u>	<u>647 155</u>	<u>82 685</u>	
1967	ONU CNUCED ONUDI	598 110 284 120 <u>240 700</u>	154 595 28 985 <u>60 830</u>	244 410
	<u>Total :</u>	<u>1 122 930</u>		1 367 340
1968 ^{c/}	ONU CNUCED ONUDI	697 104 286 000 <u>365 387</u>	69 677 -	<u>69 393</u>
	<u>Total :</u>	<u>1 348 491</u>	<u>139 070</u>	1 487 561
1969 ^{c/}	ONU CNUCED ONUDI	863 643 174 867 <u>376 988</u>	252 919 49 942 <u>134 140</u>	<u>437 001</u>
	<u>Total :</u>	<u>1 415 498</u>		1 852 499
1970 ^{c/}	ONU CNUCED ONUDI	1 149 863 279 514 <u>339 735</u>	232 776 34 151 <u>134 140</u>	<u>401 067</u>
	<u>Total :</u>	<u>1 769 112</u>		2 170 179
1971 ^{c/}	ONU CNUCED ONUDI	1 680 265 396 482 <u>332 858</u>	348 084 41 313 <u>114 273</u>	<u>503 670</u>
	<u>Total :</u>	<u>2 409 605</u>		2 913 275
1972 ^{c/}	ONU CNUCED ONUDI	1 133 691 257 780 <u>376 793</u>	194 504 20 068 <u>149 170</u>	<u>363 742</u>
	<u>Total :</u>	<u>1 768 264</u>		2 132 006
1973 ^{c/ d/}	ONU CNUCED ONUDI	1 214 400 280 000 <u>438 500</u>	441 200 84 000 <u>140 000</u>	<u>665 200</u>
	<u>Total :</u>	<u>1 932 900</u>		2 598 100

a/ Sources :

	<u>Crédits ouverts</u>	<u>Dépenses</u>
1962 :	A/5205	A/5505
1965 :	A/6005	A/6305
1967 :	A/6705; A/6305/Add.1	A/7205, vol. I
1968 :	A/7205, vol. I; A/6705/Add.1	
1969 :	A/7606, vol. I; A/7205/Add.1	
1970 :	A/8006, vol. I; A/7606/Add.1	
1971 :	A/8406, vol. I, II; A/8006/Add.1	
1972 :	A/8706, vol. I, II; A/8406/Add.1	

Les chiffres concernant les dépenses pour 1968-1972 et les crédits ouverts pour 1973 ont été fournis par le Secrétariat de l'ONU, Bureau des services financiers (Division du budget); la CNUCED, Service administratif; l'ONUDI, Services financiers.

b/ Non compris le Haut Commissariat pour les réfugiés.

c/ Chiffres indicatifs seulement. Dans de nombreux cas, des chiffres autres que ceux qui ont été fournis par le Bureau des services financiers (Division du budget) ont été donnés aux Inspecteurs par les divers services qui ont ou avaient prévu d'avoir recours à des sources extérieures de compétences.

d/ Crédits ouverts.

/...

17. Les chiffres susmentionnés ne concernent que les dépenses inscrites au budget ordinaire. Ces dernières années, les sources extérieures de compétences ont été financées dans une proportion non négligeable au moyen de fonds extra-budgétaires : les totaux pour le Département des affaires économiques et sociales pour la période triennale 1969-1971 seulement sont les suivants :

	<u>Dollars</u>
Consultants engagés à titre personnel	99 970
Groupes spéciaux d'experts	93 907

18. L'augmentation des dépenses pour les experts et consultants engagés à titre personnel a été continue mais non uniforme au cours des années. Les dépenses relatives aux groupes spéciaux d'experts ont évolué de façon plus irrégulière.

19. Au Secrétariat, les dépenses n'ont pas été uniformes non plus. Certains services n'ont absolument pas ou n'ont guère recours aux experts et consultants engagés à titre personnel ou aux groupes spéciaux d'experts, pour diverses raisons qui seront exposées plus loin. Dans d'autres services toutefois, la proportion, en terme de mois de travail de fonctionnaire, a atteint, ces dernières années, 71,4 p. 100 (contre 2,4 p. 100 pour l'ensemble du Secrétariat tout entier - voir tableau 5), si bien que les directeurs de ces services doivent admettre qu'ils ne pourraient pas exécuter leur programme ordinaire de travail sans cette aide. Comme on pouvait s'y attendre, le gros des sommes que l'ONU consacre aux sources extérieures de compétences est dépensé par les services qui s'occupent des affaires économiques et sociales, lesquels emploient également plus de la moitié du total des administrateurs du Secrétariat. Ainsi, en 1972, les dépenses combinées du Département des affaires économiques et sociales, de la Division des droits de l'homme, de la Division des stupéfiants, de la CNUCED et de l'ONUDI, pour la même année, représentaient environ 90,1 p. 100 du total des sommes dépensées par l'ONU au titre des sources extérieures de compétences (voir tableau 2 et annexe I).

20. Le recours à des sources extérieures de compétences n'a pas seulement augmenté quantitativement pendant les 10 dernières années, mais les services divers que les experts et consultants sont appelés à rendre se sont également multipliés au point que le terme "consultant" ou "expert" peut en réalité s'appliquer maintenant à tout individu engagé par l'ONU pour accomplir une tâche que le Secrétariat, pour une raison ou une autre, n'est pas capable de faire exécuter par son personnel permanent.

21. Ce que l'on peut appeler la fonction traditionnelle ou normale de l'expert ou du consultant, à savoir rédiger une étude ou un rapport ou donner un avis professionnel sur un sujet spécialisé, continue à dominer, mais la liste qui suit (qui est loin d'être complète) donne des exemples d'autres services rémunérés au moyen des fonds prévus pour des consultants pendant la période 1969-1971 :

- Préparer des réunions spéciales, établir leur ordre du jour, et les organiser; rédiger ou aider à rédiger des rapports reposant sur leurs conclusions;
- Rédiger ou mettre au point des documents officiels de l'ONU ou des éléments à inclure dans ces documents;
- Rédiger des articles sur des sujets politiques ou autres aux fins de leur inclusion dans des publications de l'ONU ou d'autres publications, etc.;
- Mettre au point, réécrire, compléter, résumer, corriger, indexer, traduire ou même (dans des cas où des signes ou symboles spéciaux sont utilisés, etc.) dactylographier des études, etc., faites par des services du Secrétariat ou par d'autres consultants;
- Rédiger les statuts ou les règlements intérieurs d'organes internationaux;
- Rédiger les programmes de travail de certains services;
- Donner des conseils sur les pratiques et procédures de placement à court terme et sur le barème des traitements du personnel de l'ONU;
- Aider l'Organisation à faire des études de gestion et enquêtes similaires;
- Vérifier les factures relatives au transport de marchandises et établir des études sur les tarifs, les itinéraires, etc.;
- Se rendre dans divers pays pour y représenter le Secrétariat à des conférences; mettre au courant des experts de l'assistance technique et évaluer leur travail; aider des missions de l'ONU dans divers pays; rassembler les données sur le coût de la vie, etc.;
- Donner une série de conférences;
- Assurer le fonctionnement d'un ordinateur.

Tableau 2^{a/}

Total des sommes dépensées par l'ONU au titre des sources extérieures de compétences (par domaine d'activité) 1968-1973^{b/}
(En dollars des Etats-Unis)

C : Consultants et experts engagés à titre individuel

G : Groupes spéciaux d'experts

Année	Direction exécutive ^{1/}		Administration et gestion - Divers ^{2/}		Affaires politiques et juridiques ^{3/}		Infor- mation ^{4/}		Affaires écono- miques, sociales et droits de l'homme ^{5/}		CNUCED		ONUDI		Total, toutes sources extérieures de compétences, affaires économiques et sociales, droits de l'homme, CNUCED et ONUDI	Total général ^{6/} toutes sources extérieures de compétences ONU, CNUCED et ONUDI
											CNUCED		ONUDI			
1968	C	G	C	G	C	G	C	G	C	G	C	G	C	G	1 325 805	1 487 561
1969	-	-	66 909	-	80 439	-	-	14 408	549 756	55 269	286 000	-	365 387	69 393	1 630 061	1 852 499
1970	17 783	-	135 771	-	109 832	200	-	31 244	724 785	169 339	174 867	49 942	376 988	134 140	1 875 344	2 170 179
1971	16 789	-	103 748	-	148 382	91 639	-	3	1 411 346	256 442	396 482	41 313	332 858	114 273	2 552 714	2 913 275
1972	15 062	-	133 573	-	60 887	-	-	754	924 169	193 750	257 780	20 068	376 793	149 170	1 921 730	2 132 006
1973 ^{c/}	28 500	31 800	85 000	-	172 800	46 300	-	20 000	928 100	343 100	280 000	84 000	438 500	140 000	2 213 700	2 598 100

^{a/} Sources : Secrétariat ONU, Bureau des services financiers, Division du budget

Secrétariat CNUCED, Service administratif

Secrétariat ONUDI, Services financiers.

^{b/} Chiffres indicatifs seulement. Dans de nombreux cas, d'autres chiffres que ceux qui ont été fournis par le Bureau des services financiers ont été communiqués aux Inspecteurs par les divers services.^{c/} Crédits ouverts.^{1/} Cabinet du Secrétaire général; Sous-Secrétaire général aux affaires interorganisations; Cabinet du Directeur général, Genève.^{2/} Cabinet du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion; Bureau des services financiers; Service de gestion administrative; Bureau des services du personnel; Services administratifs et financiers, Genève; Service des conférences, Genève; Bureau des services généraux, New York et Genève; Bibliothèque, Genève; Comité spécial pour la révision du régime des traitements des Nations Unies.^{3/} Cabinet du Secrétaire général adjoint aux affaires politiques spéciales; Département des affaires politiques et des affaires du Conseil de sécurité; Service juridique; Conférence internationale de plénipotentiaires sur le droit des traités; Conférence des Nations Unies sur l'exploration et les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique; Comité du désarmement.^{4/} Service de l'information (Table ronde de rédacteurs en chef).^{5/} Département des affaires économiques et sociales; Division des droits de l'homme; Division des stupéfiants; Division des affaires sociales, Genève; CEE, CEAEO, CEPAL, CEA, BESENUB, Conférence des ministres responsables de la protection sociale; Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants; Conférence des Nations Unies sur l'environnement; deuxième Conférence asiatique sur l'industrialisation; Conférence sur les transports internationaux par conteneurs; Conférence sur la participation de la jeunesse à la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement; troisième Congrès mondial de la population; deuxième Conférence asiatique de la population; Conférence de plénipotentiaires convoquée pour modifier la Convention unique sur les stupéfiants.^{6/} A l'exclusion du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

III. GROUPES SPECIAUX D'EXPERTS

22. En faisant leur enquête, les Inspecteurs ont rapidement constaté qu'il y avait un rapport étroit entre les experts et consultants engagés à titre personnel et les "groupes spéciaux d'experts" dont le coût était imputé jusqu'à présent sur l'article III, rubrique iii), du chapitre 3 du budget. Ce rapport a deux aspects : premièrement, ces deux types de personnel temporaire remplissent essentiellement le même rôle, donner des avis d'experts; deuxièmement, beaucoup de réunions de groupes d'experts organisées par le Secrétariat impliquent le recours à des consultants engagés à titre personnel en plus des membres du groupe - en qualité d'assistants pour préparer ou diriger la réunion proprement dite, d'auteurs ou d'analystes de documents de base, et/ou de rédacteurs du rapport final.

23. Jusqu'à présent, dans le projet de budget, une distinction nette était établie entre ces deux types de personnel temporaire. Les Inspecteurs doutent que cette distinction soit justifiée et suggèrent qu'à l'avenir on utilise le terme plus général de "sources extérieures de compétences".

24. De même que le mot "consultant" recouvre actuellement toutes sortes de services individuels, de même le terme "groupes spéciaux d'experts" correspond à toutes sortes de réunions. Il s'agit avant tout de divers colloques ou groupes consultatifs, tels que le "Colloque sur la population et le développement" (Le Caire, 1973), qui, même s'ils se réunissent moins fréquemment que le Comité consultatif sur l'application de la science et de la technique au développement, jouent plus ou moins le même rôle, c'est-à-dire qu'ils examinent du point de vue technique les programmes de travail d'un service organique en fonction du mandat de ce dernier et de leurs suggestions. L'un d'entre eux au moins, le Comité de la prévention du crime et de la lutte contre la délinquance, a un caractère obligatoire du fait qu'il a été établi par la résolution 415 (V) de l'Assemblée générale à la suite d'un accord conclu en 1950 entre l'ONU et la Commission internationale pénale et pénitentiaire. L'ONUDI, pour sa part, a un "Groupe d'experts hautement qualifiés chargés de formuler la stratégie à long terme des activités de l'ONUDI" (résolution 2823 (XXVI) de l'Assemblée générale).

25. D'autres groupes, tels que le Groupe d'experts de la révision de la classification type pour le commerce international, bien qu'ils se réunissent périodiquement, donnent des avis sur tels ou tels projets et non sur tout le programme d'un service. Un organisme assez particulier de cette même catégorie est le "Comité consultatif d'experts en matière de développement régional" qui, après s'être réuni en 1967, 1970 et 1972, se réunira de nouveau en 1974 ou 1975 et qui examine et aide à formuler le programme non pas d'un mais de plusieurs services du Département des affaires économiques et sociales dont les activités concernent le développement régional, à savoir, les Divisions du développement social, de l'administration publique et de la population ainsi que le Centre de l'habitation, de la construction et de la planification et le Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement. Il en va de même de la "Réunion d'experts concernant le Programme des Nations Unies en matière d'administration publique".

/...

26. Le "Groupe de travail du plan d'action mondial", qui relève du Bureau de la science et de la technique est unique en son genre, du fait qu'il est constitué par une équipe de travail de quatre savants de l'Université de Sussex, dirigée par un ancien fonctionnaire.

27. Certaines réunions convoquées par l'ONUDI figurent dans une catégorie à part, l'élément déterminant n'étant pas le "produit tangible" (c'est-à-dire le rapport ou le mémoire) mais plutôt l'"accord après échange de vues" qui peut donner lieu à une coopération bilatérale ou multilatérale.

28. La plupart des groupes spéciaux sont convoqués pour une ou deux sessions, qui ne durent d'habitude pas plus d'une semaine, pour examiner une question technique déterminée et donner leur avis à son sujet. Certains se bornent à signaler les questions que soulève un projet donné, lesquelles peuvent ensuite faire l'objet d'études complémentaires (souvent établies par des consultants), qui sont ensuite examinées à une autre réunion du même groupe, le tout donnant lieu à un rapport. Si le groupe est convoqué sur l'initiative d'un organe délibérant ou d'un organe chargé de formuler les programmes 7/ (ce qui est rare), le rapport peut être renvoyé à ce dernier. En général, toutefois, les conclusions servent surtout à éclairer le Secrétariat ou sont utilisées pour les activités de coopération technique. Dans certains cas, après avoir été remaniées par le Secrétariat, elles peuvent être transmises à un séminaire qui, à son tour, rédige un rapport qui peut ou non être publié.

29. Les experts participant aux réunions des groupes spéciaux sont normalement invités à le faire non en qualité de représentants de leurs gouvernements respectifs mais "à titre personnel", même s'il arrive, comme c'est souvent le cas, qu'ils soient fonctionnaires d'un gouvernement. Ils ont droit à un billet aller et retour (classe touriste), à une indemnité de subsistance pour la durée de la session et, dans des cas exceptionnels seulement, à des honoraires (qui généralement ne dépassent pas 500 dollars) en rétribution de leurs services.

30. Les groupes tiennent généralement leurs réunions au siège du bureau intéressé (New York, Genève, Vienne, etc.), mais ils peuvent se réunir ailleurs (pour des raisons de commodités sur le plan géographique, par exemple, ou sur l'invitation d'un gouvernement). Dans ce dernier cas, conformément à la résolution 2609 (XXIV) de l'Assemblée générale, le pays hôte doit prendre à sa charge les dépenses supplémentaires qu'entraîne la tenue de la réunion hors du siège. Là encore, toutefois, il est parfois dérogé à cette règle.

31. Il est surprenant de constater la mesure importante dans laquelle les services de consultants entrent en ligne de compte dans les réunions des groupes spéciaux d'experts. C'est ainsi que, lors de la réunion du Groupe d'experts de l'industrie de la pâte à papier et du papier, qui a eu lieu à Vienne en septembre 1971 sous les auspices de l'ONUDI, et à laquelle ont participé 22 experts, 19 observateurs

7/ Aux fins du présent rapport, les expressions "organe délibérant ou organe chargé de formuler les programmes" désignent des organes tels que les divers organes subsidiaires du Conseil économique et social.

et 7 fonctionnaires de l'ONUDI, pour un coût officiel de 18 000 dollars, pas moins de 13 consultants ont été engagés en plus des experts participant à la réunion (un des consultants pour aider à préparer la réunion, neuf pour rédiger des mémoires, deux pour faire fonction de rapporteurs et rédiger le rapport final, et un autre encore pour mettre la dernière main au rapport). Les honoraires payés aux consultants ont atteint un total de 8 945 dollars, soit environ 50 p. 100 du coût de la réunion, dont le coût effectif, en conséquence, n'a pas été 18 000 dollars, mais presque 27 000 dollars.

32. A cet égard, les Inspecteurs ont pris note avec approbation de la suggestion formulée à l'ONUDI selon laquelle, dans toute la mesure du possible, le rapport final de ces réunions devrait être établi par des éditeurs professionnels de l'organisation considérée, qui assisteraient à la session et travailleraient en étroite collaboration avec le secrétaire et les experts eux-mêmes. Cela permettrait d'économiser les honoraires des consultants et en outre de gagner du temps. On a signalé aux Inspecteurs un cas - qui n'est qu'un exemple parmi beaucoup d'autres - dans lequel un rapport confié à un consultant avait été remis plus de 14 mois après la réunion, alors qu'un éditeur professionnel appartenant au personnel permanent aurait pu faire le travail en quatre à six semaines.

/...

IV. RAISONS INVOQUEES POUR EXPLIQUER LE RECOURS DE PLUS EN PLUS FREQUENT AUX SOURCES EXTERIEURES DE COMPETENCES

33. Les raisons le plus souvent invoquées pour expliquer que l'on ait de plus en plus recours aux sources extérieures de compétences sont :

- L'évolution du rôle du Secrétariat;
- Le fait que le personnel permanent ne puisse pas répondre à tous les besoins résultant de l'évolution de ce rôle.

L'évolution du rôle du Secrétariat

a) Les fonctions du Secrétariat ont évolué considérablement au cours des années. Alors que pendant la première dizaine d'années qui a suivi sa création, ses principales fonctions étaient d'assurer le service des réunions et des conférences, de rassembler des données pour des enquêtes statistiques et de publier les résultats de ces enquêtes et d'effectuer certaines recherches de base, il doit maintenant non seulement faire tout cela à plus grande échelle, mais aussi fournir des avis et une assistance technique sur des sujets de plus en plus nombreux et divers, qui se rapportent à la plupart des problèmes mondiaux, et s'occuper par exemple à la fois du fond des mers et de l'espace extra-atmosphérique. Son volume de travail a donc beaucoup augmenté et s'est diversifié de plus en plus et il est vraisemblable que ces tendances se poursuivront.

b) Les tâches à accomplir, déclare-t-on, sont de plus en plus techniques, en particulier (mais non pas exclusivement) dans le domaine du développement économique et social, où la spécialisation dans les diverses méthodes et techniques est si étroite et le progrès si rapide qu'un fonctionnaire, aussi compétent soit-il, ne peut guère s'occuper que d'un seul domaine, ou, en mettant les choses au mieux, d'un petit nombre de spécialités liées entre elles, et que seules des missions relativement brèves peuvent permettre de disposer en permanence des spécialistes de niveau élevé nécessaires.

c) Tous ces travaux, déclare-t-on d'autre part, sont effectués en application de décisions prises par les divers organes délibérants ou chargés d'établir les programmes et doivent donc obligatoirement être accomplis.

Le fait que le personnel permanent ne puisse répondre à tous les besoins résultant de l'évolution de ce rôle

d) On déclare encore qu'en vue de répondre à ces besoins, on a augmenté les effectifs du personnel permanent et recruté un nombre considérable de spécialistes au cours des années. Mais on affirme en même temps qu'il ne sera pas possible, quels que soient le nombre et la qualité des spécialistes recrutés, de satisfaire ces besoins croissants; il semble enfin que même les fonctionnaires recrutés au départ pour leurs connaissances techniques dans un domaine donné deviennent avec le temps des généralistes.

e) Quelles que soient les aptitudes ou la compétence d'un fonctionnaire, nous a-t-on déclaré, rares sont ceux qui peuvent établir une bonne étude technique : ils peuvent fort bien posséder les connaissances nécessaires, mais ils ne savent pas comment mettre les faits en ordre et les présenter. Selon un chef de division, sur les 26 administrateurs que comptait son personnel en 1971, cinq seulement se sont montrés capables de rédiger des études;

f) Souvent aussi, les membres du personnel permanent sont très absorbés par leur travail quotidien, dont la plus grande partie - selon certains, une trop grande partie - représente du travail administratif ou courant, et ils n'ont que peu de temps, dans le meilleur des cas, pour se consacrer véritablement à des recherches, à des lectures et à la réflexion ainsi qu'il serait nécessaire de le faire pour se tenir au courant de leur spécialité ou effectuer une étude originale sur un sujet technique complexe.

g) Les administrations et les sociétés commerciales, qui pourtant attirent plus facilement du personnel spécialisé, font de plus en plus appel à des consultants, en raison du caractère de plus en plus technique de leurs activités et de la pénurie de personnel qualifié correspondant. Or, cette pénurie serait encore plus aiguë au Secrétariat de l'ONU, où pour diverses raisons - départs en retraite, cessations de services et offres d'emploi qui restent sans réponse - il n'y a guère de service qui n'ait à déplorer une proportion élevée de postes vacants. Dans ces conditions, les consultants représentent, déclare-t-on, la seule solution.

h) On déclare aussi qu'un fonctionnaire est parfois malvenu à formuler des idées ou à présenter des recommandations pourtant jugées indispensables pour stimuler la discussion ou l'action, alors qu'un expert de l'extérieur peut se le permettre.

i) Il paraîtrait qu'une étude entreprise par un expert connu pour sa compétence dans un domaine donné a plus de poids que celle d'un fonctionnaire international anonyme. D'autre part, l'expert indépendant peut souvent avoir accès à des renseignements qui ne seraient pas aussi facilement mis à la disposition du fonctionnaire. En outre, son intervention peut avoir un effet stimulant sur le Secrétariat dans la mesure où elle peut faire surgir de nouvelles idées et suggérer de nouvelles manières d'aborder un problème. Enfin, étant donné qu'il ne fait pas partie d'une organisation où chacun doit rester à son poste, il est plus libre de ses mouvements et peut plus facilement rassembler sur place des renseignements. En général, il aura des vues plus larges et plus impartiales qu'un fonctionnaire attaché en permanence à son bureau.

j) Une grande partie du travail consiste à rassembler des faits sur le terrain, ce qui nécessite des déplacements. Le montant des frais de voyage du personnel étant limité, on peut parfois, lorsqu'on engage un consultant, imputer les frais de voyage sur les fonds prévus pour les consultants et réservé à d'autres fins les fonds prévus pour les frais de voyage du personnel.

k) Certains services organiques affirment que par suite de l'effort général d'économie entrepris au sein de l'Organisation, il leur est parfois impossible de se procurer les publications techniques les plus récentes; ils ne peuvent alors faire autrement que d'engager un consultant s'ils veulent obtenir les renseignements en question - même si cela entraîne des frais plus élevés.

l) Enfin, affirme-t-on, un consultant représente souvent "de l'argent mieux placé" qu'un fonctionnaire permanent. En effet, le travail pour lequel on engage les consultants, outre qu'il est très spécialisé, est essentiellement temporaire ou à court terme. On déclare qu'il ne serait pas économique, à la fois du point de vue financier et du point de vue de l'utilisation du personnel, d'engager du personnel permanent pour ce travail, étant donné que rien ne garantirait que leurs connaissances techniques continueraient d'être nécessaires lorsque la tâche particulière envisagée serait achevée.

m) A tout ceci il faut ajouter le "blocage" du recrutement en 1972.

34. Ces divers arguments qu'on invoque pour justifier le recours fréquent à des sources extérieures de compétences n'ont pas tous la même valeur mais il n'y en a aucun que l'on puisse rejeter sans excuse. Les Inspecteurs se sont efforcés d'en apprécier la validité et on trouvera leurs observations dans les pages qui suivent.

V. ANALYSE DE LA VALIDITE DE CERTAINES RAISONS

L'évolution du rôle du Secrétariat

35. On ne saurait nier que les activités de l'Organisation des Nations Unies, au cours de la dernière décennie, ont très sensiblement augmenté de volume et se sont nettement diversifiées, de même que les demandes d'avis, de renseignements et d'intervention adressées au Secrétariat à leur sujet. On ne peut contester non plus la complexité technique croissante d'une grande partie de ces activités, que des effectifs permanents, et particulièrement des effectifs pour lesquels les aptitudes peuvent ne pas être le seul critère d'emploi, risquent d'avoir du mal à suivre.

36. D'autre part, on peut tout aussi difficilement nier que bon nombre d'autres facteurs semblent contribuer à un recours de plus en plus fréquent aux sources extérieures de compétence. Parmi ceux que les Inspecteurs se proposent d'examiner de plus près, on mentionnera :

- La participation du Secrétariat à des activités dont certaines ne peuvent être entreprises qu'en ayant recours à des sources extérieures de compétences mais pour lesquelles a) la sanction des organes compétents, qu'il s'agisse d'organes délibérants ou d'organes chargés d'établir les programmes fait totalement ou presque totalement défaut; et b) les contrôles exercés actuellement par les organes délibérants ou chargés d'établir les programmes sont apparemment insuffisants;
 - La coordination encore insuffisante des programmes de travail et le fait qu'on n'a pas suffisamment recours aux sources d'information autres que les experts de l'extérieur;
 - Le caractère souvent trop ambitieux des programmes de travail appelant l'intervention de compétences d'origine extérieure.
- a) Les décisions en vertu desquelles sont entreprises les activités pour lesquelles il est fait appel à des sources extérieures de compétences

37. A la huitième session du Conseil du commerce et du développement, en 1969, on s'est préoccupé des dépenses engagées dans des domaines pour lesquels il n'existait pas de décisions correspondantes des organes délibérants - la Conférence, le Conseil ou l'un des divers comités - (A/7616), et à la dixième session, en 1971, bien que le Secrétariat ait affirmé que tous les projets 8/ se rattachaient à une décision d'un organe délibérant ou chargé d'établir les programmes, les membres du CCD se sont inquiétés à diverses reprises de ce que le contrôle exercé sur les divers éléments du programme était trop lâche et les priorités n'étaient pas respectées (A/8415/Rev.1).

8/ Dans le contexte de ce rapport, le mot "projet" désigne toute activité appelant l'intervention de sources extérieures de compétences.

38. Les Inspecteurs ont essayé de déterminer en vertu de quelles décisions de nombreux projets comportant le recours à des sources extérieures de compétences, qu'il s'agisse d'experts travaillant isolément ou de groupes d'experts, avaient été entrepris. Ils ont constaté qu'un certain nombre d'entre eux avaient bien été entrepris à la demande d'un organe délibérant ou chargé d'établir les programmes. Toutefois, on sait que même dans ce cas le Secrétariat n'est nullement passif. En fait, le Secrétaire général dans les observations qu'il a formulées sur l'enquête faite en 1971 par le Service de gestion administrative au sujet du Département des affaires économiques et sociales, a jugé à propos de signaler, parmi les "grands problèmes" circonscrits au cours de l'enquête "la concurrence que se font entre eux les différents éléments du Secrétariat pour défendre leurs domaines d'activités respectifs" concurrence "entraînant souvent une allocation imparfaite des ressources" (A/C.5/1380). En outre, le Secrétariat attribue la paternité de certains projets à des organes délibérants ou chargés d'établir les programmes, alors que, si on y regarde de plus près, on constate qu'il n'y a pas eu en fait de décision ou de consensus et qu'un ou deux représentants seulement ont manifesté de l'intérêt à un moment donné pour le domaine sur lequel porte le projet, ou encore que l'organe compétent avait adopté en fait un projet plus modeste.

Cette situation est illustrée par le cas du projet concernant l'Atlas mondial des ressources géothermiques, qui semble avoir pris naissance lors d'un colloque international organisé sous les auspices de l'ONU en 1969 et qui a déjà coûté à l'Organisation au moins 5 000 dollars de frais de consultants. Le service organique intéressé invoque pour ce projet la résolution 1205 (XLII) du Conseil économique et social ainsi que le rapport de la première session (1971) du Comité des ressources naturelles (E/4969). Les Inspecteurs ont vérifié ces deux références. Ils ont constaté que la résolution 1205 (XLII) du Conseil économique et social a trait aux "Nouvelles sources d'énergie" mais qu'après avoir déclaré qu'il était conscient du rôle important que pouvait jouer le Secrétariat pour ce qui est de promouvoir la mise en valeur de sources nouvelles d'énergie, et après avoir pris acte "avec satisfaction" du rapport du Secrétaire général sur ce sujet, le Conseil, dans cette résolution, concentre ses recommandations sur la question de "l'énergie solaire"; l'"énergie géothermique" n'est nulle part mentionnée. Elle l'est, en revanche, à diverses reprises, dans le rapport du Comité des ressources naturelles, où l'on a estimé que "dans certaines circonstances, l'énergie géothermique offrait des perspectives intéressantes" et où il est dit qu'"un grand nombre" de délégations ont appuyé d'une manière générale les propositions formulées dans la note du Secrétaire général (c'est-à-dire du service organique compétent) sur ce sujet. En outre "un représentant a déclaré que son gouvernement était disposé à participer aux frais qu'entraînerait l'établissement d'un catalogue ou d'un atlas mondial des ressources géothermiques, mentionné aux paragraphes 46 et 51 du document E/C.7/10" - perspective qui, on le remarquera par ailleurs, ne s'est pas matérialisée.

A sa quatorzième session, en février 1971, le Comité consultatif sur l'application de la science et de la technique au développement a approuvé une suggestion de l'un de ses groupes de travail ad hoc tendant à ce que le Bureau de la science et de la technique établisse, "en faisant appel au besoin à des services de consultants", trois ou quatre monographies détaillées sur la détermination des problèmes auxquels les laboratoires des pays développés

pourraient consacrer des travaux de recherche et de développement qui soient utiles aux pays en voie de développement" (E/AC.52/L.120). Le Bureau a alors engagé des consultants pour établir non pas trois ou quatre monographies comme on le lui demandait, mais pour en établir onze, et il a engagé un douzième consultant pour les analyser et les résumer. Coût : au moins 12 000 dollars. Les Inspecteurs se sont enquises des résultats pratiques du projet et, plus précisément, ils ont demandé si les monographies avaient été suivies d'une action concrète. On leur a dit que le Bureau intéressé n'était pas équipé pour cette action concrète. Bien plus, il était peu vraisemblable que les services qui pour leur part sont "équipés" en viennent à s'intéresser à ce genre d'activités opérationnelles.

39. Il n'y a là que deux exemples de ce qui apparaît aux Inspecteurs comme une façon par trop libérale d'interpréter les décisions invoquées pour entreprendre un projet. Les circonstances dans lesquelles sont entrepris à l'origine des projets souvent coûteux peuvent d'ailleurs être différentes. Les Inspecteurs ont eu connaissance du cas suivant : le Directeur d'un Institut situé dans un pays "X" a suggéré que l'ONU étudie la question de la pénétration des eaux de mer dans les eaux souterraines, sur laquelle on sait parait-il peu de choses. Le Secrétariat a adopté ce projet dans le cadre de ses études sur les eaux souterraines. Lors de la rédaction du présent rapport le consultant pressenti était en route pour le Siège, et un colloque des Nations Unies sera vraisemblablement organisé pour lancer le projet, ce qui pourrait amener à engager des consultants supplémentaires ainsi qu'à réunir un ou plusieurs groupes spéciaux d'experts.

b) Les contrôles exercés actuellement par les organes délibérants ou chargés d'établir les programmes sur ces activités et les faiblesses de ces contrôles

40. Il arrive souvent que l'on prenne des engagements sans se rendre tout à fait compte de ce qu'ils impliquent du point de vue financier et du point de vue des ressources en personnel.

41. Les Inspecteurs se sont donc attachés à déterminer dans quelle mesure les décisions d'un organe délibérant ou chargé d'établir les programmes qui étaient invoquées pour l'exécution de projets faisant appel à des sources extérieures de compétences précisaiient effectivement qu'il fallait avoir recours à ces sources extérieures et si le Secrétariat avait fourni des renseignements exacts quant à leur coût. Ils voudraient rappeler à cet égard que dès 1953 le CCQAB avait insisté sur ce dernier point et déclaré ce qui suit : "lorsqu'un organe des Nations Unies approuve un projet nécessitant l'emploi de spécialistes dont le Secrétariat ne dispose pas parmi son personnel ... l'organe en question doit naturellement être informé des dépenses qu'exigera l'engagement des consultants nécessaires à l'exécution du projet". (A/2403). Or, à sa onzième session, le Conseil du commerce et du développement s'est plaint de n'avoir constaté qu'un seul cas où les incidences financières d'un projet avaient été soumises à la Commission des invisibles et du financement lié au commerce et au CCD lui-même puis approuvées successivement par l'un et l'autre organe. Il a exprimé l'espoir que cette approbation serait demandée plus fréquemment à l'avenir (A/8415/Rev.1). A la première session du Comité des ressources naturelles, en 1971, certains membres ont estimé qu'ils n'étaient pas en mesure de formuler des observations détaillées même sur l'ensemble

/...

du programme d'activités non opérationnelles de l'Organisation des Nations Unies étant donné "qu'aucune de ces propositions n'était étayée d'informations suffisantes", plus précisément en ce qui concerne les incidences financières (E/4969).

42. Les Inspecteurs ont constaté qu'effectivement rares étaient les cas où on soumettait les renseignements nécessaires. Trop souvent, les organes délibérants ou chargés d'établir les programmes se bornent à approuver un programme ou à demander qu'on exécute un certain projet, sans doute parce que les Etats Membres présument qu'en raison de l'augmentation constante des effectifs permanents, le travail peut être exécuté sans aide extérieure. Dans la plupart des cas, on laisse au Secrétariat, ou plus exactement au service ou au fonctionnaire responsable le soin de décider si le Secrétariat pourra ou ne pourra pas exécuter le projet et, dans l'affirmative, si il devra faire appel au personnel permanent, à des consultants travaillant isolément ou à des groupes d'experts, ou encore combiner les trois solutions. Très souvent, le service ou le fonctionnaire responsables décident des domaines et des sujets à étudier en fonction de leur propre manière de concevoir les choses et l'on peut donc se demander si les études qui sont effectivement confiées aux consultants sont vraiment conformes à ce que les gouvernements avaient en vue lorsqu'ils ont approuvé le programme à l'origine. En outre, les renseignements fournis - lorsqu'ils le sont - sont souvent incomplets et risquent donc en fait d'induire en erreur.

43. On peut citer à titre d'exemple le cas des groupes spéciaux d'experts dans le cadre du Projet de budget annuel. Comme on l'a déjà dit plus haut, ces organes ont largement bénéficié jusqu'ici de services de consultants. Or, les frais occasionnés par l'emploi de ces consultants n'étaient pas compris dans les coûts de fonctionnement des groupes spéciaux d'experts, et ceci pour une raison technique qui est que leurs services étaient financés au titre d'une autre subdivision du budget.

44. A la cinquante-deuxième session du Conseil économique et social, le Secrétariat a indiqué au Comité économique le coût estimatif d'un "groupe intergouvernemental de spécialistes" (lire : d'un groupe spécial d'experts) qui devait être réuni dans le cadre de l'exécution du projet concernant la Conférence des Nations Unies sur les ressources en eau, envisagée depuis plusieurs années. Selon le document où figuraient ces indications (E/AC.6/L.438/Rev.1/Add.1) les dépenses relatives à ce groupe d'experts ne devaient être que de 6 025 dollars (1 975 dollars pour l'interprétation, 1 150 dollars pour la documentation établie avant la session et 2 500 dollars pour la documentation établie pendant la session). Ceci ne comprenait pas les frais de voyage et l'indemnité journalière des experts, qui pouvaient ou non constituer un poste de dépenses important selon le nombre et le lieu de résidence des experts. A cet égard, les Inspecteurs ont noté les déclarations faites au cours du débat par deux délégations selon lesquelles le Secrétariat semblait être en mesure d'absorber les frais dans le cas de certaines activités fort complexes et intensives auxquelles il était favorable mais apparemment ne pouvait pas le faire lorsqu'une proposition ne répondait pas à ses désirs.

45. Dans cet ordre d'idées, on citera comme autre exemple le projet d'Université internationale, pour lequel l'Assemblée générale avait demandé dans sa résolution 2573 (XXIV) une étude de faisabilité complète au Secrétaire général. Au cours du débat consacré au projet, on a fait savoir à la Deuxième Commission que cette étude

entraînerait certaines dépenses mais que selon le Secrétaire général celles-ci pouvaient être couvertes à l'aide des ressources disponibles au Budget de l'Organisation des Nations Unies. Deux consultants ont été engagés par la suite pour exécuter le projet, moyennant un montant d'environ 12 300 dollars. Théoriquement, les renseignements fournis par le Secrétariat étaient exacts, vu que des "ressources" étaient effectivement disponibles sous forme de fonds réservés pour les consultants. Toutefois, les Inspecteurs doutent fort que l'engagement de consultants pour un travail qui ne spécifiait pas le recours à de tels consultants puisse en fait être considéré comme étant "couvert à l'aide des ressources disponibles".

46. Etant donné que l'on affirme que l'aboutissement idéal de ces réunions (comme de nombreuses études de consultants ou de la plupart d'entre elles) est la publication de leurs résultats dans un document des Nations Unies destiné à la vente, on pourrait s'attendre à ce que le coût prévu de cette publication soit compris dans les prévisions de dépenses initiales du projet considéré. Or, il n'en est jamais ainsi, probablement parce que les frais d'impression et autres relèvent d'un autre chapitre du Projet de budget, alors même qu'ils peuvent être aussi élevés, voire dans certains cas plus élevés, que le coût des activités du projet proprement dit.

47. La Division des finances publiques et des institutions financières est l'une de celles qui font le plus appel aux sources extérieures de compétences. Aucune des résolutions citées par la Division comme autorisant l'exécution des projets que les Inspecteurs ont étudiés ne dit expressément qu'il faudra avoir recours à ces sources extérieures et il semble que de ce fait aucune prévision de dépenses n'ait été fournie (alors que ces projets ont représenté, pour 1971 seulement, des dépenses d'un montant de 59 000 dollars environ). Les résolutions 1358 (XLV), 1451 (XLVII) et 1452 (XLVII) du Conseil économique et social approuvent seulement rétroactivement les travaux exécutés respectivement par une "Table ronde" et par un "Groupe d'étude", pour lesquels on a engagé de nombreux consultants. L'un des groupes spéciaux d'experts de la Division est un organe pratiquement permanent dont le rôle est d'élaborer des "modèles" qui, on l'espère, serviront de base ultérieurement à des conventions fiscales bilatérales. Quelle que soit l'utilité, pour les futures parties aux négociations, de ces "modèles", qui sont élaborés par des experts "agissant à titre personnel", le fonctionnement du groupe en question a coûté au moins 78 343 dollars rien qu'en 1970-1971. Cependant, aucune indication de dépenses n'a jamais été fournie à l'organe délibérant qui a approuvé le projet en premier lieu et qui en vote périodiquement la reconduction.

48. Auparavant, le Projet de budget comprenait parfois (bien que seulement pour certains services) des renseignements précis sur le nombre de mois de travail de consultants envisagés et sur leur utilisation, renseignements qui étaient même parfois ventilés par élément de programme et qui figuraient en regard de ceux concernant le personnel permanent dont les activités étaient financées au titre du budget ordinaire ou à l'aide de ressources extra-budgétaires, ainsi que des renseignements sur le nombre "effectif" de mois de travail de consultants correspondant à l'exercice précédent. Or, depuis quelques années, seul le montant total des fonds "demandés" est spécifié. Il est quelquefois ventilé service par service et quelquefois encore on indique à quelle fin la demande est faite, mais ces indications

ne sont plus mises en rapport avec le nombre de mois de travail du personnel permanent et du personnel extra-budgétaire. Cette méthode ne permet pas de se faire une idée exacte des dépenses que représentent ces postes.

49. Le tableau A de l'annexe I du Projet de budget (où les dépenses sont réparties entre les grandes activités et les principaux programmes ainsi que selon leur objet - prévisions, crédits approuvés et dépenses effectives, selon l'année) n'indique plus les consultants séparément mais donne un chiffre global pour "le personnel temporaire, les consultants et les heures supplémentaires". Les frais de voyage des consultants sont eux aussi incorporés à ceux qui concernent le reste du personnel.

50. Selon les méthodes en vigueur de programmation et d'établissement du budget (et ceci ne changera pas sensiblement avec les nouvelles méthodes actuellement mises à l'essai) les Etats Membres ne peuvent exercer de contrôle sur les dépenses qu'au stade de l'ouverture des crédits. Pour rendre ce contrôle plus valable et plus constructif, il importe que les renseignements dont disposent les Etats Membres sur le coût d'un programme et sur les moyens envisagés pour l'exécuter soient aussi réalistes que possible. Les Inspecteurs suggèrent donc que :

- a) Les prévisions, les ouvertures de crédits et les dépenses effectives pour les "sources extérieures de compétences" (correspondant aux anciens "Experts et consultants engagés à titre personnel" et aux "Groupes spéciaux d'experts") devraient continuer à figurer en tant que postes distincts dans tous les documents budgétaires de l'Organisation des Nations Unies;
- b) Tous les programmes comportant un recours à des sources extérieures de compétences devraient être formulés de manière à justifier explicitement ce recours;
- c) Le coût que représente le recours à des sources extérieures de compétences devrait être ventilé comme suit : pour les experts engagés à titre personnel : honoraires, frais de voyage, indemnités journalières, mise au point des documents, traduction, impression (le cas échéant); pour les groupes spéciaux d'experts : honoraires, frais de voyage, indemnités journalières et coût des services de consultants (le cas échéant). Tous ces frais devraient être calculés de manière aussi réaliste que possible.

51. En 1946, le CCQAB a recommandé qu'à partir de 1947 les comptes annuels comprennent une annexe où seraient indiqués le nom de chaque expert et les montants versés à chacun, et où serait en même temps précisée la raison de leur engagement (A/336). Ces renseignements ont été fournis une seule fois, en 1947 (Documents officiels de la troisième session de l'Assemblée générale, Supplément No 6) et jamais plus par la suite. Il est vrai que cette première et unique liste comprenait 126 noms et que le nombre de consultants est tellement plus élevé de nos jours que ces renseignements prendraient trop de place. Toutefois, les Inspecteurs suggèrent qu'à l'avenir les documents budgétaires comprennent un tableau distinct (semblable à celui qui est joint par la CNUCED à son registre annuel de consultants) qui contiendrait, ventilés par service et comme d'habitude, pour les trois exercices considérés, les chiffres exacts en ce qui concerne les prévisions de dépenses, les ouvertures de crédit et les dépenses effectives correspondant aux sources extérieures

de compétences (c'est-à-dire à l'ensemble des experts et consultants engagés à titre individuel et des groupes spéciaux d'experts), ces chiffres étant répartis de manière à faire ressortir les honoraires et les frais de voyage.

52. Ce problème de la présentation réaliste des incidences financières a une importance cruciale pour toute la question du contrôle des dépenses de l'Organisation des Nations Unies, y compris de celles qui concernent les sources extérieures de compétences. Le Président du CCQAB a longuement traité de ce sujet à la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale (A/C.5/1310), de même que les Inspecteurs dans leur rapport sur la documentation (A/8319 et Corr.1).

53. Les Inspecteurs comprennent bien qu'il n'est pas toujours facile, étant donné qu'il existe diverses sources possibles de financement, de fournir des prévisions de dépenses de ce genre. D'autre part ils n'ignorent pas que le Secrétariat se trouve parfois très embarrassé du fait que les organes délibérants ou chargés d'établir les programmes continuent à voter de nouvelles résolutions et à demander que soient entreprises de nouvelles activités sans pour autant prévoir les fonds nécessaires pour un surcroît de personnel ou autoriser des frais de voyage supplémentaires. Ils sont d'avis que si le Secrétariat présentait chaque fois des états de dépenses réalisistes, c'est-à-dire établis par comparaison avec les ressources disponibles, cela pourrait contribuer dans une certaine mesure à faire en sorte que les décisions des organes délibérants ou chargés d'établir les programmes soient véritablement en rapport avec lesdites ressources. La chose est encore plus importante dans le cas des décisions entièrement nouvelles, c'est-à-dire de celles pour lesquelles on n'a pas l'avantage de pouvoir s'appuyer sur un examen préalable effectué par des organes subsidiaires.

c) Les insuffisances de la coordination des programmes de travail et du recours à d'autres sources de renseignements

54. A sa quarante-neuvième session, le Conseil économique et social a adopté la résolution 1549 (XLIX) relative aux consultations préalables sur les programmes de travail, dans laquelle il se félicitait que les secrétariats des organismes des Nations Unies soient convenus de procéder à des consultations préalables sur leurs programmes de travail, et priait le Secrétaire général de veiller, dans tous les secteurs du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies qui relèvent de sa responsabilité générale, à ce que des consultations de ce genre aient lieu au sujet de tous les projets de programme de travail et de toutes les propositions nouvelles avant qu'ils soient examinés par les organes intergouvernementaux intéressés. A la deuxième session du Comité des ressources naturelles, on a déclaré qu'il fallait "s'assurer soigneusement", dans le cas de chaque activité, que celle-ci n'était "pas déjà poursuivie de façon satisfaisante en dehors des organismes des Nations Unies" (E/5097). A la dixième session du Conseil du commerce et du développement, divers représentants ont insisté de même sur le fait qu'il importait de coordonner les grands projets de recherche avec ceux qui sont entrepris par les autres organismes - dans le cas de la CNUCED, par exemple, avec les projets du GATT (E/8415/Rev.1).

55. Dès 1948, le CCQAB se déclarait d'avis qu'il ne convenait pas de chercher à s'assurer les services de consultants de l'extérieur "avant que le Secrétariat eût la certitude qu'il était impossible d'obtenir au sein d'une institution spécialisée un avis autorisé dans le domaine particulier en question" (A/534).

56. Pour sa part, le Secrétaire général a reconnu devant le Comité du programme et de la coordination (CPC), à sa cinquième session, qu'il existait certaines activités qui pourraient peut-être être menées avec la même efficacité - ou une efficacité accrue - par des organisations intergouvernementales au niveau régional, ou au niveau national par une organisation gouvernementale ou par des institutions privées de recherche (E/4793).

57. Dans son vingt-quatrième rapport à l'Assemblée générale (A/8408/Add.23) le CCCQAB a fait expressément observer que la CNUCED, l'ONUDI et le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU s'occupaient simultanément de travaux relatifs au transfert des techniques. Les Inspecteurs voudraient ajouter que dans le cas du Département, les activités dans ce domaine sont réparties entre plusieurs services - et qu'on fait appel en général à des sources extérieures de compétences. Ils notent que l'ONUDI et le Centre de l'habitation, de la construction et de la planification du Département des affaires économiques et sociales exécutent simultanément des activités dans le domaine des techniques de la construction, et la CNUCED, l'ONUDI et la Division des ressources et des transports du Département des affaires économiques et sociales dans celui des ressources naturelles.

58. Selon ce qui a été déclaré aux Inspecteurs, il arrive fréquemment que lorsqu'un service apprend qu'un autre service a entrepris une étude sur un sujet auquel lui aussi s'intéresse, l'étude en question est déjà en cours ou même terminée. Dans le meilleur des cas, les services peuvent prendre connaissance de leurs programmes de travail respectifs, mais même alors, ceux-ci sont communiqués principalement "pour information" et non pas en vue de recueillir des observations ou des suggestions.

L'ONUDI a recruté en 1971 un consultant pour entreprendre, moyennant 6 000 dollars une étude complexe sur les tendances probables de la production et la concurrence du caoutchouc naturel et du caoutchouc synthétique. Deux autres consultants ont été engagés par contrat la même année par la CNUCED, moyennant 11 500 dollars, pour faire rapport sur la rentabilité de nouveaux investissements dans le caoutchouc naturel. En 1971 encore, l'ONUDI a recruté un consultant, pour le prix de 2 000 dollars, en vue de rassembler des données et d'établir une étude sur la production de protéines à partir d'hydrocarbures, sans qu'il soit tenu compte des activités que le Bureau de la science et de la technique du Département des affaires économiques et sociales, lui aussi avec l'aide de nombreux consultants, exécute régulièrement dans le domaine des protéines.

En 1971-1972, la Division de l'espace extra-atmosphérique du Département des affaires politiques et des affaires du Conseil de sécurité a engagé par contrat trois consultants pour établir des études sur les satellites de détection des ressources terrestres et leurs possibilités (coût : 2 000 dollars), la télédétection aérospatiale pour l'agriculture, les ressources naturelles et l'environnement (coût : 2 000 dollars) et les incidences politiques et juridiques de la télédétection par satellites (coût : 2 000 dollars). Or en 1969-1970, la Division des ressources et des transports avait déjà passé des contrats avec des consultants pour une étude sur les possibilités pratiques d'utilisation des satellites placés sur orbite autour de la Terre, de la photographie et des données de télédétection obtenues à l'aide de ces satellites

pour établir des cartes et des inventaires des ressources naturelles (coût : 2 525 dollars) et une étude sur les aspects juridiques des applications de la télédétection à partir de l'atmosphère et de l'espace extra-atmosphérique au domaine des ressources naturelles (coût : 1 600 dollars).

59. Les Inspecteurs doutent qu'il y ait eu une coordination satisfaisante entre les services intéressés. Ils se demandent en particulier si l'étude des aspects juridiques du projet mentionné en dernier lieu relève logiquement de la compétence de la Division des ressources et des transports du Département des affaires économiques et sociales.

60. La Division du développement social du Siège a le grand avantage, lorsque le Secrétariat ne peut lui fournir les avis spécialisés dont elle a besoin, de pouvoir faire appel à deux instituts : l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, situé à Genève, et l'Institut de recherche des Nations Unies sur la défense sociale, dont le siège est à Rome. Avec le premier, la Division a des rapports organiques étroits et en quelque sorte personnels, et les programmes de travail des deux organes semblent être bien coordonnés. Avec le second, organisme de création plus récente, ses liens semblent être plus lâches et la coordination moins poussée. Notant l'étendue du programme de travail de la Division dans le domaine de la défense sociale (au moins 16 000 dollars d'honoraires de consultants pour la période 1969-1971) et le caractère extrêmement spécialisé de l'étude de cette discipline, qui est la raison d'être de l'Institut de Rome, les Inspecteurs expriment l'espoir que la coordination entre les deux services deviendra encore plus étroite et qu'à l'avenir la Division confiera à l'Institut une grande partie de ses travaux de recherche dans ce domaine.

Un consultant a été engagé, pour le prix de 3 000 dollars, en vue d'établir un rapport sur les perspectives de développement de l'industrie automobile en Amérique latine au cours de la deuxième Décennie du développement. On a versé 4 230 dollars à un expert pour se rendre dans neuf pays d'Amérique latine et établir une étude sur les usines de production d'engrais dans cette région. On a chargé un troisième consultant de rédiger, pour le prix de 750 dollars une étude sur les politiques et les stratégies de l'industrie en Amérique latine. Un autre encore - coût : 1 775 dollars - a été engagé pour se rendre à Quito en vue d'établir des contacts avec le gouvernement et rédiger un rapport sur les raisons de la sous-utilisation des industries des engrains et des pesticides. On a versé 6 350 dollars à un consultant pour établir un rapport sur le développement de la petite industrie en dehors des zones métropolitaines, axé principalement sur l'expérience de l'Amérique latine. On a engagé un consultant (2 500 dollars) pour entreprendre une étude préliminaire sur le choix de l'emplacement d'entreprises industrielles concurrentielles internationales (multinationales et endorégionales) sur le territoire d'une communauté économiquement intégrée de l'Afrique orientale; un autre a été engagé pour rédiger une étude sur l'industrialisation en Afrique orientale (1 610 dollars); un autre pour une étude sur la situation et les perspectives de l'industrie de production de l'aluminium dans la région de la CEAEO (1 200 dollars); et un autre encore pour entreprendre une "enquête sur les politiques appliquées et les mécanismes mis en place dans certains pays du Moyen-Orient, etc" (2 000 dollars).

Enfin, on a engagé deux consultants pour entreprendre une étude comparative et analytique du niveau d'industrialisation dans certains pays du Moyen-Orient (respectivement 2 300 et 2 000 dollars).

61. Aucun des consultants mentionnés ci-dessus ne venait de la région qu'il était appelé à étudier; en fait, certains d'entre eux résidaient très loin du lieu de leur mission. Les Inspecteurs, sans mettre en doute les qualifications de ces consultants et tout en reconnaissant que dans des cas exceptionnels les experts sont si rares que leur compétence doit primer toute autre considération, estiment néanmoins qu'il ne faut pas envisager les connaissances techniques isolément et qu'il faut tenir compte aussi des conditions locales, qu'un consultant engagé dans un pays éloigné, aussi compétent qu'il soit du point de vue technique, ne connaît pas nécessairement.

62. Les Inspecteurs notent que d'après la réglementation de l'ONUDI - et il semble que seule cette organisation ait prévu une garantie de ce genre - les fonctionnaires présentant une demande doivent consulter les secrétariats économiques régionaux et le BESNUB avant d'inscrire à leur programme de travail des missions régionales ou interrégionales et cela afin d'éviter les doubles emplois. Ils espèrent que cette clause sera à l'avenir plus strictement respectée à l'ONUDI elle-même et suggèrent qu'elle figure parmi les règles dont ils proposent l'adoption au paragraphe 221.

63. Un consultant a été engagé par l'ONUDI pour 1 500 dollars en vue de rédiger une étude sur les radioisotopes et le rayonnement dans le développement industriel. Sauf erreur, c'est là un des grands domaines d'étude de l'AIEA depuis de nombreuses années. Une nouvelle étude était-elle indispensable et si elle l'était l'AIEA n'aurait-elle pas pu fournir les renseignements nécessaires? Le projet a-t-il fait l'objet de mesures de coordination avec l'AIEA?

64. Les exemples ci-dessus posent la question des sources possibles de renseignements qui existent à la fois au sein du système des Nations Unies et à l'extérieur de ce système. En fait les Inspecteurs ont l'impression que l'on pourrait essayer d'"exploiter" davantage certaines de ces sources possibles, à savoir les ministères, les universités et les instituts de recherche et établissements analogues en particulier lorsqu'il s'agit uniquement de données de fait ou de renseignements statistiques (par exemple pour les nombreuses "monographies par pays") que d'autres organismes des Nations Unies semblent quelquefois pouvoir obtenir gratuitement.

65. Les Inspecteurs n'ignorent pas que dans une certaine mesure les doubles emplois et les chevauchements sont inévitables dans le cadre d'un système aussi vaste et aussi diversifié que le système des Nations Unies, où chaque organisme ou service peut invoquer sa manière propre d'aborder un problème d'intérêt général. La prolifération des organes délibérants ou chargés d'établir les programmes aboutit nécessairement à une fragmentation du processus d'adoption des décisions. Plusieurs services peuvent invoquer des décisions d'organes délibérants ou chargés d'établir les programmes qui risquent de provoquer des chevauchements mais qu'ils estiment néanmoins devoir obligatoirement appliquer. Les Inspecteurs sont au courant des efforts qui sont faits actuellement pour améliorer la coordination et l'échange des renseignements entre les organismes des Nations Unies. C'est ainsi que la FAO et la CNUCED organisent tous les six mois des réunions intersecrétariats et que dans certains cas la coordination semble avoir abouti à une coopération positive. La CNUCED et l'ONUDI font de même avec semble-t-il plus ou moins de succès selon les cas.

En raison de l'inquiétude de plus en plus souvent exprimée par divers organes, par le CCQAB et par le Secrétaire général lui-même à cet égard, les Inspecteurs formulent l'espoir que ces efforts seront intensifiés.

66. Ils estiment en particulier que lorsqu'un service prévoit de faire appel à des sources extérieures de compétences pour une étude à laquelle il est possible que d'autres services s'intéressent de près ou pour une étude portant sur un domaine dans lequel d'autres services peuvent avoir acquis une certaine expérience, il devrait leur communiquer son plan général, leur demander leur opinion pour le choix de son consultant, et, si ils en ont le temps, obtenir leur avis sur le "produit" de l'étude en question.

d) Le caractère trop ambitieux ou peu réaliste des programmes prévoyant le recours à des sources extérieures de compétences

67. Notant que dans de nombreux cas les crédits ouverts pour les programmes de consultants et de groupes spéciaux d'experts de nombreux services et de l'ensemble de l'ONU n'étaient pas entièrement utilisés (tableau 3), le CCQAB a à diverses reprises laissé entendre que ces programmes étaient "trop ambitieux" ou "peu réalisistes" (A/6707, A/8406).

68. Depuis 1963, pour l'ensemble de l'ONU, le pourcentage de non utilisation des crédits ouverts pour faciliter le recours à des sources extérieures de compétences a varié entre les chiffres extrêmes de 3,6 p. 100 (en 1970) et de 27,9 p. 100 (en 1966). Il n'y a eu dépassement de crédits qu'en trois occasions : en 1968 (de 3 p. 100), en 1969 (de 2,3 p. 100) et en 1971 (de 5,5 p. 100). Les dépenses relatives aux consultants engagés à titre personnel ont dépassé les crédits ouverts à quatre reprises : en 1968 (de 37 p. 100), en 1970 (de 1,5 p. 100), en 1971 (de 15,7 p. 100) et en 1972 (de 1,6 p. 100); les autres années les crédits non utilisés ont varié entre 1,8 p. 100 (en 1967) et 26,2 p. 100 (en 1966). Dans le cas des groupes spéciaux d'experts, les crédits ouverts ont été insuffisants à deux reprises : en 1963 (de 3,7 p. 100) et en 1969 (de 30,2 p. 100); les autres années les crédits non utilisés ont varié entre 14,8 p. 100 (en 1965) et 69,7 p. 100 (en 1968).

69. Les crédits accordés ces dernières années au Département des affaires économiques et sociales pour l'emploi de ses consultants ont toujours été insuffisants si l'on considère ce département dans son ensemble : en 1969 de 4,9 p. 100, en 1970 de 4,6 p. 100 et en 1971 de 3,1 p. 100. En revanche, pour certains services du Département, le solde restant à la fin de l'année a atteint 67 p. 100 en 1969 (Cabinet du Secrétaire général adjoint), 60 p. 100 en 1970 (Bureau de statistique) et 48,1 p. 100 en 1971 (Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement) (pour 1971, voir le tableau 4.1). En fait, un service seulement, la Division des ressources et des transports, a dépassé deux années de suite les crédits ouverts pour l'emploi des consultants : de 10 p. 100 en 1970 et de 29,1 p. 100 en 1971 (dans le dernier cas en raison probablement de sa participation de dernière minute à la Conférence de Stockholm). L'analyse par projet est également révélatrice. C'est ainsi qu'en 1971 le Bureau de la science et de la technique n'a dépassé les crédits ouverts que pour un seul de ces projets (de moins de 8 000 dollars) et ses dépenses ont été inférieures aux crédits ouverts dans le cas de tous les autres projets, le solde ayant été de près de 14 000 dollars.

70. A l'ONUDI, les crédits ouverts en 1971 pour l'emploi de consultants ont été sous-utilisés dans une proportion encore plus élevée - 45,5 p. 100 pour l'ensemble de l'organisation, les chiffres par service allant de 35 à 65 p. 100.

71. La CNUCED, par contre semble avoir dépassé les crédits qui avaient été ouverts pour l'emploi de consultants à la fois en 1969 et en 1970 - de 2,7 p. 100 et de 2,3 p. 100 respectivement - et les avoir sous-utilisés en 1971 - de 0,08 p. 100 seulement 9/.

9/ Les données de la CNUCED ne sont pas ventilées par la division.

Tableau 3^{a/}

Organisation des Nations Unies^{1/}: Pourcentage des dépenses par rapport aux crédits autorisés pour le recours à des sources extérieures de compétences, 1963-1972

(En dollars des Etats-Unis)

Année	Consultants			Groupes spéciaux d'experts			Total pour l'ensemble des sources extérieures de compétences			Solde approximatif non utilisé %
	Crédits ouverts (Dollars)	Dépenses (Dollars)	Solde approximatif non utilisé %	Crédits ouverts (Dollars)	Dépenses (Dollars)	Solde approximatif non utilisé %	Crédits ouverts (Dollars)	Dépenses (Dollars)	Solde approximatif non utilisé %	
1963	434 000	354 360	18,4	140 000	145 175	(3,7)	574 000	499 535	13	
1964	511 200	439 250	14,1	139 800	114 960	17,8	650 000	554 210	14,9	
1965	675 500	647 155	4,2	97 000	82 685	14,8	772 500	729 840	5,5	
1966	1 277 500	941 900	26,3	265 500	170 170	35,9	1 543 000	1 112 070	27,9	
1967	1 144 000	1 122 930	1,8	458 000	244 410	46,6	1 602 000	1 367 340	14,7	
1968 b/	983 700	1 348 491	(37,1)	459 800	139 070	69,8	1 443 500	1 487 561	(3,1)	
1969 b/	1 475 700	1 415 498	4,1	335 900	437 001	(30,1)	1 811 600	1 852 499	(2,3)	
1970 b/	1 742 200	1 769 112	(1,5)	508 300	401 067	21,1	2 250 500	2 170 179	3,6	
1971 b/	2 082 800	2 409 605	(15,7)	679 600	503 670	25,9	2 762 400	2 913 275	(5,5)	
1972 b/	1 739 900	1 768 264	(1,6)	499 500	363 742	27,2	2 239 400	2 132 006	4,8	

a/ Sources : Crédits ouverts

	Dépenses
1962 : A/5205	A/5505
1963 : A/5505; A/5205/Add.1	A/5805
1964 : A/5805; A/5505/Add.1	A/6005
1965 : A/6005	A/6305
1966 : A/6305; A/6005/Add.1	A/6705
1967 : A/6705; A/6305/Add.1	A/7205, volume I
1968 : A/7205, volume I; A/6705/Add.1	
1969 : A/7606, volume I; A/7205/Add.1	
1970 : A/8006, volume I; A/7606/Add.1	
1971 : A/8406, volumes I et II; A/8006/Add.1	
1972 : A/8706, volumes I et II; A/8406/Add.1	

Les chiffres des dépenses pour 1968-1972 ont été fournis par le Bureau des services financiers (Division du budget) du Secrétariat de l'ONU; par le Service administratif de la CNUCED; et par le Service financier de l'ONUDI.

b/ Chiffres donnés uniquement à titre indicatif. Dans de nombreux cas, d'autres chiffres que ceux fournis par le Bureau des services financiers (Division du budget) ont été communiqués aux Inspecteurs par divers services recourant à des sources extérieures de compétences.

1/ A l'exclusion du Haut Commissariat pour les réfugiés.

Tableau 4.1^{a/}

Département des affaires économiques et sociales de l'ONU : Etat relatif à l'utilisation en 1971 des fonds devant permettre de recourir à des sources extérieures de compétences

Consultants
(En dollars des Etats-Unis)

Service	Crédits demandés Dollars	Crédits approuvés Dollars	Sommes engagées au 31 mai % 1/	Sommes engagées au 31 août % 1/	Sommes dépensées au 31 décembre Dollars	% 1/	Solde Dollars	%	Remarques
Cabinet du Secrétaire général adjoint	7 200				55 084	137,7	(15 084)	(37,7)	
Cabinet de l'Adjoint du Secrétaire général adjoint	-) 40 000	40	49	-	-	-	-	
Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement	26 800	37 000	21	46	19 212	51,9	17 788	48,1	Au 31 juillet
Centre de l'habitation, de la construction et de la planification	115 200	101 000	40	78	90 398	89,5	10 602	10,5	Au 15 août
Division de la population	36 800	26 000	73	59	21 516	82,8	4 484	17,2	Au 25 août
Division de l'administration publique	4 400	10 000	50	50,5	8 631	86,3	1 369	13,7	Au 5 août
Division des finances publiques et des institutions financières	52 800	62 000	55	81	59 285	95,6	2 715	4,4	
Division des ressources et des transports ...	148 000	144 000	81	94	185 905	129,1	(41 905)	(29,1)	Au 30 juin ^{b/}
Bureau de la science et de la technique	74 000	60 000	27	52	46 460	77,4	13 540	22,6	Au 18 août
Division du développement social	124 000	98 000	28	69	98 629	100,6	(629)	(0,6)	Au 30 juin
Bureau de statistique	62 200	37 000	50	111	49 009	132,5	(12 009)	(32,5)	
Total	651 400	615 000	49	75	634 129	103,1	(19 129)	(3,1)	

^{a/} Source : Secrétariat.^{b/} Y compris 44 200 dollars pour l'Environnement.

1/ Les pourcentages sont calculés à partir des crédits approuvés.

Tableau 4.2^{a/}

Département des affaires économiques et sociales de l'ONU : Etat relatif à l'utilisation en 1971 des fonds devant permettre de recourir à des sources extérieures de compétences

Groupes spéciaux d'experts
(En dollars des Etats-Unis)

Service	Crédits demandés Dollars	Crédits approuvés Dollars	Sommes engagées au 31 mai % 1/	Sommes engagées au 31 août % 1/	Sommes dépensées au 31 décembre Dollars	Solde Dollars	Solde % 1/	Remarques
Cabinet du Secrétaire général adjoint	-	-	-	-	-	-	-	-
Cabinet de l'Adjoint du Secrétaire général adjoint	-	-	-	-	-	-	-	-
Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement	-	-	-	-	-	-	-	-
Centre de l'habitation, de la construction et de la planification	21 300	26 500	10,5	31,1	14 558	54,9	11 942	45,1
Division de la population	24 000	44 500	66,8	63,8	28 876	64,9	15 624	35,1
Division de l'administration publique	28 500	23 000	98	98	22 567	98,1	433	1,9
Division des finances publiques et des institutions financières	30 700	29 000	49,6	72,4	41 751	144	(12 751)	(44)
Division des ressources et des transports	48 300	44 000	47,9	46,1	30 162	68,5	13 838	31,4
Bureau de la science et de la technique ..	17 600	20 000	59,6	57,9	20 566	102,8	(566)	(2,8)
Division du développement social	26 000	25 000	53,8	92,3	24 159	96,6	841	3,4
Bureau de statistique	<u>24 500</u>	<u>21 000</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>21 000</u>	<u>100</u>
Total	220 900	233 000	49,7	58,4	182 639	78,4	50 361	21,6

a/ Source : Secrétariat.

1/ Les pourcentages sont calculés à partir des crédits approuvés.

72. Une bonne partie des fonds alloués ces dernières années à la Division des droits de l'homme pour l'emploi de consultants n'ont pas été dépensés, essentiellement parce que dans certains domaines il n'est pas facile de se procurer des experts ou des données. C'est ainsi que sur les 106 250 dollars attribués à la Division en 1969-1971, 38 880 dollars seulement ont été dépensés. En 1970, le Service juridique avait d'abord prévu 77 500 dollars de dépenses. Pour diverses raisons il a dû ramener son budget à 33 600 dollars, dont il n'a en fin de compte dépensé que 29 150 dollars.

73. La situation est à peu près la même pour les groupes spéciaux d'experts. Pour l'ensemble du Département des affaires économiques et sociales, le solde des fonds non utilisés a été en 1969 de 8,8 p. 100, en 1970 de 16,3 p. 100 et en 1971 de 21,6 p. 100. Mais dans certains services il a atteint en 1969 jusqu'à 14,6 p. 100 (Division des ressources et des transports), en 1970, 37,3 p. 100 (Division des finances publiques et des institutions financières) et en 1971 de 100 p. 100 (Bureau de statistique). Au cours de ces trois années, deux services seulement ont dépassé (tous deux en 1971) les crédits qui leur avaient été accordés : la Division des finances publiques et des institutions financières de 44 p. 100 et le Bureau de la science et de la technique de 2,8 p. 100 (tableau 4.2).

74. Un certain nombre de raisons sont avancées pour expliquer cet état de choses : certaines d'entre elles sont sans aucun doute indépendantes de la volonté du Secrétariat, mais dans d'autres cas il est clair qu'il aurait pu agir. Il faut tenir compte, tout d'abord, des diverses initiatives imprévisibles des organes délibérants ou chargés d'établir les programmes, et de la nécessité qui s'ensuit de réviser les priorités, de ralentir ou de "geler" l'exécution de certains projets approuvés précédemment, de les annuler complètement et d'en lancer d'autres à leur place. Le problème se pose également de trouver le consultant qui donnera satisfaction et de le trouver au bon moment. Certaines réunions de groupes spéciaux ou d'autres réunions de caractère technique pour lesquelles on a retenu les services de consultants doivent être repoussées ou même annulées parce que le gouvernement du pays d'accueil a changé d'avis à la dernière minute ou en raison d'événements politiques survenus dans le pays ou dans la région. En revanche, les Inspecteurs ont pu identifier bon nombre de projets pour lesquels il était prévu d'utiliser les services de consultants engagés à titre personnel ou de groupes d'experts et qui semblent avoir été retardés ou "gelés", voire annulés, sur l'initiative même du Secrétariat ou parce qu'on en avait commencé l'exécution soit avant qu'un financement adéquat fût assuré, soit avant qu'ils fussent approuvés par les organes délibérants ou chargés d'établir les programmes. Certains crédits ouverts ne sont pas utilisés parce qu'il a été possible de consacrer à des consultants les crédits correspondant à des postes vacants. Enfin (bien qu'il ne s'agisse pas là vraiment d'un cas de non-utilisation des crédits mais plutôt de circonstances où des activités approuvées antérieurement sont sacrifiées à la suite d'un remaniement des programmes effectués à la dernière minute par le Secrétariat), certains services peuvent se voir refuser des fonds déjà alloués afin que d'autres puissent entreprendre des activités nouvelles ou non inscrites au programme.

Une étude sur "les politiques foncières urbaines et le contrôle foncier", a été prévue dans le programme de travail du Centre de l'habitation, de la construction et de la planification à la suite de la deuxième session du Comité chargé des mêmes questions. Etant donné l'ampleur de la tâche et les

ressources limitées dont on disposait pour la réalisation de ce projet, il a été décidé de l'exécuter par étapes. Commencé en 1966, il a nécessité à ce jour cinq études régionales (établies par dix consultants), ainsi que la constitution d'un groupe spécial de huit experts et l'organisation d'un séminaire interrégional, les frais s'élevant au total à 77 000 dollars au moins, provenant à la fois du budget ordinaire et de l'Assistance technique du PNUD. L'ensemble du rapport, prévu à l'origine pour juillet 1972, devrait être achevé en 1973, mais bien que sa publication ait été approuvée dès 1970, le coût supplémentaire prévu s'élevant à 11 000 dollars, on ne pense pas qu'il paraîtra avant 1975. Lorsque les Inspecteurs ont émis l'hypothèse que ses conclusions seraient peut-être alors dépassées, on les a assurés que "l'évolution dans ce domaine est suffisamment lente pour justifier l'investissement". Les Inspecteurs continuent de se poser la question.

Un autre projet retardé par manque de ressources est le rapport d'un groupe d'experts sur "les projections et la planification dans le domaine cartographique pour la deuxième Décennie du développement", qui s'est réuni en novembre 1971. On espère que le rapport final paraîtra au plus tard à l'automne 1973, c'est-à-dire deux ans après la réunion en question et bien après le début des activités de la deuxième Décennie du développement, dont il devait faire partie.

Un projet sur "les indicateurs sociaux en matière d'habitation et de développement urbain" se trouve "bloqué" après des dépenses initiales de 9 000 dollars au moins.

Un plan de travail annoté destiné à un colloque sur "les politiques en matière d'énergie et la concurrence internationale dans le secteur des combustibles" a été achevé; les Inspecteurs n'ont pu déterminer avec certitude son coût, mais il ne peut être utilisé car le colloque n'a pas eu lieu, à nouveau par manque de fonds.

Un consultant a été engagé sous contrat en 1971 pour 4 500 dollars (plus les frais de voyage et les indemnités journalières) pour rédiger un document sur "les méthodes de coopération internationale en matière de développement et d'utilisation des hydrocarbures en ce qui concerne particulièrement les pays en voie de développement", document qui devait servir éventuellement à un colloque interrégional sur la coopération entre pays en voie de développement pour la mise en valeur des hydrocarbures prévu pour 1973. Le service intéressé n'a demandé au PNUD de financer ce colloque qu'en 1972. Au moment où ces lignes ont été écrites, on ne savait pas si la demande serait satisfaite.

La Conférence internationale de l'eau, qui est envisagée depuis plusieurs années et qui, dans l'état actuel des choses, ne pourrait guère avoir lieu avant 1975, n'a pas encore été approuvée par le Conseil économique et social ou l'Assemblée générale. Néanmoins, un certain nombre d'études ont été commandées à des consultants et des groupes d'experts ou groupes d'études ont été réunis ou sont envisagés en prévision de cette conférence.

Dans un autre cas encore, un colloque est prévu, les fonds sont disponibles et le travail des consultants est prêt ou va l'être. Il ne reste plus qu'à trouver un pays d'accueil.

75. Les Inspecteurs ont été informés que si le Secrétariat devait attendre, pour lancer un projet, que les crédits soient approuvés, le calendrier du projet risquait de ne pas être respecté. En outre, dans le cas de réunions financées par le PNUD, il n'existe, étant donné les procédures actuelles, aucune garantie préalable que les fonds seront versés; il faut donc soit commencer les travaux dans l'espoir que l'argent finira par être trouvé, soit "geler" ou même annuler un programme ou un projet. La première solution est jugée préférable, car dans le cas où le FNUD n'accorderait pas son appui, on peut toujours reprogrammer ou obtenir des fonds d'autres sources. Les Inspecteurs espèrent que la situation s'améliorera avec l'instauration d'un cycle de programmation biennal.

76. Certains des services organiques eux-mêmes ont confirmé aux Inspecteurs que parfois les réunions de groupes spéciaux d'experts ne sont pas préparées avec autant de soin qu'elles devraient l'être. Ils leur ont indiqué que dans des conditions idéales, les experts participant à une réunion devraient recevoir la documentation pertinente au moins quatre à six semaines à l'avance; un chef de division par intérim trouve même que les experts devraient être invités à présenter par écrit leurs observations préliminaires sur cette documentation, ce qui prouverait qu'ils l'ont étudiée. Il n'en est cependant pas toujours ainsi; dans certains cas, la documentation n'arrive que le jour de l'ouverture de la réunion, soit que le personnel permanent chargé de l'établir ait été occupé à d'autres tâches, soit que des retards soient intervenus dans le programme de travail des consultants. Quoi qu'il en soit, de telles réunions ne peuvent guère qu'approuver les conclusions ou les recommandations du Secrétariat (ou des consultants), ce qui fait douter de leur utilité.

77. Le Secrétariat soutient que les diverses études ainsi établies par des consultants, qu'elles soient ou non utilisées de la manière initialement prévue, "présentent un intérêt en soi", en ce sens qu'elles constituent une source de renseignements et de données d'expérience qui peut toujours servir dans le cadre du programme de travail d'un service. Il en est peut-être ainsi dans certains cas, mais dans d'autres les renseignements fournis devront inévitablement être mis à jour, ce qui peut impliquer le recours à de nouveaux consultants ou l'organisation de nouvelles réunions. Par ailleurs, si l'on part de ce principe, pratiquement toute étude qui a été effectuée ou dont l'établissement a été demandé peut "présenter un intérêt en soi". Etant donné la pénurie générale de fonds, les Inspecteurs ne trouvent guère judicieux de donner le "feu vert" à des projets qui, en dépit de leurs mérites, risquent de ne pas porter fruit. D'ailleurs, si de tels projets "présentent un intérêt en soi", et s'ils n'ont donc pas besoin de la "sanction" d'un groupe d'experts représentatif, on ne voit pas très bien pourquoi il faut faire appel à un tel groupe, si ce n'est simplement pour parer d'une "auréole d'autorité" des conclusions et des recommandations dont la validité pourrait autrement être contestée.

78. De manière générale, les Inspecteurs ne peuvent s'empêcher de se demander si dans certains cas les services intéressés n'établissent pas de programmes - et n'engagent pas de consultants ou n'organisent pas de réunions - sans s'assurer que

l'idée en question est au point où qu'elle est assez généralement admise ou recueille un appui assez large. C'est ainsi qu'en 1971 une réunion d'experts a été organisée à Addis-Abeba sur la coordination de la recherche en matière de construction en Afrique. Sur les huit pays africains invités, quatre seulement ont participé à la réunion. Ceci pose à nouveau la question des priorités : n'y a-t-il pas de projets plus urgents à exécuter dans le cadre du programme, et s'il n'y en a pas, ne serait-il pas préférable d'utiliser pour d'autres activités de l'Organisation les ressources disponibles, si tant est qu'il faille les utiliser?

79. De nombreux hauts fonctionnaires du Secrétariat admettent que fréquemment les programmes préparés en début d'année n'ont guère de rapport avec ce qui se passe dans la réalité. Certains d'entre eux vont même plus loin et laissent entendre qu'une bonne partie des programmes envisagés et exécutés n'ont pas grand chose à voir avec les besoins véritables des pays en voie de développement, dans la mesure où ils sont établis essentiellement en fonction du montant des ressources disponibles, des idées de tel ou tel Directeur et de la possibilité de trouver des experts dans tel ou tel domaine.

80. Les Inspecteurs estiment que les problèmes évoqués dans les paragraphes précédents sont liés à la façon dont est conçu à l'heure actuelle le recours à des sources extérieures de compétences, aux rapports réciproques entre consultants engagés à titre personnel et groupes d'experts et aux fins qu'ils sont appelés à servir mais qu'ils ne servent pas forcément.

81. D'après le Secrétaire général, une autre raison pour laquelle les crédits approuvés pour rémunérer les services d'experts de l'extérieur ne sont pas tous dépensés tient au fait que les honoraires des consultants sont imputés sur les crédits correspondants à des postes permanents demeurés vacants (A/8406).

82. Depuis le début des années 50, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a maintes fois exprimé sa préoccupation au sujet de la pratique consistant à payer les services des consultants et du personnel temporaire à l'aide des économies qui découlent de vacances prolongées de postes permanents. Pour leur part, les vérificateurs intérieurs des comptes ont décidé, dans l'étude qu'ils ont faite en 1965 sur le recours à du personnel engagé à titre temporaire à l'ONU que le coût des travaux que l'on fait faire par du personnel engagé à titre temporaire ne devrait pas être imputé sur les crédits ouverts pour les postes permanents.

83. D'après le Secrétariat, le recours à cette procédure est rendu nécessaire par des additions imprévues au programme, et par l'impossibilité persistante de pourvoir les postes permanents vacants. Le Secrétariat allègue en outre que le règlement financier en vigueur n'interdit pas des transferts de cet ordre entre chapitres du budget; s'il les interdisait, le Secrétaire général serait privé de la latitude dont il a besoin pour faire face aux imprévus.

84. En fait, à l'heure actuelle, comme il est dit clairement dans les directives à usage interne du Département des affaires économiques et sociales qui ont été établies en 1970, s'il arrive qu'un poste permanent de classe correspondante ou de classe plus élevée ne soit pas pourvu, et même si l'on est à la recherche d'un

candidat, rien ne s'oppose à ce que l'on utilise provisoirement ce poste vacant pour la durée de la nomination du consultant, que celui-ci soit engagé à court terme ou pour une durée déterminée, évitant ainsi d'imputer le coût correspondant sur les crédits ouverts dans le budget de la division au titre des consultants.

85. On s'est beaucoup plaint aux Inspecteurs du fait que certains services qui prévoient fréquemment trop de crédits pour le recours à des sources extérieures de compétences, auraient tendance à dépenser au cours du deuxième semestre tous les crédits qui leur restent, même s'ils doivent pour cela improviser quelque projet d'importance contestable et engager un consultant de qualité médiocre, de crainte de voir l'année suivante leurs demandes de crédits réduites du montant qu'ils n'auraient pas dépensé. Ils ont également appris que certains services "gonflent" leur programme annuel et y font figurer des réunions spéciales qu'ils n'ont pas l'intention d'organiser, en partant de l'hypothèse que le programme prévu sera de toute façon amputé.

86. Les Inspecteurs ont examiné l'état des dépenses engagées pour le recours aux sources extérieures de compétences par le Département des affaires économiques et sociales aux 31 mai, 31 août et 31 décembre des exercices 1969, 1970 et 1971 (comme tous les services n'utilisent pas la même date pour la clôture de leurs comptes, certains de ces chiffres n'ont qu'une valeur indicative).

87. Si l'on prend 1971 comme exemple, on s'aperçoit qu'au milieu de l'été, le Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement avait déjà dépensé (ou engagé) 46 p. 100 des crédits qui lui avaient été ouverts au titre des consultants, dépensant 5,9 p. 100 de plus au cours des derniers mois. Pour le Centre de l'habitation, de la construction et de la planification, les chiffres correspondants sont de 78 et 11,5 p. 100, respectivement; pour la Division de la population, ils sont de 59 et 23,8 p. 100; pour la Division de l'administration publique, de 50,5 et de 32,3 p. 100; pour la Division des finances publiques et des institutions financières, de 81 et 14,6 p. 100; pour la Division des ressources et des transports, de 94 et 35,1 p. 100 (soit 29,1 p. 100 de plus que le crédit alloué); pour le Bureau de la science et de la technique, de 52 et 25,4 p. 100; pour la Division du développement social, de 69 et 31,6 p. 100 (soit 0,6 p. 100 de plus que le crédit alloué) et pour le Bureau de statistique, de 111 et 21,5 p. 100 (soit 32,5 p. 100 de plus que le montant alloué). Le Cabinet du Secrétaire général adjoint et celui de son Adjoint avaient, ensemble, dépensé respectivement 49 et 88,7 p. 100 des crédits qui leur avaient été ouverts au titre des consultants (soit 37,7 p. 100 de plus que le montant qui leur avait été alloué) (tableau 4.1).

88. En ce qui concerne les dépenses engagées au titre des groupes spéciaux d'experts, les chiffres pour 1971 sont les suivants : Centre de l'habitation, de la construction et de la planification, 31,1 et 23,8 p. 100; Division de la population, 63,8 et 1,1 p. 100; Division de l'administration publique, 98 et 0,1 p. 100; Division des finances publiques et des institutions financières, 72,4 et 71,6 p. 100 (soit 44 p. 100 de plus que le montant alloué); Division du développement social, 92,3 et 4,3 p. 100, et Bureau de statistique, 0 p. 100 (tableau 4.2).

89. Les dépenses engagées par l'ONUDI pour des services de consultants pendant le dernier trimestre de 1971 représentaient, en moyenne, pour l'ensemble de cette

organisation, 18,6 p. 100 du total des crédits dont elle disposait à ce titre; c'est seulement dans le cas d'une division qu'elles ont atteint 26,7 p. 100 10/.

90. Dès 1953, le CCQAB avait déclaré que l'affectation à des travaux supplémentaires et imprévus, de crédits ouverts au titre des consultants dans le budget d'un département ne doit pas, en général, être considérée comme légitime, même s'il n'y a pas dépassement de crédits (A/2403). Aux termes de la règle de gestion financière 110.1, le Contrôleur est, entre autres, responsable devant le Secrétaire général "de l'affectation aux seules fins approuvées par l'Assemblée générale" des crédits ouverts au titre des consultants. La règle 110.2 précise qu'"il ne peut être fait de virement d'une allocation à l'autre sans l'autorisation écrite du Contrôleur".

91. Il semble aux Inspecteurs que l'autorisation de virer des fonds d'un projet à l'autre est accordée trop facilement. Il s'ensuit que des projets dont la priorité a été approuvée sont remis à plus tard sinon mis au rebut sur l'initiative du Secrétariat exclusivement, sans que les organes compétents, qu'il s'agisse d'organes délibérants ou d'organes chargés d'établir les programmes, aient eu leur mot à dire sur cette question importante. Dans le meilleur des cas, ils pourront tout juste prendre note d'un fait accompli.

Le meilleur exemple que l'on puisse fournir à ce propos concerne la contribution du Département des affaires économiques et sociales à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement. Comme les Inspecteurs l'indiquent dans une autre partie du rapport, il n'était pas prévu initialement que le Département contribue de façon notable à cette conférence. En fin de compte, divers services ont fait des études ou des rapports d'une valeur de plus de 100 000 dollars, et de mérite apparemment inégal quant au fond, qu'ils ont payés à l'aide des crédits ouverts au titre des consultants. En conséquence, le Département a dépassé de 19 129 dollars le montant total des crédits qui lui avaient été alloués au titre des consultants pour l'année considérée (615 000 dollars).

92. Etant donné la structure des dépenses de la plupart des services, qui s'ajoute aux difficultés soulevées régulièrement par les projets de dernière minute, il paraît souhaitable de réexaminer la proposition tendant à redistribuer au milieu de l'année, en tenant compte des soldes existants, les crédits ouverts au titre des consultants. En tout état de cause, aucun projet ne devrait être approuvé pour le dernier trimestre de l'année s'il ne figurait pas déjà dans le programme initial d'un service, à moins que, dans l'intervalle, un organe délibérant ou chargé d'établir un programme n'en demande expressément l'exécution. En outre, lorsqu'un projet est approuvé, son rang de priorité initial devrait être respecté, à moins que des raisons particulièremment convaincantes ne soient invoquées pour le modifier.

10/ Le système de comptabilité de la CNUCED ne permet pas de se livrer aux mêmes calculs que précédemment.

L'inaptitude du personnel permanent à s'adapter à l'évolution du rôle du Secrétariat

93. Il est inutile d'insister à nouveau dans le présent rapport sur le problème des vacances de postes. Il suffira de dire que certains des services qui font le plus souvent appel aux sources extérieures de compétences sont ceux où le nombre de postes d'administrateur vacants est le plus élevé; par ailleurs, il arrive que l'on s'abstienne de pourvoir des postes vacants de façon à conserver une plus grande marge de manœuvre pour recruter le type de personnel voulu.

94. La question de savoir dans quelle mesure le personnel permanent des services intéressés pourrait éventuellement s'acquitter des tâches confiées à des experts de l'extérieur pose, en ce qui concerne le personnel, des problèmes d'importance primordiale (normes de compétence professionnelle, productivité, etc.) dont se sont préoccupés les Etats Membres et qui, depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, ont fait l'objet de nombreuses études dont certaines sont encore en cours. Ces problèmes dépassent en général la portée du présent rapport. Mais ce serait manquer de réalisme que de mettre en question l'habitude de faire appel dans une large mesure à des sources extérieures de compétences sans examiner au moins certains aspects du problème.

95. Cet examen est à la fois difficile et ingrat. Le Service de gestion administrative lui-même n'a pas pu déterminer, avec autant de précision et d'objectivité qu'il l'aurait voulu, si les effectifs existants sont utilisés efficacement, en particulier parce que la technique des études de gestion, telle qu'elle se présente actuellement, convient mal à une institution comme le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies où les normes d'exécution, les évaluations de production, les indicateurs de qualité du travail, etc., sont non seulement inadéquats, mais aussi extrêmement difficiles à concevoir.

96. Les Inspecteurs se sont heurtés aux mêmes difficultés. Ils ont essayé tout d'abord d'analyser un échantillonnage des données statistiques disponibles. Prenant le Département des affaires économiques et sociales pour objet de leurs recherches, ils ont tenté de calculer, pour les trois dernières années, le pourcentage de consultants par rapport aux fonctionnaires permanents - à partir du nombre de postes permanents approuvés (quelles que soient les sources de financement), du nombre de consultants engagés par contrat et du nombre de mois de travail effectifs dans les deux cas au titre du programme ordinaire (voir tableau 5) 11/.

97. Les deux premiers chiffres n'ont qu'une importance relative puisque les consultants sont par définition des agents à temps partiel. Pour ce qui est du nombre de mois de travail effectifs, le taux moyen du Département dans son ensemble était assez raisonnable : en 1969 - 9,5 p. 100, en 1970 - 9,8 p. 100, et en 1971 - 8,1 p. 100. En revanche, à l'intérieur du Département, ce taux variait considérablement d'un service à l'autre - entre 0,6 et 87 p. 100 en 1969,

11/ Les chiffres relatifs aux mois de travail, a-t-on déclaré aux Inspecteurs, sont purement indicatifs étant donné qu'il n'y a aucun moyen de vérifier l'exactitude des ventilations présentées par les services organiques.

Tableau 5

Organisation des Nations Unies/Département des affaires économiques et sociales - Utilisation des compétences (par service) 1969-1972

Service	1969					1970					1971					1972				
	Nombre d'employés		Mois de travail effectifs			Nombre d'employés		Mois de travail effectifs			Nombre d'employés		Mois de travail effectifs			Nombre d'employés		Mois de travail effectifs		
	A ^{1/}	C ^{2/}	A	C	% ^{3/}	A ^{1/}	C ^{2/}	A	C	% ^{3/}	A ^{1/}	C ^{2/}	A	C	% ^{3/}	A ^{1/}	C ^{2/}	A	C	% ^{3/}
Direction exécutive et administration	31 (2) ^{a/}	12	-	-	-	31 (1)	20	-	-	-	31 (6)	26	-	-	-	39 (7)	10	-	-	-
Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement	47 (20)	5 (3)	581 (59)	4	0,6	47 (21)	9	566 (49)	10	1,6	47 (24)	7	420 (186)	10	1,6	48 (26)	2 (10)	-	-	-
Centre de l'habitation, de la construction et de la planification	26 (6)	23	259 (36)	28	8,7	26 (6)	27	323 (67)	48	11,0	26 (7)	39	384 (98)	60	11,1	26 (13)	29	-	-	-
Division des finances publiques et des institutions financières	11 (2)	28	110 (12)	46	27,4	11 (3)	45	132 (28)	54	25,2	11 (3)	25	131 (33)	28	14,6	11 (4)	16	-	-	-
Population	26 (4)	10 (3)	306 (9)	19	5,7	26 (5)	13	336 (132,5)	16	3,3	26 (7)	17	306 (185)	4	0,8	26 (15)	7	-	-	-
Administration publique	15 (8)	-	141 (44)	36	16,3	15 (8)	16	180 (66)	45	15,5	15 (8)	7	174 (74)	47	15,9	15 (14)	13	-	-	-
Division des ressources et des transports ..	44 (28)	51	472 (33)	67	11,7	44 (30)	37	433 (25)	110	19,4	44 (30)	67	455 (305)	118	13,4	42 (33)	49	-	-	-
Science et technique	7	57	84	60	71,4	7 (5)	25	96 (24)	50	29,4	7 (3)	36 (1)	120	30	25,0	7 (4)	14	-	-	-
Développement social	48 (10)	55 (4)	588 (75)	36	5,2	48 (9)	44	568 (45)	58	8,6	48 (14)	71 (8)	527 (85)	53	8,0	46 (15)	51 (18)	-	-	-
Statistique	57 (9)	11	-	-	-	57 (9)	7 (1)	658 (108)	28	3,5	57 (10)	12	672 (120)	26	3,2	58 (14)	8	-	-	-
Total	312 (89)	252 (10)	2 541 (268)	296	9,5	312 (97)	243 (2)	3 292 (544,5)	419	9,8	312 (112)	307 (16)	3 189 (1 086)	376	8,1	318 (145)	199 (28)	-	-	-

a/ Les chiffres figurant entre parenthèses concernent les conseillers régionaux (CR), les conseillers interrégionaux (CIR) et les postes financés au titre de fonds extra-budgétaires.

1/ Postes autorisés (c'est-à-dire y compris les postes vacants).

2/ Engagés par contrat.

3/ Pourcentage du nombre de mois de travail de consultants par rapport au nombre total de mois de travail (A, C, CR, CIR et Fonds extra-budgétaires)

4/ Demandés.

Sources : 1969 : A/7937; Secrétariat (Organisation des Nations Unies)

1970 : E/AC.51/52; Secrétariat (Organisation des Nations Unies)

1971 : E/AC.51/62; Secrétariat (Organisation des Nations Unies).

entre 1,6 et 29,4 p. 100 en 1970, et entre 0,8 et 25 p. 100 en 1971. Les principaux usagers n'avaient pas changé au cours de ces trois années : Bureau de la science et de la technique, Division des finances publiques et des institutions financières, Division de l'administration publique et Division des ressources et des transports 12/. Il est vrai que le Bureau de la science et de la technique est, du point de vue du personnel organique permanent, le moins important des services organiques du Département. Cependant, pour ce qui est de la plupart de ces grands consommateurs de compétences de l'extérieur, on peut dire que les sources extérieures de compétences se sont transformées en une sorte d'institution parallèle dont les usagers sont tributaires pour mener à bien une bonne part de leurs travaux.

a) La capacité du personnel permanent

98. Considérant que l'un des principaux arguments avancés par le Secrétariat pour faire largement appel aux sources extérieures de compétences était que les administrateurs ne possédaient pas ce type de compétences, les Inspecteurs ont examiné les "fiches analytiques" des administrateurs employés dans certaines des divisions et dans certains services du Département des affaires économiques et sociales. Tout en utilisant ces renseignements avec prudence, ils se sont rendu compte que dans leur majorité, ces fonctionnaires semblent être - au moins sur le papier - non seulement capables, dévoués, dotés de talents divers et même dans certains cas remarquables, mais que leurs références et leurs qualifications semblent dans la plupart des cas tout à fait adaptées aux responsabilités qui leur ont été confiées.

99. Les Inspecteurs notent que le Service de gestion administrative avait été également impressionné par le niveau généralement élevé de compétence technique du personnel du Département des affaires économiques et sociales, mais qu'il a estimé que ces qualités étaient mal utilisées, principalement pour la raison que la gestion laissait à désirer et que les priorités n'étaient pas clairement définies.

100. Chacun reconnaît que la notion de compétence est de nature insaisissable et instable et qu'elle se prête difficilement aux calculs. De plus, il est difficile à un observateur de l'extérieur de mettre en doute à première vue la parole d'un chef de service organique qui affirme ne pas disposer dans ce service des compétences nécessaires pour réaliser une étude destinée à faire autorité sur un sujet donné. Il lui faudrait non seulement être un expert en la matière, mais connaître également, mieux que par le biais des "fiches analytiques", les capacités de chacun des fonctionnaires intéressés.

12/ On s'aperçoit que ce taux a bien peu d'importance dans la réalité, si l'on sait qu'au moment où la Division de l'administration publique comprenait un seul poste permanent - celui du Directeur, avec lequel collaboraient des conseillers techniques - elle a établi, avec l'aide de consultants, un "manuel d'administration publique" qui, parmi les publications, est une de celles qui se sont le mieux vendues, qui a fait l'objet de plusieurs tirages et que l'on considère comme l'un des meilleurs ouvrages en la matière.

b) Les responsabilités respectives des fonctionnaires permanents et des experts de l'extérieur

101. Les Inspecteurs ont cherché à déterminer les responsabilités respectives du personnel permanent et des experts de l'extérieur dans le cadre des projets auxquels participent ces derniers, mais cette tâche s'est révélée pratiquement impossible. C'est un fait que, dans le projet de budget initial de la plupart des services, chaque projet est fractionné en mois de travail requis au niveau des administrateurs, des conseillers interrégionaux, des postes financés au titre de fonds extra-budgétaires et des consultants. Mais cette présentation varie souvent d'un service ou d'un secrétariat à l'autre et d'année en année; de plus, il est difficile de dire si les ventilations correspondent à la réalité et de savoir quelle a été en fait la véritable contribution de chacun au projet. Les Inspecteurs ont constaté que ces chiffres étaient en général théoriques; lorsqu'un directeur a reçu ses crédits, il peut utiliser comme bon lui semble le nombre de mois de travail.

102. Les Inspecteurs avaient cru comprendre que dans un certain service chaque administrateur devait produire au moins deux à trois documents de fond par an ou y contribuer. Après vérification, ils se sont aperçus que la participation du personnel dudit service était en fait supérieure à ce chiffre, alors même que les données du tableau 2 ne paraissent pas le confirmer. Les Inspecteurs ne sont pas en mesure de dire s'il est possible de généraliser à cet égard, mais, à en juger par le scepticisme qu'ont manifesté d'autres services en entendant parler de ce système de quota, ils n'en sont pas convaincus.

103. Entre 1970 et le 15 octobre 1972, sur les 6 357 pages publiées par l'ONUDI, 40 p. 100 environ ont été rédigées par des consultants, 30 p. 100 par le personnel de l'ONUDI et 30 p. 100 conjointement mais en majeure partie par les consultants. Néanmoins, pour chaque année prise séparément, la part des consultants a été de 37,5 à 65 p. 100, celle de l'ONUDI de 25 à 37,5 p. 100 et le reste, de 31 à 35 p. 100, était le produit d'un travail collectif.

104. Nombre de fonctionnaires soulignent qu'il n'est pas réaliste de faire la distinction entre personnel permanent et consultants, puisque très souvent les projets pour lesquels on doit faire appel à des consultants exigent de la part du service intéressé des activités de soutien qui, aux dires d'un fonctionnaire averti, peuvent demander jusqu'à 15 jours de travail pour un document d'une quinzaine de pages rédigé par un consultant. En réalité, l'expérience confirme que cet appui est essentiel à la réussite du projet, étant donné que l'échec d'un projet est souvent dû en premier lieu à l'absence de tout travail de soutien. Il est certain qu'il n'est pas facile d'engager un consultant car cette opération demande un travail considérable de planification et d'administration. Sans parler des travaux préliminaires qu'entraîne l'élaboration du programme ou des projets dans le cadre desquels s'inscriront les fonctions du consultant, il faut trouver un candidat valable (et ce n'est pas toujours là une tâche aisée), convenir des termes de son contrat, puis l'informer de la situation, mettre au point en consultation avec lui son mandat et souvent les grandes lignes du projet, et dresser

parfois une bibliographie; si (comme il arrive de temps à autre) le contrat prévoit la présentation de rapports intérimaires, il faut les étudier et en discuter avec lui; il est parfois nécessaire de modifier son mandat et le rapport lui-même à la lumière de l'évolution de la situation ou d'événements fortuits dus à la modification du programme de travail du service en question, à des réunions imprévues ou aux résultats des travaux du consultant. Enfin, il arrive qu'il soit nécessaire de remanier largement le rapport, voire de le rédiger à nouveau, afin que le texte puisse paraître en tant que document de l'Organisation des Nations Unies ou être incorporé dans un document de ce genre. En réalité, le volume de travail exigé à l'arrière-plan est l'une des raisons pour lesquelles certains services se montrent si hostiles à l'idée de recourir aux services de consultants.

c) Le caractère des tâches confiées aux consultants

105. Les Inspecteurs ont tenté d'évaluer le niveau de compétences techniques que demandent réellement les travaux confiés aux consultants. Bien des tâches pour lesquelles ils sont engagés exigent manifestement des "personnes particulièrement compétentes dans des domaines très spécialisés" /selon la description qu'en a donnée le Secrétaire général dans son projet de budget pour l'exercice 1973 (A/8706)/ qu'il est rare de rencontrer parmi le personnel du Secrétariat, et en fait de toute administration quelle qu'elle soit.

106. Cependant, certains projets, tout en nécessitant l'intervention de "personnes particulièrement compétentes", ne semblent pas exiger des connaissances supérieures au niveau moyen que l'on devrait pouvoir attendre du Secrétariat.

Deux consultants chargés de réunir et d'examiner tous les documents et dossiers établis par le Département des affaires économiques et sociales/ Centre de l'habitation, de la construction et de la planification et par d'autres organismes des Nations Unies pour préparer la documentation nécessaire aux rapports de base concernant le point 1 de la Conférence de Stockholm, et de mettre au point quatre documents sur la formulation de directives en matière de politique de l'habitat à l'intention de plusieurs pays de différentes régions du monde, ont été payés respectivement 6 000 dollars et 750 dollars. Un troisième consultant chargé d'achever le rapport du Centre de l'habitation, de la construction et de la planification à l'Assemblée générale, demandé par la résolution 2598 de l'Assemblée générale, ainsi que de mettre au point le texte du rapport du Centre sur l'habitation, la construction et la planification dans la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement, a reçu 7 600 dollars. Plus de 10 000 dollars ont été versés à deux autres consultants qui devaient étudier le rôle de certains minerais comme sources de devises, et ils ont reçu en outre 4 000 dollars pour effectuer une enquête sur les projets de recherche relatifs aux aspects techniques des transports, tandis qu'un troisième consultant a reçu, comme nous l'avons vu, plus de 10 000 dollars pour étudier l'influence du pétrole sur l'économie des pays en voie de développement. Un autre encore a reçu 7 000 dollars environ pour réaliser, en consultation avec divers organismes, institutions et particuliers, une étude sur la possibilité de créer un groupe consultatif international qui aiderait l'Organisation des Nations Unies à mobiliser des capitaux supplémentaires aux fins d'investissements dans les pays en voie de développement.

/...

107. Il y a encore d'autres projets qui ont été confiés à des consultants alors que, semble-t-il, ils relèvent typiquement du "travail interne" du Secrétariat, car s'ils demandent une certaine dose de connaissances et d'expérience, ils n'exigent guère de compétences particulières.

En 1970, un consultant a reçu 1 900 dollars pour dresser tout d'abord un questionnaire qui devait être envoyé à tous les anciens bénéficiaires de bourses de l'ONUDI, puis pour examiner les réponses à ce questionnaire, entreprendre des recherches en vue de rassembler des données supplémentaires et établir un rapport analytique sur les résultats définitifs. Un autre consultant a été engagé et payé 1 200 dollars pour rédiger un article sur l'ONUDI destiné à l'Annuaire des Nations Unies de 1970 ainsi que huit articles de fond sur divers aspects des travaux de l'ONUDI. Cette organisation a versé 1 500 dollars à un troisième pour participer à la rédaction d'une étude préliminaire sur les problèmes et les techniques des industries prioritaires en se fondant sur des renseignements émanant des services extérieurs disponibles au Siège. Un autre encore a été engagé par l'Organisation des Nations Unies pour formuler des propositions visant à assurer la participation du Conseil international des unions scientifiques aux travaux préparatoires de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement. Ses honoraires s'élevaient à 3 165 dollars.

Un service s'est même plaint que n'ayant pu trouver un expert de l'extérieur pour réaliser un projet, il avait dû y affecter un fonctionnaire permanent, à la suite de quoi les ressources prévues pour payer le consultant étaient restées inutilisées.

108. Un grand nombre de ces projets qui présentent typiquement un caractère interne sont en fait confiés à d'anciens fonctionnaires. Ainsi, en 1970, l'un d'eux a reçu 5 310 dollars pour une étude pilote concernant un répertoire des mesures adoptées par le Comité administratif de coordination. On a payé à un autre environ 40 000 dollars (en sus de sa pension), entre 1965 et 1970, pour dresser un "répertoire de la pratique du Conseil de sécurité". Les Inspecteurs s'étendront davantage sur cette question lorsqu'ils aborderont le problème du choix des consultants.

109. Les Inspecteurs ont été frappés par les sommes dépensées au titre des services de consultants pour mettre au point le texte de divers documents de l'Organisation des Nations Unies. Le seul Département des affaires économiques et sociales, au cours de la période 1969-1971, a dépensé au moins 19 000 dollars à ce titre, les honoraires allant de 140 à 1 610 dollars par contrat, sans compter la rémunération des nombreux consultants engagés expressément par contrat pour "mettre au point", "réviser" et/ou "mettre à jour" leurs propres travaux ou ceux d'autres consultants.

110. Il est difficile de savoir si ces travaux de mise au point sont vraiment nécessaires. On ne peut nier que les conseillers techniques et même les consultants sont souvent de piètres rédacteurs (bien que l'"aptitude à la rédaction" soit l'une des raisons invoquées au départ pour engager des consultants). Il est vrai également que le personnel d'édition permanent du Département des affaires

économiques et sociales ne peut tout faire à lui seul. Mais la question qui se pose est la suivante : les documents techniques - abstraction faite de ceux qui seront publiés - doivent-ils être revus mieux que ne peut ou ne doit le faire le personnel permanent du service organique compétent? Bien des fonctionnaires responsables en doutent sérieusement.

111. Une chose en tout cas est certaine : ces travaux de mise au point du texte ne devraient pas être financés au titre des ressources devant permettre de recourir à des consultants mais au titre des crédits prévus pour le personnel temporaire, comme l'ont déjà demandé les Inspecteurs lorsqu'ils ont insisté sur la nécessité de ne pas confondre ces deux catégories de ressources. De plus, quand le texte des études des consultants est mis au point par le personnel temporaire, le coût de ces études devrait être calculé compte tenu de ce fait (c'est-à-dire qu'il devrait comprendre toutes les dépenses connexes telles que la mise au point du texte, la traduction, la frappe, etc.).

d) La participation du personnel permanent aux "tâches courantes"

112. Puisque l'on ne peut, comme nous l'avons vu, raisonnablement invoquer le manque de compétences que dans le cas d'une partie (si importante soit-elle) des tâches pour lesquelles il est fait appel à des consultants, les Inspecteurs ont étudié la deuxième des raisons le plus souvent avancées pour recourir largement aux services de ces consultants, c'est-à-dire le poids des tâches "courantes" et du travail "quotidien". Ils ont donc cherché tout d'abord à savoir ce qu'étaient précisément ces "tâches courantes".

113. D'après le rapport du Secrétaire général sur l'exécution du programme de travail pendant l'exercice 1971 (document E/AC.51/62, ainsi que son annexe et ses additifs), au Département des affaires économiques et sociales, 56,1 p. 100 des "mois de travail effectifs" ont été consacrés cette année-là aux "travaux approfondis de recherche et d'étude", 33,9 p. 100 à l'"appui fonctionnel fourni aux programmes de coopération technique", 7,7 p. 100 à "la formulation et gestion du programme", et 2,3 p. 100 à la "participation aux réunions et à la fourniture des services y relatifs". Cependant, ces moyennes, qui intéressent l'ensemble du Département, ne donnent pas une idée exacte de la situation. En effet, selon le service dont il s'agit, le chiffre correspondant aux "travaux approfondis de recherche et d'étude" variait entre 88,1 p. 100 (Bureau de la science et de la technique) et 32,7 p. 100 (Division de la population), celui de l'"appui fonctionnel aux programmes de coopération technique" entre 10,3 p. 100 (Bureau de statistique) et 55,2 p. 100 (Division des ressources et des transports), celui de la "formulation et gestion du programme" entre 2,7 p. 100 (Division des ressources et des transports) et 16,6 p. 100 (Division de la population) et celui de la "participation aux réunions et fourniture des services y relatifs" entre zéro pour cent (Division de l'administration publique, Division des ressources et des transports, Bureau de la science et de la technique et Division du développement social) et 8,7 p. 100 (Division de la population). La plupart des mois de travail de consultants, en 1971 comme d'autres années (93,7 p. 100 pour l'ensemble du Département des affaires économiques et sociales) ont été consacrés aux "travaux approfondis de recherche et d'étude" (voir tableau 6).

/...

Tableau 6^a

Organisation des Nations Unies/Département des affaires économiques et sociales - Utilisation des compétences (par élément de programme) 1971
 (En mois de travail effectifs)

Service	Nombre total de mois de travail effectifs pour l'ensemble du programme	Formulation et gestion du programme					Participation aux réunions et fourniture des services y relatifs					Appui fonctionnel aux activités de coopération technique					Travaux approfondis de recherche et d'étude				
		Total partiel pour l'élément	A	CIR	Fonds extra-budgétaires	C	Total partiel pour l'élément	A	CIR	Fonds extra-budgétaires	C	Total partiel pour l'élément	A	CIR	Fonds extra-budgétaires	C ^e /	Total partiel pour l'élément	A	CIR	Fonds extra-budgétaires	C ^e /
Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement ..	617	19 (3,1 %)	12	-	7	-	-	-	-	-	-	120 (19,4 %)	85	19	16	-	478 (77,5 %)	324	25	119	10 (2,1 %)
Centre de l'habitation, de la construction et de la planification	517	42 (8,1 %)	42	-	-	-	40 ^d (7,7 %)	40	-	-	-	247 (47,8 %)	149	62	36	-	188 (36,4 %)	132	-	-	56 (29,8 %)
Finances publiques et institutions financières	192	15 (7,8 %)	15 ^b	-	-	-	15 ^b (7,8 %)	15 ^b	-	-	-	57 (29,7 %)	24	33	-	-	120 (62,5 %)	92	-	-	28 (23,3 %)
Population	495	82 (16,6 %)	68	4	10	-	43 (8,7 %)	41	-	2	-	208 (42,0 %)	47	8	153	-	162 (32,7 %)	150	-	8	4 (2,5 %)
Administration publique	295	21 (7,1 %)	21	-	-	-	-	-	-	-	-	143 (48,5 %)	57	12	50	24 (17 %)	131 (44,4 %)	96	-	-	35 (26,7 %)
Ressources et transports	879	24 (2,7 %)	24	-	-	-	-	-	-	-	-	485 (55,2 %)	180	21	284	-	370 (42,1 %)	252	-	-	118 (31,9 %)
Science et technique	126	15 (11,9 %)	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	111 (88,1 %)	81	-	-	30 (27,0 %)	
Développement social	668	75 (11,2 %)	75	-	-	-	-	-	-	-	-	219 (32,8 %)	189	30	-	-	374 (56,0 %)	266	-	55	53 (14,2 %)
Statistique	818	60 (7,3 %)	36	-	24	-	24 (2,9 %)	24	-	-	-	84 (10,3 %)	48	24	12	-	650 (79,5 %)	564	-	60	26 (4,0 %)
	4 607	353 (7,7 %)	308	4	41	-	107 (2,3 %)	105	-	2	-	1 563 (33,9 %)	779	209	551	24 (17 %)	2 584 (56,1 %)	1 957	25	242	360 (13,9 %)

a/ Source : E/AC.51/62, annexe et additifs.

b/ Comprend la "participation aux réunions et la fourniture des services y relatifs".

c/ Comprend la "formulation et la gestion du programme".

d/ Comprend la "diffusion et l'échange d'information".

e/ Pourcentage du total partiel concernant l'élément considéré.

114. Le Secrétariat affirme que toute réduction des crédits destinés aux consultants aurait des conséquences néfastes pour les activités de l'ONU en matière de développement. Les Inspecteurs ont donc pensé qu'en analysant les modalités d'exécution des divers éléments du programme de travail du Département, ils découvriraient une corrélation étroite entre d'une part le temps consacré par les services aux "travaux approfondis de recherche et d'étude" (et, en conséquence, la mesure dans laquelle ils font appel aux consultants) et d'autre part celui consacré à l'"appui aux activités de coopération technique". Ils ont été surpris de constater que cette relation n'existe pas.

115. Comme le montre le tableau 7, mis à part le Bureau de la science et de la technique (qui n'a pas d'activités opérationnelles) et la Division de la population (qui ne voit guère l'intérêt de faire appel à des consultants et utilise leurs services aussi rarement que possible), les services qui ont recours le plus souvent aux consultants comptent parmi ceux qui consacrent le moins de temps à la recherche et vice versa.

116. En 1971, la Division des ressources et des transports et le Bureau de statistique ont utilisé pour l'ensemble de leur programme, respectivement 879 et 818 mois de travail (toutes catégories). Le Bureau de statistique a consacré presque deux fois plus de temps à la recherche que la Division des ressources et des transports, les chiffres étant d'environ 80 p. 100 et 42 p. 100; or, ses besoins en mois de travail de consultants ont été plus de quatre fois moindres - 26 mois de travail contre 118. Quant à la Division du développement social et au Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement, ils ont utilisé respectivement 668 et 617 mois de travail, et là aussi, alors que le Centre a consacré presque un tiers de plus de son temps à la recherche - 77,4 p. 100 contre 55,9 p. 100 - les mois de travail de consultants auxquels il a eu recours ont été de plus de cinq fois inférieurs - 10 contre 53 - aux besoins de la Division.

117. Ainsi, tout rapport entre l'engagement de consultants et le type d'activités auquel se consacre surtout un service paraît tout à fait fortuit. Par ailleurs, il semble que les services qui se consacrent en grande partie à soutenir les travaux de coopération technique s'intéressent moins à la recherche et aux études (avec ou sans l'aide de consultants). En réalité, l'une des divisions de l'ONUDI a confirmé aux Inspecteurs que déjà il ne lui était possible de consacrer que 6 p. 100 environ de ses ressources à l'"appui aux programmes" (c'est-à-dire aux activités de planification et de recherche), et qu'en 1974 ce chiffre tomberait encore plus bas et s'établirait aux environs de 4 p. 100.

e) Les consultants sont-ils plus "rentables"?

118. Les Inspecteurs ne peuvent, sans de sérieuses réserves, admettre la thèse selon laquelle il est, entre autres raisons, plus économique de recourir à des sources extérieures de compétences que de créer de nouveaux postes.

/...

Tableau 7

Organisation des Nations Unies/Département des affaires économiques et sociales - Rapport entre les travaux approfondis de recherche et d'étude, l'appui fonctionnel aux activités de coopération technique et le recours à des consultants (par service), 1971

(Pourcentage de mois de travail effectifs et (entre parenthèses)
classement par rang)

Service	Travaux approfondis de recherche et d'étude	Appui fonctionnel aux activités de coopération technique	Consultants
Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement	77,4 (No 3)	19,4 (No 7)	2,0 (No 9)
Centre de l'habitation, de la construction et de la planification	36,3 (No 8)	47,7 (No 3)	29,7 (No 2)
Division des finances publiques et des institutions financières	62,5 (No 4)	29,6 (No 6)	23,3 (No 5)
Division de la population	32,7 (No 9)	42,0 (No 4)	2,4 (No 8)
Division de l'administration publique	44,4 (No 6)	48,4 (No 2)	26,7 (No 4) ^{1/}
Division des ressources et des transports	42,0 (No 7)	55,1 (No 1)	31,8 (No 1)
Bureau de la science et de la technique	88,0 (No 1)	-	27,0 (No 3)
Division du développement social	55,9 (No 5)	32,7 (No 5)	14,1 (No 6)
Bureau de statistique	79,4 (No 2)	10,2 (No 8)	4,0 (No 7)

1/ La Division de l'administration publique était en 1971 le seul service à faire également appel à des consultants pour la fourniture d'un appui fonctionnel aux activités de coopération technique - 24 mois de travail (soit 16,7 p. 100).

119. Dans certains cas particuliers, lorsqu'il s'agit d'un projet ad hoc et orienté vers l'action, cette solution peut être en effet plus efficace, plus rapide et moins coûteuse que ne le serait la création d'un poste permanent ou même temporaire. Mais cet argument n'est valable que si : i) l'activité en question est vraiment une activité ad hoc et orientée vers l'action; ii) le personnel permanent n'est absolument pas en mesure d'accomplir le travail; iii) le consultant est vraiment compétent; et iv) ses honoraires sont raisonnables.

120. Les Inspecteurs montrent ailleurs dans le présent rapport que certains des travaux actuellement confiés à des consultants ne sont peut-être pas aussi nettement "orientés vers l'action" qu'on le prétend, qu'ils ont parfois le caractère d'une activité continue, que le personnel permanent pouvait probablement s'en charger et que dans un certain nombre de cas il en était pratiquement ainsi, c'est-à-dire qu'ils étaient confiés à d'anciens fonctionnaires. Ils montrent également que les contrôles étant insuffisants, la valeur des consultants engagés est inégale et que leurs honoraires sont parfois loin d'être raisonnables. Cela étant, ils opposent des réserves considérables à l'argument de "rentabilité". Ils contestent en particulier l'habitude d'engager un ancien fonctionnaire pour poursuivre, à titre de consultant, l'activité qui lui était confiée avant sa retraite, au lieu de former son remplaçant en temps utile. L'Organisation des Nations Unies s'est toujours heurtée, pratiquement depuis sa création, au problème de la formation en cours d'emploi. Le bon sens exige que les fonctionnaires accomplissant un travail spécialisé qui ne peut être interrompu après leur mise à la retraite s'attachent à former leur successeur, et ceci de préférence au cours des deux dernières années précédant leur départ. Comme il ressort clairement de plusieurs des cas cités par les Inspecteurs dans le présent rapport, c'est en partie parce qu'il n'existe toujours pas de programmes de formation systématiques que l'on fait appel à des sources extérieures de compétences.

* * * * *

121. Les Inspecteurs n'ignorent pas les arguments très convaincants qui ont été avancés au cours des années en faveur d'un certain nombre de solutions qui permettraient de remédier au problème de la structure des ressources en personnel du Secrétariat. Jusqu'à présent, l'opinion formulée en 1952 par le CCQAB a prévalu, à savoir que "toutes les fonctions normales du Secrétariat devraient, à de rares exceptions près, être accomplies par des fonctionnaires du Secrétariat" (A/2157). Toutefois, les Inspecteurs notent également que dans ses demandes de crédits révisées pour l'exercice 1972, le Secrétaire général a expliqué qu'en ce qui concernait le chapitre 16 du budget (ONUDI), il demandait des effectifs supplémentaires sous la forme d'engagements à court terme plutôt que de postes permanents parce que, déclarait-il, "cette méthode répond mieux aux besoins de l'ONUDI en personnel spécialisé pour des périodes relativement brèves" (A/8408/Add.24).

/...

122. L'examen de la structure des ressources en personnel du Secrétariat dépasse à proprement parler la portée du présent rapport. De plus, les Inspecteurs se rendent compte du risque que présente une simplification excessive des problèmes en jeu. Néanmoins, ils n'oublient pas que l'une des principales raisons invoquées pour justifier le recours de plus en plus fréquent à des sources extérieures de compétences est précisément l'augmentation des besoins en "personnel spécialisé pour des périodes relativement brèves" en raison de l'évolution du rôle du Secrétariat. Ils estiment donc que lorsque l'on examinera à l'avenir la structure des ressources en personnel du Secrétariat, la situation de fait actuelle, c'est-à-dire la dépendance croissante à l'égard des experts de l'extérieur, est un facteur dont il faudrait dûment tenir compte, et qu'il faudrait peut-être prévoir, dans la structure des ressources en personnel du Secrétariat, une proportion relativement plus importante de fonctionnaires engagés pour une période de courte durée ou de durée déterminée et une proportion moins importante de postes permanents que le Secrétariat n'en compte actuellement.

/...

Autres facteurs qui semblent contribuer à un recours de plus en plus fréquent aux sources extérieures de compétences

123. Outre les divers arguments invoqués pour justifier le recours de plus en plus fréquent aux sources extérieures de compétences, arguments dont il a été question ci-dessus, les Inspecteurs ont pu déterminer, au cours de leur enquête, plusieurs autres facteurs qui semblent également renforcer cette tendance.

a) La disponibilité et l'utilisation des fonds prévus pour les frais de voyage

124. La question des déplacements et celle, liée à la précédente, des fonds prévus pour les frais de voyage du personnel, sont souvent évoquées dès que l'on parle du recours toujours plus fréquent aux sources extérieures de compétences à l'Organisation des Nations Unies. Elles le sont à la fois par ceux qui sont en faveur de ce recours (et qui soutiennent que la modicité des crédits prévus pour les frais de voyage du personnel rend l'emploi de consultants d'autant plus nécessaire, vu que les déplacements de ces derniers, dans le cadre d'une allocation donnée, ne sont pas limités), et par ceux qui déplorent l'importance que prend le recours à ces sources extérieures (ces derniers estimant que si les Administrateurs voyageaient moins ils auraient plus de temps pour accomplir les tâches pour lesquelles on engage actuellement des consultants).

125. Le rapport du Corps commun d'inspection sur l'"utilisation des fonds prévus pour les frais de voyage à l'Organisation des Nations Unies" (A/8900) montrait que de nombreux fonctionnaires supérieurs, c'est-à-dire ceux dont la raison d'être est notamment de fournir en permanence à leurs services respectifs des directives et dont il devrait être par conséquent difficile de se passer sur place, ne sont pas aussi étroitement "enchaînés à leur bureau" qu'on le prétend parfois. Pendant la seule année 1970, faisait-on remarquer dans le rapport, un certain directeur s'est absenté 162 jours, un autre 123 jours, un troisième 105 jours, et un chef de section 136 jours. Au cours d'une période de 22 mois, un haut fonctionnaire s'est absenté près de sept mois. Un Administrateur de rang supérieur a été absent 120 jours, un autre 69 jours, etc. Le rapport relevait également ce qui semblait être une participation exagérée du personnel aux réunions.

126. L'enquête que viennent de mener les Inspecteurs démontre que l'absence d'un fonctionnaire oblige effectivement à recourir à des sources extérieures de compétences. Ainsi, un consultant a été engagé en 1969-1971 pour environ 12 000 dollars, en raison du fait que, notamment, le chef adjoint du service organique intéressé avait passé trois mois de l'année à Genève en mission et que plusieurs autres membres du personnel de ce service travaillaient pour un séminaire.

127. L'absence d'un fonctionnaire occupant un poste clef peut avoir d'autres conséquences. Ainsi, les Inspecteurs ont eu connaissance de cas où la présentation du programme de travail d'un service a été retardée, de même que l'ordonnancement des travaux des consultants (et, par conséquent, le paiement des honoraires dus à ces derniers) parce que les fonctionnaires responsables étaient en déplacement.

/...

128. L'un des procédés souvent utilisés actuellement pour conserver les fonds prévus pour les frais de voyage du personnel et les affecter à d'autres missions comportant des déplacements consiste à attribuer à des consultants des tâches qui pourraient et devraient normalement être exécutées par le personnel.

Un consultant a été recruté pour entreprendre au Mexique des études sur le terrain en rapport avec les "aspects socio-économiques de l'industrialisation rurale". Outre que ce projet semble avoir été entrepris sans que les mesures voulues de coordination aient été prises avec l'ONUDI, il s'est révélé être un échec qui s'est soldé par des dépenses de 5 250 dollars. Le service organique intéressé soutient que si l'on avait disposé de crédits plus importants pour les frais de voyage du personnel, le travail aurait pu être accompli par un fonctionnaire (comme cela s'était fait pour un projet semblable exécuté précédemment dans un autre pays), probablement avec de meilleurs résultats. A un autre consultant on a versé 6 000 dollars d'honoraires et plus de 2 000 dollars de frais de voyage pour inspecter "sur place" des instituts de statistique situés dans un certain nombre de pays en voie de développement. Cette tâche n'exigeait pas de compétences introuvables au Secrétariat, mais le service en question manquait de crédits suffisants pour les frais de voyage.

129. Un certain nombre de tâches confiées à des consultants semblent consister essentiellement à représenter l'Organisation à une réunion ou à une autre en lieu et place d'un fonctionnaire qui aurait dû se rendre à cette réunion.

130. Certains fonctionnaires consacrent une partie non négligeable de leur temps à participer ou contribuer à des réunions scientifiques intergouvernementales ne relevant pas de l'ONU. On a expliqué aux Inspecteurs que cela permettait d'acquérir un complément de connaissances et de diffuser les données d'expérience de l'ONU dans un domaine précis.

131. Les Inspecteurs savent par expérience que les renseignements recueillis dans les publications ou grâce aux réponses que suscitent les questionnaires sont souvent insuffisants et qu'il peut être nécessaire de poursuivre en personne l'enquête sur un sujet donné. Ils n'ignorent pas non plus que la participation effective à des réunions techniques (à l'intérieur ou à l'extérieur de l'ONU) représente souvent un apport précieux aux travaux d'un service, à savoir un apport d'idées nouvelles ou éventuellement un encouragement à revoir des notions dépassées. Ceci dit, les faits qu'ils ont pu constater, de même que ce qui ressort de leurs entretiens avec divers membres du Secrétariat, leur font craindre que certains déplacements du personnel, surtout lorsqu'il s'agit de fonctionnaires de rang particulièrement élevé, aient un caractère plus représentatif que pratique. Il s'ensuit qu'il reste moins de crédits de voyage que l'on puisse consacrer à des fins légitimes et de ce fait l'emploi de consultants peut être rendu nécessaire.

b) La "réclame" faite en faveur des projets

132. Un autre facteur est ce que les services administratifs ont en vue lorsqu'ils parlent parfois de la "réclame" qui est faite en faveur des projets. Certains des fonctionnaires intéressés expliquent non moins franchement que c'est souvent le seul moyen de "l'emporter finalement sur le Service financier", qui selon eux a tendance pour des raisons d'économie à sous-estimer l'importance des projets. Dans une autre section du présent rapport, les Inspecteurs ont signalé l'influence que pouvait avoir cette pratique sur le choix des questions et sur la programmation des activités en général. Il suffira de dire ici qu'en ce qui concerne le recours aux sources extérieures de compétences, elle ne peut qu'avoir des effets multiplicateurs.

VI. APPRECIATION SUR L'UTILITE DU RECOURS AUX SOURCES EXTERIEURES DE COMPETENCES

133. Les Inspecteurs n'ont pas de raison de douter des assurances officielles selon lesquelles de nombreux consultants s'acquittent de leur tâche de manière satisfaisante. Au cours de leur propre enquête, ils ont vu beaucoup d'exemples de contributions utiles et parfois remarquables aux travaux de l'Organisation. Toutefois, même si les preuves tangibles sont rares, comme cela se comprend, on entend trop souvent dire que tel ou tel travail n'est pas satisfaisant ou que "la marchandise attendue n'a pas été livrée" pour qu'il soit possible de ne pas tenir compte de ces griefs, du reste confirmés par de nombreux fonctionnaires supérieurs. Ces derniers reconnaissent que les travaux pour lesquels on a eu recours à des consultants peuvent se diviser en trois catégories : i) un petit nombre de succès remarquables; ii) un nombre également restreint d'échecs complets; et iii) les travaux "satisfaisants dans l'ensemble", qui représentent le plus grand nombre. Les Inspecteurs eux-mêmes ont eu connaissance de cas où des contrats passés avec des consultants ont été annulés, ou les honoraires réduits, parce que les résultats n'étaient pas satisfaisants; ils ont de bonnes raisons de penser qu'il y a eu beaucoup d'autres cas où le consultant a été néanmoins payé et où son mauvais rapport a été récrit par le service intéressé ou par un autre consultant, ou simplement oublié - solution d'autant plus facile à adopter que souvent ces rapports, après avoir été plus ou moins corrigés, se fondent dans l'anonymat d'un document plus général du Secrétariat.

134. Puisque l'une des raisons souvent avancées - bien que jamais de façon formelle - par les fonctionnaires responsables pour justifier le recours aux sources extérieures de compétences est la qualité inégale des services que peut fournir le personnel permanent, la question se pose de savoir si le Secrétariat, dans de nombreux cas, ne multiplie pas ses propres difficultés au lieu de les régler.

135. Les Inspecteurs savent bien qu'aucune administration ne peut être parfaite et qu'il est nécessaire de prévoir un pourcentage inévitable d'échecs et de gaspillage dû à des circonstances accidentelles ou à des erreurs ou fautes de jugement imputables aux individus. Il serait certainement peu raisonnable d'espérer que le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies soit seul à l'abri de ces "contraintes intrinsèques". On ne doit donc pas s'attacher à savoir si les Inspecteurs ont pu déterminer des échecs ou des cas de gaspillage, mais plutôt combien ils en ont constaté et, plus particulièrement, quelle en était la nature, c'est-à-dire s'ils expliquaient par les "contraintes intrinsèques" dont il est question plus haut ou par d'autres raisons moins justifiables.

136. Les titres invoqués par un consultant ne sont pas nécessairement une garantie quant à l'utilité de son travail. Ainsi, les Inspecteurs ont eu connaissance de plusieurs cas où des consultants hautement qualifiés, du moins sur le papier, ont produit un travail décevant. D'autre part, le travail d'un consultant peut être

excellent en soi mais il aura été fait en pure perte parce que le projet ou le programme pour lequel il a été demandé était mal conçu ou d'une utilité contestable. En fait, l'étude faite par un consultant ne peut qu'exceptionnellement être considérée, du point de vue de sa valeur, indépendamment du projet ou du programme dont elle relève et pour lequel elle peut ne représenter qu'un apport parmi beaucoup d'autres. Cela signifie que l'utilité des consultants ne peut dans de nombreux cas être mesurée qu'en fonction de celle des projets ou programmes à l'exécution desquels ces consultants contribuent.

137. Comme les Inspecteurs l'ont signalé, l'exécution d'un certain nombre de projets impliquant le recours aux sources extérieures de compétences est expressément demandée par les organes délibérants ou les organes chargés de la programmation, le recours à ces sources extérieures étant parfois spécifié par eux; toutefois, le gros du travail accompli par des experts de l'extérieur relève des divers programmes de travail ordinaires, qui dans certains cas peuvent avoir été décidés 10 ans auparavant ou davantage. Ainsi, jusqu'à la création du Comité des ressources naturelles en 1971, la plupart des activités de l'ONU dans ce domaine ont été entreprises en vertu de la résolution 345 (XII) du Conseil économique et social, adoptée le 9 mars 1951. Dans beaucoup de cas, la justification officielle, pour ces projets, est la nécessité de se tenir au courant de l'évolution dans un certain domaine de connaissances ou d'anticiper cette évolution.

138. On n'a jamais mis en doute le droit d'un service organique, et même son devoir, d'entreprendre ce que l'on appelle communément des "recherches en prévision d'une action ultérieure", c'est-à-dire des travaux de recherche qui n'ont pas été expressément demandés, mais qui rentrent logiquement, d'une façon générale, dans le mandat du service et dont on peut attendre qu'ils aboutiront à une action concrète. Toutefois, la question se pose toujours plus fréquemment de savoir si tous ces projets sont aussi nettement "orientés vers l'action" que le Secrétariat le prétend et si l'ONU est le seul endroit, ou l'endroit le plus indiqué pour les exécuter.

139. Les Inspecteurs ont hésité à s'occuper du problème que pose le choix des questions pour lesquelles on a recours aux sources extérieures de compétences, car dans de nombreux cas ce choix pose lui-même des problèmes d'évaluation dont on pourrait dire qu'elles dépassent leur compétence propre. Le fonctionnaire qui fait établir des études peut généralement avancer de bonnes raisons, ou du moins des raisons plausibles, pour expliquer sa décision, et comme c'est généralement le même fonctionnaire qui choisit le consultant et apprécie ensuite son travail, il serait peu raisonnable de s'attendre à ce qu'il reconnaisse toujours spontanément avoir fait une erreur de jugement.

140. Les Inspecteurs constatent toutefois que l'on envisage d'un œil de plus en plus critique la conception qui fait du Secrétariat une sorte d'"homme à tout faire", par exemple la tendance qu'il a à entreprendre sans poser de questions pratiquement n'importe quel projet qui aura pu être recommandé par l'organe supérieur compétent

ou qui aura pu venir à l'esprit de quelque haut fonctionnaire, et à agir sans considérer s'il est ou non équipé pour cela ou si le travail en question pourrait être accompli ailleurs de manière plus satisfaisante - voire s'il ne l'est pas au même moment - que ce soit dans le cadre du système des Nations Unies ou en dehors. Comme beaucoup de ces projets ne peuvent être exécutés qu'en recourant aux sources extérieures de compétences, il semble bien que cette question offre un certain intérêt dans le cadre du présent rapport.

141. Ainsi, on a constaté dans l'Etude de la capacité qu'il n'existaient guère de rapport entre de nombreux projets et les besoins prioritaires du développement (DP/5, p. 78 à 82). De même, à la neuvième session du Conseil du commerce et du développement, on a émis l'avis que certaines études d'information de la CNUCED avaient "peu de liens directs avec les décisions" et que la priorité devait être accordée aux projets "à la suite desquels le Conseil ou ses commissions ou comités auraient à prendre assez tôt des décisions" (A/8015/Rev.1). A la première session du Comité des ressources naturelles, en 1971, on a déclaré que le programme de travail du Département des ressources et des transports contenait des propositions concernant, dans de nombreux secteurs, des actions dont "l'intérêt pratique était douteux" et qui "ne répondaient pas aux besoins immédiats des pays en voie de développement", et l'on s'est généralement accordé pour penser qu'il fallait mettre l'accent sur la formulation d'une méthode orientée vers l'action et qu'il était souhaitable de concentrer les efforts sur un certain nombre d'activités déterminées au lieu de les disperser sur un grand nombre de domaines (E/4969).

142. Les Inspecteurs ont entendu des plaintes en presque aussi grand nombre du Secrétariat : en effet, celui-ci, en partie pour les diverses raisons mentionnées ci-dessus, a de plus en plus de difficultés à exécuter certains des projets qui encombrent ses différents programmes de travail et dont le succès est, semble-t-il, souvent douteux dès le début. Le Secrétaire général lui-même, dans ses observations sur la récente étude du Service de gestion administrative relative au Département des affaires économiques et sociales, a émis l'avis que ce département, lorsqu'il serait "plus sélectif dans le choix de ses activités, pourrait concentrer ses efforts sur les travaux qu'il juge d'une importance primordiale (A/C.5/1380). Les Inspecteurs estiment donc qu'en examinant de plus près les questions sur lesquelles portent certaines activités impliquant le recours aux sources extérieures de compétences, ils répondent en fait à un souci d'ordre général.

143. En théorie, les sujets de recherches et d'études sont choisis selon certains critères dont le plus important, ces dernières années, semble être l'intérêt qu'ils présentent pour les programmes de coopération technique et pour la solution des grands problèmes auxquels se heurtent les pays en voie de développement, compte tenu des demandes de coopération provenant des pays eux-mêmes ainsi que des débats des organes compétents; quant aux dépenses que ces travaux comportent, on les justifie souvent en faisant valoir les avantages financiers qui pourraient résulter de telle ou telle activité. Néanmoins, l'utilité de certains de ces projets, qui impliquent tous le recours à des sources extérieures de compétences, demeure douteuse.

En 1971, l'ONUDI a engagé pour 3 000 dollars un consultant chargé de rédiger un article sur "les rapports réciproques entre l'industrie et l'agriculture". Sauf erreur, ce sujet a été étudié sous une forme ou une autre par d'autres organismes, y compris les commissions économiques régionales, et par beaucoup de pays en voie de développement eux-mêmes. Une autre étude était-elle nécessaire? On pourrait pratiquement poser la même question au sujet d'une étude, également demandée par l'ONUDI, moyennant des dépenses de 10 500 dollars, de l'influence du pétrole sur l'économie des pays en voie de développement. On citera le cas d'une étude de l'ONUDI, d'un prix de revient de 10 000 dollars, sur les tendances futures dans l'industrie des engrains. Ce travail comprend deux parties : i) un historique et ii) une étude de projection. La première partie constitue sans aucun doute un excellent document de base sur l'histoire de l'industrie des engrains. Mais on peut se demander quelle est son utilité pratique pour les pays en voie de développement, qui s'intéressent essentiellement aux techniques actuelles et à venir dans ce domaine? Dans une enquête faite en 1971 par le Corps commun d'inspection sur le Département des affaires économiques et sociales (A/8446), il était fait mention d'une étude des Nations Unies effectuée en 1969 sur la technique du transport du gaz naturel et les Inspecteurs avaient posé la question suivante : "A l'intention de qui a-t-elle été rédigée? Sûrement pas des sociétés pétrolières, qui ont sans doute fourni la plus grande partie de la documentation de cette étude. A l'intention des fonctionnaires des pays producteurs de pétrole? Est-il raisonnable d'attendre d'eux qu'ils acceptent pour guide une telle étude alors qu'il leur est si facile de consulter des experts de l'industrie pétrolière et leurs publications techniques?" Peut-être, déclarait le CCI, aurait-il mieux valu diffuser plus largement les études approfondies faites par la Commission économique pour l'Europe en la matière. Les Inspecteurs ont aussi parlé ailleurs d'un projet de 12 000 dollars (ou davantage) comportant 12 monographies dont il est peu probable qu'elles aient des effets pratiques.

Un projet relatif à l'établissement d'un catalogue ou atlas des ressources géothermiques mondiales fait partie du programme de travail à moyen et court terme de la Division des ressources et des transports qui est énoncé dans le document E/C.7/20 et qui assigne pour tâche à ce service, entre autres, d'"accroître l'exploration de toutes les nouvelles sources possibles d'énergie et d'améliorer leurs méthodes d'exploitation" ainsi que de "fournir aux pays en voie de développement des méthodes simples et efficaces de production d'énergie au moyen d'installations faciles à entretenir, qui ne soient pas trop coûteuses en termes d'investissements et qui ne posent pas de graves problèmes de pollution". Les Inspecteurs se demandent si, compte tenu de l'expérience des quelques pays où l'énergie géothermique fait l'objet d'études intenses depuis de nombreuses années, ce type d'énergie répond aux critères, notamment de la "facilité d'entretien" et du "faible coût en termes d'investissement", et si l'importance que lui a donnée le service intéressé, aux dépens d'autres activités peut-être plus réalistes, sera jamais justifiée par des résultats proportionnés aux espoirs ainsi suscités.

/...

Le problème des protéines a été jusqu'ici et est en ce moment même étudié - souvent avec le concours de consultants et de groupes spéciaux d'experts - à des niveaux divers et par différents organismes de l'ONU et des institutions spécialisées, dont certains sont très spécialisés du point de vue technique. Comme on le sait, le Secrétariat de l'ONU ne dispose pas lui-même des compétences spécialisées nécessaires dans ce domaine et doit par conséquent recourir à des sources extérieures. Dans ces conditions, sa contribution est-elle proportionnelle aux sommes actuellement dépensées par le Bureau de la science et de la technique pour diverses études sur les protéines?

En 1967-68, un consultant (ayant une formation d'ingénieur-chimiste) a produit, moyennant des honoraires de 2 000 dollars, un rapport sur "les véhicules non classiques convenant pour les régions rurales des pays en voie de développement", que l'on a justifié en invoquant les résolutions 1082 A (XXXIX), 1202 (XLVII) et 1490 (XLVIII) du Conseil économique et social et qui apparaissait dans les programmes de publications du Département des affaires économiques et sociales des années 1969, 1970 et 1971. Largement remanié, il a été finalément renvoyé à la Division responsable pour être encore modifié, et n'a plus jamais été soumis, en raison semble-t-il de la difficulté de se procurer les données nécessaires. Il a toutefois été jugé utile parce qu'il avait permis de faire ressortir la nécessité d'aborder la question de façon prudente et pratique. Néanmoins, en 1971, un autre consultant a été engagé par contrat, pour 4 800 dollars, pour établir une étude sur le sujet plus précis de l'aéroglisseur qui doit être publiée en tant que document des Nations Unies destiné à la vente. En outre, un fonctionnaire récemment engagé a été envoyé en Afrique, moyennant une dépense de 12 000 dollars, afin d'assister sur place à des essais d'aéroglisseur dans certaines régions du continent.

Selon les renseignements dont disposent les Inspecteurs, le Département des affaires économiques et sociales n'était pas censé à l'origine apporter une participation importante à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, puisqu'un ou deux seulement de ses services organiques possédaient une expérience préalable dans ce domaine. Néanmoins, à la dernière minute, presque tous les services du Département, qu'ils fussent ou non équipés pour cela, ont été "mis en branle". Inutile de dire qu'il a fallu à cette occasion engager des consultants par contrat, et étant donné qu'il ne restait plus que quelques mois pour la soumission des rapports et que les gens les plus qualifiés n'étaient souvent pas disponibles, la qualité de bon nombre de ces contributions - pour lesquelles un total de plus de 100 000 dollars a été dépensé - a été, comme les Inspecteurs l'ont appris de diverses sources autorisées, "décevante", en ce sens qu'elles n'ont représenté souvent qu'une simple récapitulation de connaissances déjà disponibles.

/...

144. Le Secrétaire général de la CNUCED a fait remarquer au Conseil du commerce et du développement, à sa dixième session, que bien que des activités telles que la Conférence des Nations Unies sur l'environnement eussent "une grande importance pour l'ONU et les institutions apparentées", "la CNUCED devait cependant veiller à ne pas se laisser détourner de ses activités principales et devait toujours organiser soigneusement sa participation pour s'assurer que ses propres activités profiteraient de cette conception élargie" (A/8415/Rev.1).

145. Les Inspecteurs se demandent également, dans une certaine mesure, s'il est bon que l'ONU finance certaines études de consultants - quelle que soit leur valeur quant au fond. Un certain rapport, fort volumineux, établi par un consultant, a coûté à la CNUCED en 1967 au moins 42 000 dollars. Or une note de bas de page indiquait que les opinions exprimées par l'auteur n'étaient pas nécessairement celles du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. On peut se demander s'il procède d'une bonne économie de dépenser les maigres ressources de l'ONU pour ce qui pourrait être considéré, non sans raisons peut-être, comme une activité qui ne sert qu'à faire connaître les vues personnelles d'un particulier.

146. En lisant certains des rapports susmentionnés, on se rend compte qu'une partie d'entre eux sont essentiellement de nature théorique et ne constituent en grande partie qu'une récapitulation de renseignements pouvant être obtenus d'autres sources. Un aspect important de la question est à cet égard le niveau visé par l'étude. Dans un certain nombre de cas, le "produit" semble trop complexe pour le profane et trop élémentaire pour le spécialiste. A ce propos, les Inspecteurs ont cru comprendre, en s'entretenant avec plusieurs fonctionnaires de rang supérieur, que ce qui était nécessaire de nos jours ce n'étaient pas des travaux rassemblant sous une forme générale et de façon hétéroclite des renseignements déjà disponibles, mais des études ou des avis portant strictement sur un point précis, formulés avec clarté, de caractère technique, orientés vers l'action, et du genre de ceux que l'on ne peut pas obtenir d'autres sources. On a d'autre part laissé entendre aux Inspecteurs que dans un certain nombre de cas une bibliographie annotée suffirait.

147. L'expérience semble montrer qu'il est pratiquement impossible de trouver un consultant qui réunisse à la fois des compétences théoriques exceptionnelles et la connaissance de la pratique et de l'administration de l'Organisation des Nations Unies. En outre, quelle que soit la qualité d'un rapport ou d'une étude établis par un expert de l'extérieur, il arrive souvent qu'ils n'apportent pas de solutions pratiques aux problèmes concrets. Enfin, dans la plupart des cas, les auteurs ne sont pas là pour aider à l'élaboration et à l'application des nouvelles méthodes qu'ils ont préconisées et qui peuvent nécessiter des ajustements ou une révision dans la pratique.

148. Comme on l'a déjà indiqué, quelle que soit l'origine d'un projet, - c'est-à-dire qu'il fasse partie d'un programme de travail approuvé antérieurement ou procède d'une nouvelle demande - dans la plupart des cas c'est le service organique intéressé qui décide de la manière de l'exécuter - en faisant appel au personnel permanent, en s'aidant d'un consultant engagé à titre personnel ou en ayant recours à un groupe d'experts, ou encore en combinant les trois méthodes.

/...

Ces décisions relèvent - ou du moins elles le devraient - du jugement de personnes qualifiées. Les Inspecteurs n'ont que rarement rencontré des cas où le jugement des services organiques ait été mis en cause par les services administratifs - et encore plus rarement avec succès.

149. Les Inspecteurs ne sont naturellement pas eux non plus en mesure de contester ces jugements. Toutefois, compte tenu du nombre assez important - dont ils ont fait état au cours de la présente étude - de projets qui n'ont pas d'utilité évidente ou dont le coût paraît être hors de proportion avec leur intérêt ou leur utilité, ou encore d'échecs purs et simples, ils estiment qu'à lui seul le jugement d'un chef de service peut constituer une base trop fragile pour l'exécution de projets parfois coûteux, et qu'il faudrait par conséquent mettre au point au Secrétariat des contrôles plus efficaces à la fois au niveau exécutif et au niveau administratif afin de réduire au minimum les risques de gaspillage.

150. Il n'est pas aisé non plus d'apprécier l'utilité des réunions de groupes spéciaux d'experts. Ceux qui s'occupent essentiellement du programme de travail d'un service sont certainement utiles dans la mesure où leur composition est fixée par l'organe supérieur compétent et où ils rendent compte à ce dernier. Quant à ceux qui en principe formulent des avis sur des points précis, il leur arrive néanmoins de faire des recommandations exigeant des mesures sur le plan national. Comme ces recommandations peuvent donner lieu à des controverses, l'organe supérieur se bornera éventuellement à approuver le travail accompli et à demander qu'il soit poursuivi, ou que des études soient entreprises dans un domaine connexe. Même dans les cas où il n'y a pas de difficultés de ce genre, l'organe supérieur compétent peut avoir un ordre du jour si chargé que, faute de temps, il ne peut accorder au projet en question qu'une attention superficielle. Il s'ensuivra à l'occasion, d'une manière ou d'une autre, un supplément de dépenses qu'on aurait probablement pu éviter si ceux qui étaient en mesure de le faire avaient fourni les orientations voulues. Ceci dit, on remarquera également que de nombreux rapports coûteux, bien que reconnus comme ne pouvant être controversés, ne sont même jamais examinés par l'organe supérieur compétent.

Un groupe ad hoc d'experts des projections de l'offre et de la demande de pétrole brut et produits dérivés s'est réuni en mars 1971 et a produit un rapport en deux parties : le rapport proprement dit et les contributions de 12 consultants qui apparaissent en annexé et "qui n'engagent pas la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies". Etant donné que le Comité des ressources naturelles (dont dépend le service intéressé) ne s'est occupé jusqu'à présent de projections qu'à titre d'essai et que la question du pétrole proprement dite n'a jamais encore figuré à l'ordre du jour de ses diverses sessions, le rapport ne lui a pas été officiellement soumis pour examen et probablement ne le sera pas à l'avenir, pas plus qu'un résumé d'environ cinq pages contenant les conclusions et recommandations du groupe. A vrai dire, la seule allusion qui ait été faite aux travaux du groupe dans la documentation mise à la disposition du Comité était une note de bas de page de quatre lignes dans une note de 38 pages que le Secrétaire général avait établie pour la session du Comité ayant eu lieu à New Delhi en 1973 (E/C.7/40/Add.1), document dans lequel moins d'une page était consacrée

expressément au pétrole. Néanmoins, le rapport du groupe doit paraître en 1973 en tant que publication des Nations Unies destinée à la vente. Selon des estimations officielles, cette étude a coûté au moins 17 679 dollars; selon les calculs des Inspecteurs, elle en a coûté au moins 43 000, c'est-à-dire presque trois fois plus (somme à laquelle il faut ajouter, cela va sans dire, le coût de la publication imprimée).

Une étude sur "Les politiques de mise en valeur des ressources hydrauliques" en voie d'élaboration depuis au moins 1970, a donné lieu à deux sessions de groupe d'experts, exigé les services de plusieurs consultants et d'un "rapporteur spécial", et a coûté à ce jour aux pays d'accueil et à l'ONU un total d'au moins 34 000 dollars, dont 8 000 dollars au moins représentent les honoraires des consultants. Dès le départ, les problèmes se sont multipliés : on avait d'abord nommé un rapporteur, puis on en a désigné un autre; ensuite les Etats Membres ont mis du temps à répondre aux questionnaires; enfin des difficultés de fond se sont présentées à la suite desquelles le groupe n'a pas pu se mettre d'accord sur un rapport unanime. Aux dernières nouvelles, ce dernier paraîtra sous la responsabilité du Secrétariat comme publication des Nations Unies destinée à la vente.

151. Les Inspecteurs se demandent s'il vaut la peine de persévéérer dans des études aussi coûteuses qui ne font qu'accroître les dépenses de l'Organisation et qui sont parfois accompagnées d'un avertissement selon lequel le Secrétariat "n'engage pas sa responsabilité" quant à des constatations ou conclusions qui sont formulées sans avoir la "sanction" d'organismes un peu plus représentatifs et ayant plus d'autorité que quelques experts choisis ça et là et agissant tous "à titre personnel".

152. Dans le cas des groupes réunis sur l'initiative du Secrétariat, rien ne garantit vraiment que leurs conclusions prendront jamais la forme concrète d'un rapport ou que ce dernier, s'il existe, sera rendu public. Comme on l'a déjà indiqué, cela est possible si le rapport, après être repassé entre les mains du Secrétariat, est soumis à un séminaire dont les débats peuvent alors être publiés si les crédits sont suffisants. Mais dans la plupart des cas, les travaux de ces groupes semblent servir essentiellement, en fin de compte, à "parfaire l'éducation" du Secrétariat.

153. Outre le fait que cela semble constituer un moyen assez coûteux d'éduquer le personnel permanent, il se pose la question fondamentale de la raison d'être de ces réunions. Puisque le but essentiel est en l'occurrence censément d'examiner, d'un point de vue plus large, les conclusions du Secrétariat ou d'un consultant sur un point donné, il est certainement indispensable que l'éventail des compétences auxquelles il est fait ainsi appel soit aussi représentatif que possible des connaissances et des données d'expérience existantes.

154. On peut également douter de la valeur des réunions lorsque les participants reçoivent leur documentation trop tard pour en traiter de façon satisfaisante.

/...

155. A supposer qu'un projet impliquant le recours à des sources extérieures de compétences soit valable et réussisse (ce qui est le cas pour beaucoup), il se pose encore une autre question : est-ce que les connaissances et les données d'expérience ainsi acquises sont utilisées dans toute la mesure souhaitable? De nombreux fonctionnaires responsables avec lesquels les Inspecteurs se sont entretenus en doutent, admettant que ce qui les intéresse au premier chef ce sont les "utilisateurs primaires" de ces renseignements - c'est-à-dire le service responsable et l'organe délibérant ou chargé de la programmation dont il dépend (s'il en existe un). Toute autre "retombée" est généralement fortuite.

156. Cela pose la question générale de la "mise en mémoire et de la recherche des informations" à l'Organisation des Nations Unies, problème qui demeure un sujet de préoccupation et qui est étudié à divers niveaux du système. Les Inspecteurs se borneront à dire ici qu'il est urgent de diffuser beaucoup plus largement qu'à l'heure actuelle, à la fois sur le plan intérieur et en dehors de l'Organisation, les connaissances déjà accumulées à l'ONU - pour une bonne part grâce aux experts de l'extérieur - et qui ne sont souvent que très insuffisamment exploitées par les Etats Membres, par les institutions scientifiques, par les experts et par le public en général.

157. L'un des programmes les plus intéressants de l'ONUDI est l'institution des "Services consultatifs dans le domaine de l'industrie", qui est une sorte de centre d'échange d'informations techniques dont beaucoup proviennent de sources extérieures de compétences et qui, à peu de frais pour l'utilisateur, répond directement à celui-ci ou le met en contact avec des institutions ou particuliers compétents d'un autre pays.

158. Les Inspecteurs font aussi grand cas des "résumés analytiques" établis par l'ONUDI pour le développement industriel, fichier automatisé rassemblant des données techniques - dont une bonne part, là encore, sont dues à des sources extérieures de compétences et dont une proportion importante n'est pas publiée - qui est compatible avec beaucoup de systèmes d'indexation utilisés aux Nations Unies ou ailleurs. On leur a déclaré qu'il n'existe rien de comparable dans toute l'Organisation. Les Inspecteurs se demandent si ce genre de service n'est pas plus "orienté vers l'action" que beaucoup d'autres initiatives coûteuses et si l'expérience de l'ONUDI à cet égard ne devrait pas être étudiée de près.

159. Afin de réduire la gamme des activités pour lesquelles on peut légitimement avoir recours aux sources extérieures de compétences et aussi pour contribuer à faire en sorte que ces activités soient plus nettement "orientées vers l'action", les Inspecteurs ont formulé, comme on peut voir dans la section suivante du présent rapport, un certain nombre de critères de base auxquels, à leur avis, lesdites activités devraient être reconnues conformes avant qu'on puisse leur affecter des fonds au titre des "sources extérieures de compétences".

/...

VII. CONTROLE DE L'UTILISATION DES SOURCES EXTERIEURES DE COMPETENCES

160. Lorsqu'on lui a demandé à la Cinquième Commission, lors de la vingt-sixième session de l'Assemblée générale, quelles mesures le Secrétariat avait prises ou avait l'intention de prendre pour limiter au minimum le recours aux consultants et experts et éviter ainsi le gaspillage des ressources, le Contrôleur a répondu que les contrôles exercés par la Division du budget garantissent qu'en aucun cas les crédits approuvés par l'Assemblée générale ne sont dépassés. Dans l'ensemble, il en est bien ainsi : comme le montre le tableau 4, depuis 1963 les crédits ouverts pour permettre de recourir aux sources extérieures de compétences n'ont été dépassés, pour l'Organisation dans son ensemble, qu'à trois reprises.

161. Cependant, le contrôle exercé sur les dépenses n'est qu'un aspect parmi d'autres. Tout aussi important est le contrôle sur i) les demandes de fonds, c'est-à-dire la programmation, et ii) la qualité des services fournis, c'est-à-dire les résultats. Le Contrôleur n'a pas traité de ces deux autres aspects.

162. Jusqu'en 1954, chaque service du Secrétariat présentait son propre programme et ses estimations en ce qui concerne le recours aux sources extérieures de compétences. La présentation matérielle était plus claire, mais vu que chaque programme était élaboré sans qu'il soit fait référence aux besoins et possibilités d'autres services, on a estimé à l'époque qu'il y avait là l'une des principales causes de l'accroissement des dépenses faites à ce titre au début des années 50. En revanche, la gestion centralisée que le Service financier a entreprise en 1954 devait entraîner un contrôle plus serré des dépenses et par conséquent une réduction de celles-ci. C'est bien ce qui s'est passé au début, mais en peu de temps les dépenses au titre de l'utilisation des sources extérieures de compétences ont recommencé à s'accroître et cette tendance, comme nous l'avons montré, s'est maintenue dans l'ensemble. En même temps, en raison des divers changements apportés à la présentation du projet de budget et bien qu'après 1962 on ait fait figurer dans ce dernier des postes de dépenses distincts pour les "experts et consultants engagés à titre personnel" et les "groupes spéciaux d'experts", il est devenu de plus en plus difficile d'évaluer avec précision, en les distinguant des autres cas où on a recours à du personnel temporaire, les demandes portant sur l'utilisation des sources extérieures de compétences et les dépenses correspondantes.

163. Le CCQAB, qui dès le début avait lancé une mise en garde contre le recours croissant aux sources extérieures de compétences, a périodiquement réclamé le resserrement des contrôles.

164. L'Instruction concernant le personnel No 4/63, et son amendement 1, datés respectivement du 15 juillet 1963 et du 27 juin 1968, étaient destinés à remédier aux insuffisances du système en vigueur. En réalité, même les nouvelles procédures énoncées dans cette instruction comportent de nombreuses lacunes, et par exemple, en 1972, les vérificateurs intérieurs des comptes ont découvert, dans le cas d'un ancien fonctionnaire de rang supérieur recruté comme consultant, cinq irrégularités

/...

officiellement passées inaperçues, dont des honoraires excessifs et le fait qu'il n'avait pas été établi de rapport de présence.

165. Les Inspecteurs tiennent à déclarer tout d'abord qu'ils ne sont pas pour le contrôle en lui-même. En fait, une bonne administration se juge souvent par le degré d'initiative qui est laissé et exercé par les fonctionnaires aux divers niveaux de responsabilité. Mais il n'en reste pas moins qu'au cours de la présente enquête ils ont été en mesure d'identifier un certain nombre de projets coûteux impliquant le recours à des sources extérieures de compétences qui ont eu de moins bons résultats qu'ils n'auraient dû en avoir ou qui ont abouti à un échec en raison de contrôles trop lâches ou d'une absence totale de contrôle à l'un ou plusieurs des stades suivants : i) programmation organique; ii) sélection des consultants; iii) procédures administratives et financières (c'est-à-dire l'engagement des consultants par contrat et leurs honoraires); et iv) contrôle quant au fond pendant l'exécution du projet.

166. Plus spécialement, les Inspecteurs ont noté ce qui suit (dont on aura trouvé plusieurs illustrations dans le présent rapport) :

- Certains projets, bien qu'attribués à une décision des organes délibérants ou chargés de la programmation, ont été entrepris en fait sans l'autorisation expresse de l'organe compétent ou sans que ce dernier fût informé de leurs incidences véritables;
- Certains projets, bien que valables en eux-mêmes, faisaient double emploi avec des travaux effectués ailleurs ou auraient pu être mieux exécutés ailleurs;
- D'autres ont été inutilement retardés, partiellement en raison de procédures trop laborieuses;
- Un certain nombre de projets ont dû être reformulés ou simplement annulés en raison de leur qualité médiocre, les raisons étant : i) soit qu'ils avaient été mal conçus ou formulés; ii) soit que le choix du consultant était mauvais, quelquefois parce qu'il avait été motivé par d'autres facteurs que les compétences; iii) soit que les projets avaient été insuffisamment contrôlés en cours d'exécution par le service organique intéressé;
- D'autres, bien que valables quant au fond, se sont révélés comme ayant peu ou pas d'utilité pratique soit parce qu'ils n'avaient pas été "pensés du début à la fin", soit en raison de l'insuffisance générale du système d'information et de mise en mémoire et de recherche d'informations de l'Organisation des Nations Unies dans son ensemble;
- Un certain nombre de projets, destinés à être présentés à des réunions techniques, ont dû être "gelés" ou même mis au rebut parce que la réunion en question n'a pas eu lieu, dans certains cas faute du financement nécessaire;

/...

- L'utilité de certaines réunions de groupes spéciaux d'experts était sujette à caution du fait que les participants recevaient la documentation nécessaire trop tard pour pouvoir l'examiner sérieusement;
- Le choix des consultants et experts choisis n'a pas toujours permis à l'ONU d'acquérir la somme voulue de connaissances et de données d'expérience, alors que c'est là l'une des principales raisons d'être du recours à des sources extérieures de compétences;
- Un certain nombre de projets pour lesquels des consultants ont été engagés et qui ont été financés grâce à des fonds réservés aux consultants auraient pu et auraient dû être exécutés par le personnel permanent, et certains l'ont été en fait - par d'anciens fonctionnaires; tandis que d'autres appartenaient nettement à la catégorie des projets devant être exécutés par du personnel temporaire et auraient dû être financés en conséquence;
- Dans certains cas les honoraires payés aux consultants ont dépassé de loin ceux qui étaient prescrits ou justifiés par les circonstances;
- L'exécution de certains de ces projets, dont l'échec a été reconnu, a quand même été payée, vu que le service organique responsable avait certifié qu'elle était "satisfaisante" et que les services administratifs n'étaient pas en mesure de prouver le contraire;
- Etant donné la nature même du système en vigueur à l'ONU pour l'enregistrement des données concernant les sources extérieures de compétences, il était difficile, sinon impossible, de déterminer avec précision la fréquence, la portée et l'efficacité du recours à ce type de compétences.

167. Les défauts susmentionnés ont eu une ou plusieurs des conséquences suivantes : a) l'échec des projets; b) le gaspillage d'argent; et c) une utilisation peu économique des ressources en personnel permanent.

Contrôles administratifs : les procédures existantes et leurs lacunes

168. Les Inspecteurs ont traité du contrôle de fond des projets aux paragraphes 35 à 53. La présente partie aura trait essentiellement aux contrôles administratifs, à savoir : i) contrôle budgétaire; ii) choix des consultants et des experts; iii) procédures en matière de contrats; iv) appui aux projets; v) évaluation; et vi) dossiers.

a) Contrôle budgétaire

169. La faiblesse essentielle des procédures actuelles de contrôle budgétaire des programmes et des projets pour lesquels il faut recourir à des sources extérieures de compétences réside dans le fait que les services administratifs et financiers du Secrétariat (qui seront souvent désignés ci-après par le terme "l'Administration") n'ont pas qualité pour mettre en question quant au fond les mérites desdits programmes et projets et déterminer s'ils peuvent ou non être exécutés par le personnel permanent. On peut également se demander si le mode de financement de certains projets par l'Organisation des Nations Unies est approprié.

170. Les procédures utilisées par les divers services de l'Organisation en matière de programmation et d'établissement du budget manquent d'uniformité : ainsi, celles qu'appliquent la CNUCED et l'ONUDI diffèrent quelque peu de celles qui sont mises en pratique à New York et à Genève. Toutefois, étant donné que le Département des affaires économiques et sociales est le service de l'ONU qui fait le plus largement appel à des consultants, les Inspecteurs fonderont leurs observations sur l'expérience acquise jusqu'à présent par ce Département et ne mentionneront d'autres services que dans la mesure où leurs pratiques mériteraient d'être prises en exemple.

171. Lorsque les programmes des divers services ont été approuvés à l'intérieur du Département, ils sont étudiés durant la première moitié du mois de janvier de l'année considérée par les groupes dits d'examen des prévisions budgétaires, qui analysent les demandes de crédits et formulent leurs recommandations à ce sujet 13/. Ces groupes étaient jusqu'à présent composés du Chef du Service administratif du Département, du Conseiller spécial à la programmation, du Chef (ou de l'un des principaux fonctionnaires) de la division ou du service intéressé et d'un représentant du Contrôleur.

172. Les Inspecteurs ont étudié les rapports et les comptes rendus des délibérations des groupes d'examen des prévisions budgétaires pour les exercices 1969 à 1971 et ont été frappés par le caractère approfondi de l'examen dont les programmes ont fait l'objet, en particulier compte tenu des circonstances difficiles dans lesquelles les groupes ont quelquefois exercé leurs fonctions.

173. Une fois que la Division du budget a fait connaître le montant total des crédits alloués au Département au titre des experts et consultants de l'extérieur, le Service administratif décide comment ce crédit sera réparti entre les divisions

13/ Ces groupes ne se sont réunis ni en 1972, ni en 1973.

et les services; ceux-ci sont priés de présenter avant la fin du mois de janvier un programme révisé dont le montant coïncide parfois exactement avec le crédit alloué mais peut également lui être inférieur ou supérieur.

174. Après que les fonds ont été alloués, l'état des dépenses est vérifié périodiquement. En principe, les crédits alloués ne peuvent pas être utilisés à des fins autres que celles qui ont été approuvées à l'origine sans autorisation expresse des services financiers. Cette règle n'est pas toujours observée, comme on l'a vu dans le cas de la contribution du Département des affaires économiques et sociales à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement.

175. Les virements de crédits sont interdits à moins que le Contrôleur ne les ait autorisés par écrit. A l'intérieur du Département des affaires économiques et sociales, toutefois, les fonds peuvent être virés librement d'un service à l'autre en cours d'exercice par le Service administratif, dès lors que le montant total des crédits alloués au Département n'est pas dépassé. Les crédits qui n'ont pas été engagés en fin d'exercice sont annulés.

176. On s'est souvent plaint auprès des Inspecteurs des calendriers adoptés pour la programmation qui, leur a-t-on dit, sont une source de difficultés pour les services organiques lorsqu'il s'agit de planifier de manière rationnelle l'utilisation des sources extérieures de compétences et aboutissent trop souvent à un travail "hâtif" dont on admet qu'il est une des raisons essentielles de l'échec des projets. Cela paraît être particulièrement vrai durant la deuxième moitié de l'année.

177. Les Inspecteurs ont noté certains des procédés dont usent à l'occasion les services organiques, en partie sans doute pour faire face à ces difficultés. Un service, par exemple, peut engager un consultant, moyennant parfois des honoraires élevés, avant même que son programme ait été présenté aux services financiers et approuvé par ceux-ci et que des fonds lui aient été alloués au titre des services de consultants, ayant ainsi recours au fait accompli. En 1971 un contrat portant sur 8 600 dollars a été signé plusieurs semaines avant que n'ait été présenté le programme auquel il avait trait. Un autre consultant a commencé ses travaux quatre mois environ avant d'être officiellement engagé.

178. En même temps, les Inspecteurs ont noté le retard avec lequel, en dépit de rappels réitérés, certains services organiques communiquent leurs programmes de consultants. Même les rapports trimestriels obligatoires sur l'état des dépenses ne sont souvent pas comparables, la période à laquelle ils se rapportent variant d'un service à l'autre. Pour certains services, la présentation de leurs programmes est fonction des décisions prises par leurs organes délibérants ou chargés d'élaborer leurs programmes, dont le calendrier des réunions peut ne pas coïncider avec le calendrier adopté par l'ONU pour sa programmation. Un service a cependant justifié son retard par le fait que le fonctionnaire chargé de présenter son programme était absent du Siège. En outre, bien que le Service financier ait toujours pris soin de préciser la nature des renseignements nécessaires, la quantité et la qualité des données fournies par les divers services semblent être très inégales, d'où de nouveaux échanges de correspondance entraînant des pertes de temps. Il est possible de remédier à cette situation en exigeant plus de discipline.

179. Les Inspecteurs estiment qu'il faudrait établir une distinction plus claire entre les divers types de groupes spéciaux d'experts selon leurs fonctions et déterminer en conséquence leur composition, leur fonctionnement et leur financement. On pourrait à cette fin appliquer les critères suivants :

- i) Les groupes d'experts dont la constitution est demandée par un organe délibérant ou chargé de l'élaboration des programmes devraient faire rapport à cet organe;
- ii) Les groupes d'experts qui ont pour fonctions de suggérer, d'examiner et/ou de donner des avis sur le programme de travail d'un service ne devraient plus être constitués par le Secrétaire général, de sa propre initiative, mais nommés par l'organe délibérant ou chargé de l'élaboration des programmes compétent et, comme le prévoit l'alinéa i) ci-dessus, faire rapport audit organe. Les crédits nécessaires pour ces groupes devraient être expressément inscrits au budget;
- iii) En choisissant les membres des groupes d'experts, il faudrait s'efforcer de réunir une gamme aussi large et aussi représentative que possible de compétences et d'expériences nationales dans le domaine considéré. Dans la mesure du possible, c'est l'organe délibérant ou chargé de l'élaboration des programmes qui a demandé la constitution du groupe d'experts qui devrait décider de sa composition;
- iv) En aucun cas le rapport d'un groupe d'experts, qu'il soit intérimaire ou final, ne devrait provoquer une réaction en chaîne d'activités ou de dépenses supplémentaires nécessitant le recours à des sources extérieures de compétences sans l'autorisation expresse de l'organe délibérant ou chargé de l'élaboration des programmes compétent;
- v) Le coût de toutes les réunions devrait être estimé d'une manière aussi réaliste que possible et tenir compte de tous les honoraires des consultants et, le cas échéant, des dépenses connexes;
- vi) Il faudrait utiliser des procédures comptables plus rigoureuses et informer automatiquement les services organiques du coût effectif d'un projet, ces services devant eux-mêmes tenir à jour la comptabilité relative aux activités nécessitant le recours à des sources extérieures de compétences entreprises sous leur responsabilité.

b) Choix des consultants et experts

180. C'est au service organique qui requiert leurs services qu'il appartient de choisir les consultants. En principe, le service intéressé doit justifier son choix auprès du Service du personnel. Si ce dernier ne juge pas satisfaisants les titres du candidat ou les raisons invoquées pour engager un consultant plutôt qu'un autre, il peut suggérer que le service requérant expose plus en détails les raisons qui ont motivé son choix, ou propose également d'autres candidats.

181. En fait, cela n'est pas une tâche facile : l'Organisation des Nations Unies n'appliquant pas un système de dossiers rationnel, le principal critère dont dispose l'Administration pour juger de la valeur d'un candidat (lorsqu'elle n'a pas entendu parler de la personne intéressée et n'a jamais eu l'occasion d'utiliser ses services) est sa notice personnelle (formule P.11).

182. En principe, aucun contrat ne peut être signé en l'absence de la formule P.11 ou d'une brève notice biographique; en fait, la formule P.11 est "impopulaire", comme l'a dit un administrateur, et il arrive que des candidats refusent de la remplir, en invoquant le plus souvent comme motif que "leur réputation se suffit à elle-même". Les Inspecteurs ont noté le cas d'un consultant éventuel qui, ayant fourni une notice biographique médiocre, a eu une entrevue avec un autre consultant et a été engagé sur la foi de cette entrevue.

183. L'Administration a d'autant plus de difficulté à opérer une sélection que certains consultants qui n'ont pas été retenus peuvent être engagés et payés au moyen de fonds extra-budgétaires.

184. Les Inspecteurs ont vu les nombreux échanges de correspondance à ce sujet entre les services organiques et l'Administration, et ils ont été frappés par le caractère volumineux que prend à l'occasion cette correspondance, par la conscience avec laquelle l'Administration cherche dans la plupart des cas, avec plus ou moins de succès, à s'acquitter de ses responsabilités et, à l'inverse, par l'entêtement avec lequel certains services cherchent à faire accepter la nomination de certains candidats.

185. Il existe de nombreuses sources de noms de consultants. Les chefs de service ont quelquefois un dossier sur les spécialistes dont les compétences se situent dans leurs domaines d'intérêt respectifs et dont ils ont pu faire la connaissance à des réunions scientifiques où ces spécialistes assistaient, parfois en tant que membres de leurs délégations nationales. Il est également possible de les choisir sur des listes proposées par les autorités nationales, par les universités, les instituts, les organisations scientifiques, les mouvements politiques et les organisations non gouvernementales, ainsi que par des institutions spécialisées, des centres d'information des Nations Unies et, enfin, par d'autres consultants. Enfin, et ce n'est pas la catégorie la moins importante, il y a les anciens fonctionnaires de l'ONU.

186. Par définition, un consultant est censé non seulement posséder des compétences qui n'existent pas au Secrétariat, mais il devrait également être choisi pour ses connaissances particulières dans un domaine déterminé.

187. Conscients de ce critère, les Inspecteurs n'ont pas manqué de s'étonner du choix de certains consultants. C'est ainsi que deux contrats concernant respectivement : i) le rassemblement d'informations en vue d'études sur les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique; ii) l'établissement d'une bibliographie des ouvrages disponibles dans le domaine de la téléobservation des ressources terrestres ont été confiés, moyennant un coût de 2 000 dollars, à un

bibliothécaire attaché de recherches, dont les compétences sur ces deux sujets semblaient se limiter à la rédaction d'un mémoire (non publié) en vue de l'obtention du grade de Bachelor of Arts intitulé "The Use of Space in the Developing Nations" (L'utilisation de l'espace dans les nations en voie de développement).

188. Un autre consultant a été engagé, moyennant des honoraires de 3 000 dollars, pour revoir et mettre à jour une étude sur le raffinage du pétrole dans les pays en voie de développement rédigée par un autre consultant. Quand le Service du personnel s'est enquis de son degré de compétence, le représentant résident du PNUD dans le pays où il avait travaillé en dernier a trouvé "difficile d'évaluer de façon très révélatrice" ses travaux dans ledit pays : en effet, bien qu'il ait dit avoir reçu une formation d'expert pétrolier, l'intéressé semblait plutôt être un généraliste; en outre, lors de son dernier engagement, il avait consacré le plus clair de son temps à un programme de promotion de l'utilisation des engrains.

189. On pourrait s'attendre à ce qu'un service qui emploie un consultant pour un projet se situant dans un domaine dans lequel un autre service a des connaissances particulières consulte ce dernier service sur le choix du consultant. Malheureusement, ce n'est presque jamais le cas et lorsque, par exception, un conseil est donné en la matière, il n'est pas toujours suivi. Les Inspecteurs ont eu connaissance d'un cas au moins de consultant dont la candidature avait suscité de vives objections de la part du service ayant des connaissances particulières en la matière. Il n'a pas été tenu compte de ses objections, les mérites du projet semblent discutables, mais le consultant a été renvoyé.

190. Il faut à la fois : a) trouver la personne la plus qualifiée pour un projet donné, spécialement s'il se situe dans un domaine relativement inexploité; b) que cette personne soit en mesure d'entreprendre ce projet au moment et dans les délais voulus et qu'elle soit disposée à le faire; et c) qu'elle le fasse aux conditions offertes. Ces trois conditions ne sont pas toujours faciles à remplir. En pareil cas, au lieu d'annuler ou de reporter le projet, il y a de fortes chances pour qu'un service se contente du deuxième, troisième ou même quatrième candidat par ordre de préférence.

191. Les Inspecteurs ont appris qu'à l'ONUDI le Service du personnel entretient d'étroites relations avec les éditeurs et a un dossier sur les consultants les moins compétents. Par ailleurs, un consultant qui n'a pas ce que l'on appelle une "renommée mondiale" ne signe aucun contrat sans avoir rempli une formule P.11 (ou fourni un document équivalent). Les Inspecteurs suggèrent que des pratiques analogues soient suivies dans d'autres services du Secrétariat.

192. En examinant avec attention les listes de projets nécessitant le recours à des sources extérieures de compétences et les dossiers personnels des consultants fournis par le Secrétariat, les Inspecteurs ont constaté l'existence de certaines "constantes". Ils ont noté en particulier :

- Que l'on engageait de manière répétée et quelquefois de façon continue, dans certains cas moyennant des honoraires supérieurs aux taux prescrits, d'anciens fonctionnaires, en particulier dans les catégories supérieures;
- Que l'on engageait de manière répétée le même consultant pour effectuer des travaux qui, du moins pour un non-initié, semblent se situer dans des domaines de compétence très différents;

- Qu'il arrivait que l'on engage des consultants pour des raisons autres que leurs compétences;
- Que les experts engagés - particulièrement les consultants - provenaient d'un nombre de pays relativement limité.

i) Engagement d'anciens fonctionnaires comme consultants

193. Le fait d'engager comme consultants d'anciens fonctionnaires, quelquefois immédiatement après leur départ à la retraite, pour des travaux qui pratiquement présentent un caractère continu, parfois à des conditions et moyennant des honoraires qui ne sont pas conformes aux règlements et aux normes appliqués par l'ONU, soulève certains points d'ordre pratique ou met en jeu des questions de principe.

194. D'après les directives administratives actuelles, un "Contrat de louage de services (Special Service Agreement ou SSA) - qui est le type de contrat le plus courant pour un consultant - est signé "lorsque les services requis ne peuvent pas être fournis au sein du Secrétariat ni dans le cadre d'un engagement de courte durée"; "lorsque le travail est effectué de façon intermittente ou à temps partiel plutôt que pendant les heures normales de travail"; "si ce travail présente un caractère continu, lorsque sa durée est trop courte pour justifier les dépenses qu'entraînerait, sur le plan administratif, l'inscription de l'intéressé sur les états de paie" (PD/4/63, par. 4). Plus précisément, ces contrats de louage de services ne peuvent pas être utilisés s'il s'agit de "travaux à temps complet effectués pendant des périodes continues ou consécutives", ces services étant régis par d'autres règles (par. 6). En outre, les honoraires de consultants ne doivent en aucun cas dépasser ce qui correspondrait au traitement d'un fonctionnaire de la classe "D-1" (échelon 1).

195. Les Inspecteurs ont rencontré le cas de fonctionnaires engagés comme consultants le lendemain, pour ainsi dire, de leur départ à la retraite ou lorsque le travail à effectuer avait un caractère de continuité tel que le contrat de consultant était renouvelé d'année en année, malgré les protestations de l'Administration. En outre, il n'était pas question de compétence "impossible à obtenir au sein du Secrétariat", le travail étant effectué par des personnes qui, avant leur retraite, exerçaient exactement les mêmes activités. Enfin (comme on le verra dans un chapitre ultérieur du présent rapport), certains de ces consultants ont reçu des honoraires excédant les normes appliquées par l'Organisation des Nations Unies, obtenus à la suite de longues discussions et quelquefois malgré les protestations de l'Administration.

196. Les conditions dans lesquelles d'anciens fonctionnaires peuvent être rengagés comme consultants sont énoncées dans le document ST/AI/161 du 11 décembre 1964. Il faut reconnaître que les paragraphes pertinents 3 a), 3 b) et 3 c) ne sont pas un modèle de clarté, et il semble que le paragraphe 5, où est exposée la situation en ce qui concerne les pensions des fonctionnaires réintégrés, ait donné lieu à un certain nombre de difficultés. Toutefois, lorsque, dans certains cas, le Secrétaire général considère qu'un fonctionnaire qui prend sa retraite devrait être engagé comme consultant peu après son départ à la retraite, la solution toute indiquée et qui

/...

serait la plus souhaitable serait que le Secrétaire général prolonge la durée de ses services en tant que fonctionnaire, en usant des pouvoirs que lui confère le Règlement du personnel.

197. Les Inspecteurs se rendent compte qu'un fonctionnaire peut, pour des raisons personnelles, préférer la mise à la retraite à une prolongation de ses services. Ils sont également conscients du fait que la mise à la retraite d'office à 60 ans ou même, ce qui est maintenant la pratique normale, à 62 ans, est de nature à priver l'Organisation de nombreux fonctionnaires qui sont encore en mesure d'offrir une contribution valable et quelquefois même inestimable, en raison de leurs compétences personnelles et de l'expérience qu'ils ont acquise dans un domaine d'activité donné. Dans certains services, la pénurie de personnel compétent est, et restera certainement, telle qu'il est pratiquement inévitable d'engager comme consultants des fonctionnaires à la retraite. Il est certain qu'il peut être avantageux, dans des cas précis, de renvoyer un ancien fonctionnaire qui a l'expérience des problèmes de l'Organisation des Nations Unies. Mais les Inspecteurs estiment que la fréquence avec laquelle des fonctionnaires en retraite sont parfois engagés comme consultants, la durée donnée à leur contrat et les conditions excessivement généreuses qui leur sont accordées risquent d'entraîner des abus.

198. Tout d'abord, les Inspecteurs estiment qu'aussi précieux qu'il soit, aucun fonctionnaire n'est - ou ne devrait être - irremplaçable. En fait, ils considèrent que, lorsqu'il s'agit de postes clefs exigeant une certaine continuité et une expérience préalable de l'Organisation, il est souhaitable qu'un remplaçant soit immédiatement disponible pour prendre la relève lorsque le titulaire du poste prend sa retraite - ou n'est plus en état de poursuivre ses activités : lorsqu'un arrangement de ce genre n'est pas prévu, c'est que la gestion d'un service laisse beaucoup à désirer.

199. En outre, la mise à la retraite en elle-même, et particulièrement dans une organisation où la proportion de nominations à titre permanent est tellement élevée, constitue la principale occasion d'un apport de "sang neuf". En fait, l'argument le plus convaincant invoqué pour justifier le recours aux consultants - la diversification et la complexité technique croissante des activités de l'ONU - presuppose que c'est là justement ce qu'apportent ces consultants - "un sang neuf".

200. Les Inspecteurs espèrent donc que les règles régissant actuellement le renancement de fonctionnaires comme consultants après leur départ à la retraite seront appliquées avec plus de rigueur. En outre, les Inspecteurs sont d'avis que d'anciens fonctionnaires ne devraient être renvoyer comme consultants que pour un contrat "unique" et pour des motifs strictement justifiés, et que lorsqu'ils sont engagés, à titre exceptionnel, pour des activités dont on compte qu'elles auront un caractère continu, ils devraient notamment avoir pour responsabilité de former un remplaçant 14/.

14/ Les Inspecteurs notent à cet égard qu'à l'UNESCO, les consultants ne peuvent être engagés pour plus de six mois sur douze.

ii) La "diversité de talents" de certains consultants

201. Les Inspecteurs notent que certains consultants semblent être doués de talents dont la diversité ne manque pas d'être étonnante. Ainsi, un consultant a rédigé en 1969 une étude sur "Les ressources de la biosphère"; l'année suivante, une autre sur "Les transports, cause de pollution"; et enfin, en 1971, une troisième sur "Les aspects humains et institutionnels du développement régional". En dernière analyse, il figure sur la liste des consultants en tant qu'expert principal dans le domaine de la planification de l'environnement. En 1970, un autre consultant a préparé une étude sur "L'industrialisation de l'Afrique orientale" et, l'année suivante, il a évalué "Le fonctionnement des arrangements officieux conçus pour stabiliser le marché des fibres dures". En 1969, deux experts ont été engagés pour écrire une monographie sur "Le transfert interentreprises des techniques comparatives". Un seul avait déjà une certaine expérience en la matière; néanmoins, tous deux avaient collaboré précédemment à une étude sur le tourisme.

202. Les Inspecteurs sont conscients du fait qu'un consultant peut être, par sa formation, un expert dans un certain domaine et acquérir, au cours des années, des connaissances spécialisées qui lui permettent de s'engager dans une autre direction. Ils se demandent cependant si, aussi bien qu'un service organique connaisse un candidat et aussi pressant que puisse y être le besoin de connaissances spécialisées, l'Administration ne devrait pas examiner plus attentivement les titres des candidats "aux talents les plus variés" proposés par ledit service. Pour que cela soit possible, il va de soi qu'il est indispensable d'améliorer le système de dossiers concernant les consultants (comme il est suggéré aux paragraphes 261 à 266).

iii) Consultants choisis pour des motifs autres que leurs compétences

203. L'une des raisons invoquées pour justifier le recours à des consultants de l'extérieur est que ceux-ci peuvent avoir des idées et formuler des recommandations qu'un fonctionnaire international ne pourrait pas se permettre d'énoncer. Ce serait en fait manquer de réalisme que de nier qu'un certain nombre de projets nécessitant le recours à des sources extérieures de compétences peuvent avoir des incidences non seulement techniques, mais également politiques.

204. Les Inspecteurs ont toutefois noté au moins un projet onéreux qui s'est soldé par un échec et a dû être refait parce que le consultant avait été choisi moins pour ses compétences que pour des considérations étrangères à la tâche qui lui avait été confiée.

205. Les Inspecteurs sont d'avis que, quelles que soient les autres incidences que puisse avoir un projet, c'est essentiellement pour ses connaissances techniques dans un domaine déterminé qu'un consultant devrait être choisi. Par ailleurs, ils se demandent si un projet valable sur le plan pratique n'est pas, en fin de compte, plus apprécié pour ses qualités propres qu'en raison d'autres facteurs moins tangibles.

/...

iv) Où trouver des consultants et des experts?

206. Par définition, la compétence est "non nationale". C'est précisément pour cette raison que l'ONU devrait, par le biais du recours aux sources extérieures de compétences, tirer parti des vastes ressources en connaissances et en expérience nationale qu'offre le monde d'aujourd'hui.

207. De 1969 à 1971, le Département des affaires économiques et sociales, la CNUCED et l'ONUDI ^{15/} ont fait appel aux services d'au moins ^{16/} 1 135 consultants engagés à titre personnel et 1 100 experts travaillant en groupe. Sur ces deux chiffres, 706 consultants (soit 62,2 p. 100) et 397 experts (soit 36 p. 100) étaient originaires de pays occidentaux. En ce qui concerne l'Asie, les chiffres sont respectivement 145 (12,7 p. 100) et 165 (15 p. 100); pour l'Afrique, 72 (6,3 p. 100) et 153 (13,9 p. 100); pour l'Amérique latine, 62 (5,4 p. 100) et 136 (12,3 p. 100); pour les pays d'Europe orientale, 88 (7,7 p. 100) et 130 (11,8 p. 100); et pour les pays du Moyen-Orient, 30 (2,6 p. 100) et 43 (3,9 p. 100); il y avait 22 consultants (1,9 p. 100) et 22 experts (2 p. 100) dont l'origine nationale n'a pas été précisée.

208. Deux pays - les mêmes dans les deux cas - ont à eux deux fourni 435 consultants (soit 38,3 p. 100 du total) et 149 experts (soit 13,5 p. 100 du total). Par ailleurs, certains des pays les plus avancés sur le plan technique dans différentes parties du monde n'ont fourni que relativement peu de spécialistes, voire pas du tout (voir annexe II au présent rapport).

209. Comme il ressort des chiffres des tableaux "A" et "B" de l'annexe II, la tendance à concentrer les recherches de compétences dans un nombre de pays relativement faible est moins marquée dans le cas des groupes spéciaux d'experts que dans le cas des consultants engagés à titre personnel. Cela est particulièrement vrai d'organismes comme la CNUCED et l'ONUDI, où les Inspecteurs ont appris qu'il est presque automatique que, pour un nombre donné d'experts en provenance d'un groupe de pays ou d'une région, on fasse appel au même nombre d'experts originaires d'autres groupes de pays ou d'autres régions. Ce principe n'est cependant pas sacro-saint : c'est ainsi qu'un groupe spécial d'experts chargé d'examiner la question des politiques, des programmes et de l'administration en matière d'habitation comprenait deux experts européens, un expert asiatique et trois experts originaires d'Amérique du Nord (tous rémunérés par l'Organisation des Nations Unies), auxquels s'ajoutaient un certain nombre d'observateurs, de conseillers techniques et de fonctionnaires locaux dont les dépenses étaient à la charge du pays hôte. Les Inspecteurs ont déjà mentionné le cas du Groupe spécial d'experts du Plan d'action mondial de la population, qui se composait de trois experts d'un pays européen et d'un expert d'Amérique du Nord. Le choix des experts soulève également des questions si l'on considère le sujet que certaines

^{15/} Les données relatives à l'ONUDI ne s'appliquent qu'aux années 1970-1971.

^{16/} Les listes fournies pour 1969-1971 par le Département des affaires économiques et sociales sont incomplètes et dans certains cas inexactes.

réunions sont appelées à examiner. Un groupe de la CNUCED qui s'est réuni en 1969 et de nouveau en 1971, moyennant un coût total de plus de 18 000 dollars, pour examiner les problèmes particuliers aux pays sans littoral, était composé de neuf experts dont trois seulement étaient originaires de pays sans littoral et aucun d'Amérique latine. Enfin, une bonne partie des documents de base et la plupart des rapports de ces groupes sont le plus souvent l'œuvre de consultants (ou d'experts) originaires du même petit nombre de pays.

210. Les Inspecteurs ont entendu justifier cette situation de diverses façons. Les arguments suivants ont notamment été avancés : vu la modicité des fonds destinés aux frais de voyage, même pour les consultants, il est naturel que le Siège de l'ONU, notamment, recrute la plupart de ses consultants dans la région d'Amérique du Nord (y compris des personnes qui ne sont pas ressortissantes des Etats-Unis mais qui y résident ou y travaillent), tout comme les services et les organisations dont le siège est en Europe ont tendance à recruter davantage de consultants dans cette région ou dans les régions limitrophes; comme il a été dit plus haut, les tâches confiées à des consultants sont souvent des travaux urgents qu'il est, là encore, plus facile d'exécuter à proximité des sièges respectifs; pour faire du bon travail, le consultant doit entretenir d'étroites relations avec le service organique intéressé; dans la plupart des services de l'ONU l'anglais, qu'on le veuille ou non, vient en tête des langues de travail, bien que celles-ci soient placées sur un pied d'égalité, et ce fait joue en faveur des consultants ou des experts qui parlent couramment l'anglais; la profession de consultant à temps partiel ou à temps complet, qu'elle soit exercée par des particuliers, par des établissements d'enseignement ou par des sociétés ou des institutions privées, est une branche d'activité spécialisée et relativement récente dans laquelle certains pays viennent en tête; il existe, certes, dans d'autres régions, de nombreux experts hautement qualifiés dans la plupart des domaines, mais la majorité d'entre eux sont vraisemblablement trop occupés dans leur propre pays pour avoir le temps d'entreprendre des travaux à l'étranger; dans certains pays, les formalités à accomplir pour engager un consultant sont de nature à exclure un engagement rapide, personnel et surtout renouvelé; dans ces mêmes pays, il est difficile d'appliquer certains des critères en vigueur à l'ONU et, même lorsque les compétences recherchées existent et ont été sollicitées, beaucoup de connaissances d'avant-garde sont considérées comme devant garder un caractère confidentiel, etc.

211. Aussi valables que soient certains de ces arguments, les Inspecteurs estiment qu'il faudrait s'efforcer de choisir les experts et les consultants en assurant une représentation géographique plus large que ce n'est actuellement le cas et qu'experts et consultants devraient plus souvent être originaires de pays en voie de développement, dans la mesure où leurs connaissances et leur expérience des processus du développement et de l'application pratique des techniques modernes dans des conditions locales très différentes sont souvent inestimables. Cela est particulièrement vrai des groupes spéciaux d'experts, dont la raison d'être est d'évaluer collectivement et avec discernement, au sein d'une assemblée plus représentative, les travaux du Secrétariat ou des consultants engagés à titre personnel.

c) Procédures en matière de contrats

212. Les procédures administratives qui régissent actuellement à l'ONU le recrutement sous contrat d'experts et de consultants de l'extérieur ne visent pas expressément cette catégorie de personnel temporaire; elles se prêtent donc à des interprétations diverses, voire à des abus, et elles sont souvent inutilement longues et compliquées. De plus, les règles, règlements et critères - lorsqu'ils existent - sont fréquemment transgressés.

213. Depuis 1954, la formule de contrat normalement utilisée pour recruter les services de consultants est le contrat de louage de services (SSA). Les consultants peuvent également être recrutés aux termes de contrats de courte durée (ST), mais il semble que cela se fasse assez rarement.

214. L'utilisation des contrats de louage de services à l'Organisation des Nations Unies est actuellement régie par l'instruction No 4/63 concernant le personnel (datée du 15 juillet 1963), telle qu'elle a été modifiée par l'instruction PD/4/63/Amend.1 (datée du 27 juin 1968). Quelques services ou départements (le Département des affaires économiques et sociales, l'Office des Nations Unies à Genève et l'ONUDI) ont leurs propres réglementations internes concernant les services de consultants, qui sont conformes à l'instruction PD/4/63 (telle qu'elle a été modifiée), avec éventuellement des précisions supplémentaires ou des améliorations 17/. La CNUCED n'a pas de réglementation particulière sur ce sujet.

215. Toutefois, l'instruction PD/4/63 (telle qu'elle a été modifiée) ne vise pas exclusivement, ni même principalement, les consultants; en fait, le mot "consultant" n'y apparaît qu'une fois, dans un contexte secondaire 18/. Le "contractant", dans un contrat de louage de services, n'a pas nécessairement besoin d'être un consultant au sens étymologique du terme; il peut aussi bien s'agir d'un traducteur, d'un interprète, d'un sténographe-rédacteur de séance, d'un conseiller médical, d'un photographe, d'une guide, etc. Les expressions telles que "postes permanents", "personnel temporaire" et "experts et consultants engagés à titre personnel" renvoient simplement au compte budgétaire sur lequel les dépenses sont imputées 19/. Le type de contrat n'indique pas non plus de quel compte il s'agit,

17/ Voir, pour le Département des affaires économiques et sociales : Mémo-randum intérieur, daté du 15 janvier 1970; pour l'Office des Nations Unies à Genève : "Administrative Procedure for Issuance of SSA's" (Procédures administratives pour la délivrance de contrats de louage de services), datées de novembre 1971; pour l'ONUDI : UNIDO/Adm./PS 28, datée du 7 mars 1972 : "Policy and Procedures governing the use of Special Service Agreements (SSA)" (Politiques et procédures régissant l'utilisation de contrats de louage de services).

18/ Seul le mémorandum intérieur du Département des affaires économiques et sociales vise expressément les consultants.

19/ L'ONUDI utilise une notion encore différente, celle "d'observateurs"; il s'agit d'experts qui ne coûtent rien à l'Organisation, car ils sont rémunérés par le gouvernement ou l'institution qui les envoie à une réunion.

car rien n'empêche d'imputer le coût d'un contrat sur tel compte plutôt que tel autre. En fait, il semble que le type d'engagement soit essentiellement fonction des fonds ou des quotas disponibles.

216. Une autre raison pour laquelle on a recours aux contrats de louage de services est peut-être le fait que les procédures administratives sont beaucoup plus simples. En effet, ces contrats n'entraînent aucun frais généraux, sont très flexibles et n'exigent que très peu d'écritures administratives. Par contre, ils ne permettent aucune forme de contrôle sur le "contractant".

217. En revanche, les engagements de courte durée intègrent temporairement mais totalement leur titulaire au personnel du Secrétariat, ce qui permet d'exercer un contrôle constant sur l'intéressé et lui confère l'entièvre responsabilité de son travail, mais entraîne aussi de nombreuses écritures administratives et des frais généraux élevés.

218. Les Inspecteurs notent que, contrairement à l'Organisation des Nations Unies elle-même, plusieurs organismes des Nations Unies ont jugé bon de consacrer une section spéciale de leurs règlements et statuts administratifs aux consultants 20/. Certains des critères utilisés par ces organismes devraient, de l'avis des Inspecteurs, être également applicables, pour l'essentiel, aux consultants et experts (au sens propre du terme) de l'Organisation des Nations Unies. L'adoption et l'application de ces critères pourraient contribuer à assurer une utilisation judicieuse des fonds consacrés aux consultants.

219. Les Inspecteurs suggèrent donc qu'à l'avenir les fonds consacrés aux consultants ou, plus exactement, les fonds consacrés au financement de "sources extérieures de compétences" soient réservés au financement d'activités d'experts engagés à titre personnel ou de groupes d'experts qui satisfassent à un certain nombre de critères, à savoir :

- a) Avoir été expressément demandées ou acceptées par des organes gouvernementaux;
- b) Correspondre à des activités prioritaires de l'Organisation, telles qu'elles ont été spécifiées dans les programmes de travail ou aux termes d'une décision prise par un organe délibérant ou chargé de l'élaboration des programmes;
- c) Ne pas faire double emploi avec des travaux ou des activités déjà exécutés, en cours d'exécution ou sur le point d'être exécutés par d'autres services du Secrétariat, d'autres bureaux de l'Organisation ou d'autres organismes ou institutions des Nations Unies;

20/ AIEA AM.II/II, deuxième partie, sect. II; Manuel de l'OMS, II.12, p. 1 à 10; Manuel de l'UNESCO, art. 2435, contrats de consultants, et circulaire administrative No 614 (PER); et Manuel de la FAO, chap. III - Personnel, sect. 317 - Consultants; et "Revised Procedures for the use of consultants' funds" (Procédures révisées pour l'utilisation des fonds consacrés aux consultants), DG/Bulletin No 71/14.

- d) Avoir un caractère temporaire ou de courte durée et pouvoir être accomplies dans des délais déterminés;
- e) Ne pas pouvoir être exécutées par le personnel permanent de l'Organisation, faute de connaissances spécialisées ou de connaissances d'experts;
- f) Exiger des conseils ou des informations qui ne peuvent être obtenus autrement;
- g) Etre nettement définies ou spécifiques, viser un résultat précis, et ne pas engager implicitement l'Organisation dans un programme important ou à long terme qui n'aurait pas été approuvé ou pour lequel des fonds ne seraient pas disponibles et ne seraient guère susceptibles de l'être.

220. Les Inspecteurs se rendent bien compte qu'il peut parfois être difficile d'appliquer strictement ces critères et qu'il faut donc faire preuve d'une certaine souplesse et autoriser des exceptions. Ils pensent toutefois que l'application des critères proposés aura pour effet de réduire la gamme très large de services financés jusqu'à maintenant au titre des "Experts et consultants engagés à titre personnel" et au titre des "Groupes spéciaux d'experts". Cela éviterait notamment d'imputer sur ces fonds les services d'autres catégories de personnel temporaire et contribuerait ainsi d'une manière générale à freiner les tendances inflationnistes dont il a été question plus haut.

221. Les Inspecteurs recommandent d'autre part de formuler des règles spéciales pour le recrutement de consultants et la nomination d'experts, règles qui seraient applicables à tous les services et départements du Secrétariat et qui incorporeraient les critères suggérés ci-dessus, ainsi que les instructions administratives appropriées et, si possible, à titre indicatif, un barème de rémunération. Les Inspecteurs suggèrent qu'en élaborant ces règles, il soit tenu compte des procédures et des pratiques d'autres organismes des Nations Unies.

222. Indépendamment de l'insuffisance des dispositions régissant, à l'ONU, le recrutement sous contrat d'experts et de consultants de l'extérieur, les Inspecteurs ont noté que les services organiques et l'Administration consacraient en général beaucoup de temps à la préparation des projets, ce qui entraînait de nombreux échanges de correspondance entre les services intéressés.

223. Enfin, les Inspecteurs ont été frappés par le grand nombre de formules utilisées par les divers services pour recruter un consultant, chacune de ces formules ayant une présentation différente et étant conçue de façon à répondre exclusivement aux besoins d'un service donné, si bien que, pour se faire une idée générale d'un projet, il faut rassembler des éléments souvent classés dans des dossiers différents et des bureaux différents.

224. Outre qu'ils ont eu l'impression, comme ils l'ont déjà signalé, que le type de contrat accordé à un consultant semble, en pratique, dépendre davantage des fonds disponibles que de l'origine de ces fonds ou du caractère des services à rendre, les Inspecteurs ont surtout été frappés par le fait que les contrats eux-mêmes semblent être considérés trop souvent par les services organiques - et par les consultants - comme une simple formalité.

225. En compulsant les dossiers de consultants pour les années 1969-1971, les Inspecteurs ont constaté que, dans un certain nombre de cas, les consultants ont commencé à travailler sans un contrat valide. En l'une de ces occasions, l'Administration ayant rappelé un service à l'ordre à ce sujet, elle a été informée que le consultant avait pris ses fonctions quatre mois auparavant, après que le chef du service eut pris officieusement contact avec lui. Ce genre de négligence peut coûter cher : un candidat a fait tout le chemin de la Nouvelle-Zélande à New York - et s'est par la suite fait rembourser ses frais de voyage par l'Organisation des Nations Unies - avant même que son contrat ait été négocié.

226. Dans leur "Note" au Secrétaire général, les Inspecteurs ont fait un certain nombre d'observations et de suggestions au sujet des procédures en matière de contrats (dont certaines s'inspirent de l'expérience d'autres organismes des Nations Unies), mais ils ne pensent pas qu'il soit utile d'en encombrer l'Assemblée générale.

227. A ce propos toutefois, ils tiennent, en toute équité, à souligner combien ils ont été frappés par les efforts déployés par le Service financier, le Service du personnel et le Service administratif du Département des affaires économiques et sociales pour appliquer les règles existantes et pour exercer des contrôles élémentaires de gestion - parfois dans des conditions très difficiles et au prix de temps, d'efforts et d'écritures administratives considérables. Les services administratifs souffrent toutefois d'un handicap psychologique, car, aux yeux de certains services organiques, l'important est que le travail soit fait; la façon dont il est fait ou financé, de même que la question de savoir si les règles sont respectées ou non, sont des considérations secondaires.

228. Ensuite, même dans le meilleur des cas (c'est-à-dire lorsque les renseignements fournis par le service organique sont suffisants et exacts), les procédures administratives régissant l'établissement de contrats prennent du temps. Trop souvent cependant, le recrutement des consultants est tellement hâtif qu'il est pratiquement impossible à l'Administration d'effectuer les diverses vérifications qu'elle juge souhaitables - d'où certaines des conséquences fâcheuses que les Inspecteurs soulignent dans le présent rapport. Ils notent à cet égard qu'à l'AIEA, par exemple, les propositions relatives au recrutement de consultants doivent parvenir à la Division du personnel au moins quatre semaines avant la date à laquelle le contrat doit prendre effet (AM.II/II, deuxième partie, sect. II, par. 5).

229. Les Inspecteurs espèrent que les diverses mesures qu'ils recommandent pour resserrer les contrôles administratifs faciliteront la tâche des services organiques comme celle des services administratifs et permettront d'épargner du temps, des efforts et, en dernière analyse, de l'argent. A cet égard, ils tiennent à rappeler l'existence de la disposition 112.3 du Règlement du personnel, aux termes de laquelle :

"Les fonctionnaires peuvent être tenus de réparer, en tout ou en partie, le préjudice financier que l'Organisation pourrait avoir subi du fait de leur négligence ou parce qu'ils auraient enfreint une disposition du Statut, du Règlement ou d'une instruction administrative."

d) Honoraires des consultants et des experts

230. Le montant des honoraires des consultants devrait, en théorie, être simplement suggéré par le service organique qui demande le consultant et fixé par l'Administration, c'est-à-dire par l'actuel Bureau des services du personnel, en consultation avec le Bureau des services financiers. Il est expressément interdit au service qui demande un consultant de promettre quoi que ce soit à un candidat sur le plan financier sans y avoir été auparavant autorisé par l'Administration. Les honoraires supérieurs à 5 000 dollars doivent être autorisés, selon le cas, par le Chef du Service de recrutement du Secrétariat, le Chef du Service d'administration du personnel ou le Chef du Service de recrutement pour l'assistance technique; les contrats supérieurs à 10 000 dollars doivent être autorisés par le Comité des marchés.

231. Indépendamment de la durée prévue du travail à accomplir, les honoraires sont censés dépendre d'un certain nombre de variables, telles que la nature et la difficulté de la tâche, le besoin de personnel de bureau ou d'installations spéciales supplémentaires (par exemple laboratoires ou ordinateurs); la réputation et les qualifications du consultant; son âge; le montant actuel de sa rémunération (tel qu'il figure dans la formule P.11); etc. En principe, le montant des honoraires devrait être déterminé en fonction du traitement brut (local ou non local, selon le cas) prévu pour la classe (et l'échelon) du Secrétariat qui semble correspondre aux qualifications du candidat. En moyenne, les honoraires devraient équivaloir aux traitements de fonctionnaires des classes P-5/P-4. Ce n'est que dans le cas de contrats de courte durée qu'ils peuvent, très rarement, atteindre le taux correspondant à la classe D-1 (échelon 1).

232. Il va sans dire que les honoraires mensuels moyens des consultants ont augmenté ces dernières années - passant de 1 275 dollars en 1968 à 1 380 dollars en 1971 à l'ONUDI; et de 1 700 dollars en 1968 à 1 950 dollars en 1971 au Département des affaires économiques et sociales de l'ONU. A la CNUCED, le taux moyen pour 1971 atteignait 2 970 dollars.

233. Les procédures de fixation des honoraires décrites ci-dessus semblent aux Inspecteurs être en principe judicieuses et offrir des garanties suffisantes contre une rétribution excessive, à condition d'être rigoureusement appliquées. Malheureusement, ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, les Inspecteurs ont pu constater un certain nombre de cas dans lesquels le service recrutant avait, de toute évidence, fait auparavant des offres généreuses au candidat, l'Administration se trouvant alors dans la position peu enviable d'avoir soit à marchander avec le candidat - ce qui est long et difficile - soit à entériner un fait accompli. La CNUCED va encore plus loin : elle estime qu'elle n'a pas à autoriser les honoraires supérieurs à 5 000 dollars, contrairement aux règlements en vigueur.

234. Cette situation s'explique en partie, semble-t-il, par le fait que certains services organiques craignent que leurs candidats ne refusent dans ce cas l'emploi qui leur est offert. Les bons consultants sont tellement rares, a-t-on dit aux Inspecteurs, qu'un expert de renommée internationale peut obtenir pratiquement le prix qu'il demande et il n'y a donc, semble-t-il, "guère de possibilités de marchandage". En fait, les Inspecteurs ont été particulièrement frappés de voir le temps et les efforts qui sont consacrés précisément à ce "marchandage" - par les consultants eux-mêmes, par le service recrutant (agissant souvent comme porte-parole des consultants) et par l'Administration, soumise à toutes sortes de pressions.

235. Le marchandage le plus fréquent porte sur les honoraires d'anciens fonctionnaires, en particulier dans les catégories supérieures, qui ont tendance à exiger que, contrairement aux normes prescrites, leurs honoraires soient équivalents au traitement qu'ils recevaient immédiatement avant leur cessation de service. Dans certains cas, "des pressions intolérables" (selon les termes mêmes de l'Administration) sont exercées pour assurer au candidat des honoraires supérieurs aux taux prescrits sans lesquels il refuse l'emploi qui lui est offert. Les Inspecteurs ont consulté de nombreux échanges de correspondance et ils se sont entretenus avec de nombreux fonctionnaires à ce sujet. Dans un cas, le service recrutant a admis avec candeur que la personne en question était "inestimable", ce dont "elle-même n'avait que trop conscience". Dans un autre cas, le service compétent ayant refusé de signer le contrat, il a reçu l'ordre de le faire. Ces actions sont, heureusement, enregistrées.

236. Les Inspecteurs considèrent comme primordiale la règle selon laquelle c'est l'Administration, et non les services organiques, qui devrait faire les offres aux consultants et négocier avec eux le montant de leurs honoraires et toutes autres questions financières (remboursement des dépenses, frais de voyage, etc.). Ce principe devrait être incorporé dans les nouvelles règles proposées au paragraphe 221.

237. Les Inspecteurs suggèrent également que le Bureau des services financiers avertisse tous les services que, désormais, il n'honorera plus les demandes de paiement d'honoraires si ceux-ci n'ont pas été approuvés conformément aux règles existantes. Cela se fait à l'ONUDI, apparemment avec succès.

238. Rien ne donne à penser que le niveau moyen des honoraires versés aux consultants par le Secrétariat est supérieur à ce que ces mêmes consultants pourraient espérer recevoir de sociétés privées ou de gouvernements, du moins dans les pays où les divers services de l'Organisation des Nations Unies ont leur siège (Etats-Unis, Suisse et Autriche). Mais les Inspecteurs ne peuvent souscrire à l'argument parfois invoqué pour justifier le montant d'honoraires, à savoir que le candidat "pourrait recevoir beaucoup plus sur d'autres marchés". Il est possible que ce soit vrai mais, dans ces conditions, bon nombre de fonctionnaires des Nations Unies pourraient sans doute en dire autant.

239. A cet égard, les Inspecteurs ont noté avec satisfaction qu'un certain nombre d'experts éminents dans les milieux scientifiques ou d'affaires acceptent de travailler pour l'Organisation des Nations Unies moyennant une rétribution raisonnable - voire symbolique dans certains cas - soit parce qu'ils sont d'un âge avancé, soit parce que leur réputation est faite, soit parce qu'ils ont de quoi vivre matériellement, soit simplement par idéalisme. Quoi qu'il en soit, les Inspecteurs estiment que les trois critères fondamentaux suivants devraient prévaloir :

- i) En principe, les émoluments devraient être fixés compte tenu des fonctions actuelles du candidat et non d'un emploi précédent;
- ii) Les honoraires des consultants ne devraient en aucun cas dépasser l'équivalent du traitement d'un fonctionnaire de la classe D-1 (échelon 1);

iii) Lorsque d'anciens fonctionnaires sont recrutés comme consultants, leur revenu global (traitement mensuel plus pension) ne devrait pas dépasser le montant mensuel total des émoluments qu'ils recevaient au moment de leur cessation de service.

240. Les Inspecteurs ont noté à cet égard que le Manuel administratif de l'AIEA précise que toute proposition relative au recrutement d'un consultant pour une période plus longue ou à des honoraires plus élevés qu'il n'est prévu dans le Manuel doit être approuvée par le Directeur général (AM.II/II, deuxième partie, sect. 11, par. 4). A l'UNESCO, les contrats prévoyant des honoraires équivalant au traitement d'un fonctionnaire de la classe D-1 doivent être approuvés par le Sous-Directeur général pour l'administration, lequel doit également approuver le choix des consultants (Manuel de l'UNESCO, art. 2435, p. 3, par. K 1).

241. Les Inspecteurs se demandent si, de la même manière, le recrutement de consultants pour de longues périodes et l'approbation d'honoraires supérieurs à un niveau donné ne devraient pas être, à l'ONU, la prérogative du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion.

242. La location des services consultatifs d'institutions (universités, instituts, etc.), parfois sous forme de contrats de louage de services (ce qui est contraire aux règles) et moyennant des honoraires très élevés, semble parfois poser des problèmes que les Inspecteurs ont commentés dans leur "Note" au Secrétaire général.

243. Les Inspecteurs ont essayé de déterminer quelle était la politique de l'ONU quant à la rémunération des membres de groupes spéciaux d'experts. Il semble qu'il n'y en ait pas. En principe, les experts n'ont droit qu'au paiement de leurs frais de voyage (en classe économique) et à une indemnité journalière de subsistance, même s'ils apportent une contribution importante à une réunion. Cela s'applique en particulier aux fonctionnaires nationaux qui sont en quelque sorte "prêtés" à l'Organisation. En pratique, la plupart des services préfèrent "attendre de voir comment les choses se présentent"; s'ils peuvent obtenir un mémoire d'un expert sans bourse délier, tant mieux; sinon, ils essaient de le payer aussi peu que possible. Dans ce cas, la rémunération elle-même est habituellement modeste, dépassant rarement 300 ou 500 dollars par mémoire; ce montant, a-t-on dit aux Inspecteurs, couvre souvent à peine les dépenses de secrétariat.

244. Il ne semble pas non plus y avoir de règle convenue quant à la question de savoir si un consultant doit recevoir des honoraires pour un travail qu'il fait pendant une réunion. Certains services le font; d'autres non, affirmant qu'un consultant doit être rémunéré seulement pour les travaux effectués avant ou après la réunion.

245. Les Inspecteurs tiennent à noter que certaines institutions spécialisées ont abondamment recours à des groupes d'experts. Pourtant, par principe, elles ne leur versent pas d'honoraires, estimant que les experts ont ainsi l'avantage de se rencontrer et d'échanger des idées sous les auspices des Nations Unies.

246. C'est le cas aussi à la CEE, mais pour une raison différente : la CEE ne croit pas en l'utilité d'experts agissant "à titre personnel" car, à son avis, leurs recommandations ne peuvent pas avoir force obligatoire pour les gouvernements ni même avoir beaucoup de validité pour eux. Par conséquent, que ces experts soient recrutés dans une administration nationale ou qu'ils viennent du secteur privé, la CEE les considère tous comme "désignés par leur gouvernement" et ne leur verse pas d'honoraires.

247. Au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies même, un service au moins ne verse jamais d'honoraires aux experts - parce qu'il n'a pas d'argent pour cela. Pourtant, a-t-on dit aux Inspecteurs, bien que le service en question s'occupe d'un domaine hautement spécialisé, non seulement il n'a jamais eu de mal à trouver les experts dont il avait besoin, mais il est même arrivé que des experts se plaignent de ne pas avoir été invités. De l'avis de ce même service, les experts les plus compétents sont prêts à fournir un certain travail pour l'Organisation des Nations Unies, même sans rémunération, et ceux qui insistent pour obtenir des honoraires ne sont pas nécessairement les plus qualifiés.

248. Les Inspecteurs recommandent que les nouvelles règles suggérées au paragraphe 221 contiennent des instructions précises sur toutes les questions ci-dessus et qu'elles soient applicables (avec les variantes qui pourraient être nécessaires) à tous les départements et services de l'ONU, ainsi qu'à la CNUCED et à l'ONUDI.

Contrôle de la qualité des sources extérieures de compétences

a) Formulation des projets et contrôle à mi-chemin de leur exécution

249. En recherchant les raisons pour lesquelles certains projets n'avaient pas eu les résultats escomptés ou s'étaient soldés par un échec total, les Inspecteurs ont constaté que la qualité d'un projet comportant le recours à des sources extérieures de compétences dépendait essentiellement des facteurs suivants : i) la validité du projet en soi; ii) le choix du consultant; iii) la bonne formulation du projet; et iv) une étroite supervision de la façon dont il est exécuté. Les deux premiers aspects ont été examinés plus haut. Les Inspecteurs aborderont maintenant la question de la formulation des projets et celle de l'appui à leur apporter et de la supervision à assurer durant leur exécution. Une étroite supervision est souvent une condition sine qua non de la réussite d'un projet.

250. Certains services savent assurer cette supervision, et en conséquence ils subissent un minimum d'échecs et n'ont guère à remanier ou à éditer le produit fini. D'autres par contre, ont tendance à donner carte blanche à leurs consultants - soit parce qu'ils n'ont pas le personnel d'appui nécessaire, soit simplement parce qu'ils ne veulent pas s'en donner la peine - ce qui entraîne parfois des conséquences désastreuses.

251. A ce propos, il ne devrait pas être nécessaire de souligner la nécessité de veiller à ce que le service organique et le consultant comprennent bien la nature exacte de la tâche à accomplir. Ce n'est pourtant pas le cas dans tous les services, ce qui explique sans aucun doute certains des échecs mentionnés plus haut.

252. Il arrive parfois que le consultant accepte de réécrire son rapport sans rémunération supplémentaire, auquel cas le projet est simplement retardé. Dans d'autres cas, toutefois, le consultant - à juste titre sans aucun doute - estime que c'est le service organique qui est en faute pour n'avoir pas correctement formulé, planifié et suivi le projet.

253. L'Administration s'est plainte à plusieurs reprises auprès des Inspecteurs de ce que les consultants ne respectent pas les dates limites fixées dans leurs contrats pour terminer la tâche qui leur est confiée. Les services organiques ne tiennent pas non plus l'Administration au courant de ces retards et de leurs causes, à moins qu'il ne faille prolonger le contrat.

254. Les Inspecteurs conviennent avec l'Administration que les dates limites sont un élément essentiel de tout contrat et que, si elles ne sont pas respectées, cela peut entraîner pour l'Organisation de sérieux inconvénients, voire des pertes matérielles. D'un autre côté, ils se rendent bien compte que certains retards sont inévitables. Ils espèrent que leurs suggestions tendant à appliquer plus rigoureusement les règles à tous les niveaux pourront inciter les services organiques à veiller à ce que les calendriers soient mieux respectés.

b) Evaluation des services rendus et attestation de bonne exécution des travaux

255. Selon le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, le versement des honoraires d'un consultant ne peut être effectué que lorsque le service qui à l'origine a demandé les services du consultant a certifié par écrit que les services rendus ont été satisfaisants. Dans la mesure où c'est ce même service qui a choisi en premier lieu le consultant, il peut être tenté d'attester que le travail du consultant est satisfaisant, même lorsque tel n'est pas le cas. Un chef de service a admis avec franchise qu'il s'efforçait toujours de "couvrir" ce genre d'erreur, mais qu'ensuite il en recherchait les causes et veillait à ce que cela ne se reproduise pas.

256. En 1965, le Service de gestion administrative a mis en question la pratique qui consistait à délivrer dans tous les cas une attestation, même si l'on savait que les services rendus par tel ou tel consultant n'avaient pas été satisfaisants, supprimant ainsi un avantage que les termes des contrats de louage de services procurent à l'Organisation des Nations Unies en tant qu'employeur. Pourtant, l'évaluation des services rendus par les consultants et la délivrance d'attestations de bonne exécution des travaux semblent encore trop souvent être un exercice de pure forme.

257. Le Service administratif du Département des affaires économiques et sociales et le Bureau des services financiers admettent tous deux qu'ils n'ont aucun moyen de savoir si la tâche confiée à un consultant a été "menée à bien" car le "produit fini", s'il y en a un, n'est que rarement joint à la demande de paiement. Lorsqu'il n'est pas joint et que le Service administratif ou le Bureau des services financiers le demandent, ils reçoivent parfois des réponses évasives ou même pas de réponse du tout. Dans la plupart des cas, ils sont par conséquent obligés de croire sur parole le service organique intéressé.

258. Il est évident que cette procédure doit être améliorée; les Inspecteurs ont en effet pu noter un certain nombre de demandes de paiement pour des travaux coûteux "menés à bien", alors qu'en fait, parfois de l'aveu même du Service organique intéressé, ces travaux étaient très médiocres, voire inutilisables.

259. Les Inspecteurs ont toujours pensé qu'il n'était guère judicieux que le service recrutant soit lui-même habilité à évaluer les services rendus et à délivrer une attestation de bonne exécution des travaux. C'est là, manifestement, un problème difficile; mais les services organiques devraient au moins être tenus de fournir une évaluation beaucoup plus précise des travaux exécutés par leurs consultants qu'ils ne le font maintenant. Accessoirement, il serait ainsi plus difficile à un consultant dont le travail n'est pas satisfaisant de se faire recruter par un autre organe de l'ONU, ce qui est parfaitement possible à l'heure actuelle.

260. Les Inspecteurs doutent toutefois que ce problème puisse être résolu uniquement par des mesures administratives. Un bon fonctionnaire d'administration devrait considérer qu'il lui appartient de veiller, dans la mesure du possible, à ce qu'une attestation de bonne exécution d'un projet ne soit pas une simple formalité; le cas échéant, il devrait en référer à une autorité supérieure. Toutefois, en règle générale, il semble difficile de contester le verdict du service organique. Il s'agit moins de faire appliquer le règlement que de se fier au jugement professionnel et au bon sens de ceux qui ont en premier lieu demandé et choisi le consultant. Ce sont eux qui doivent continuer à certifier que le travail est satisfaisant. Il faut toutefois leur faire prendre conscience du fait qu'ils ne peuvent pas endosser n'importe quel projet, aussi déplorable soit-il, sans tôt ou tard en subir les conséquences.

Dossiers

261. Dans leur introduction, les Inspecteurs ont cité au nombre des difficultés auxquelles ils se sont heurtés pour effectuer cette enquête la difficulté d'obtenir des données statistiques complètes, précises et comparables.

262. Les documents budgétaires fournissent des renseignements utiles, mais souvent incomplets et difficilement comparables. Les rapports du Secrétaire général sur l'exécution du programme de travail contiennent des données de plus en plus nombreuses, mais qui sont encore incomplètes ou qui ne sont pas comparables dans le cas de certains services. La CNUCED a l'avantage de tenir un registre central de tous les consultants employés au cours d'une année donnée, qui contient des informations détaillées, enregistrées sur ordinateur, sur les intéressés et sur leur travail, ainsi que des données complètes sur les prévisions de dépenses, les ouvertures de crédits et les dépenses pour chaque année - pour chaque service et pour l'ensemble de la CNUCED. A l'ONUDI des renseignements de ce genre sont également disponibles, encore que sous une forme moins commode. A l'ONU, par contre, il n'existe pas de registre central de ce genre, non plus qu'un état financier global, chaque service gardant ses propres dossiers.

263. Les Inspecteurs ont constaté que bon nombre de services organiques, n'avaient pas la moindre idée du coût effectif des services des experts et consultants de l'extérieur auxquels ils font appel, surtout dans le cas des groupes spéciaux d'experts. Ces renseignements sont bien entendu disponibles ailleurs - à condition que l'on sache où les trouver et qu'on ait le temps de les chercher. Mais ils ne sont pas fournis systématiquement aux services organiques et ceux-ci ne peuvent pas les demander - pour toutes sortes de raisons. En conséquence, bien que les réunions de groupes d'experts ne constituent souvent que l'un des nombreux éléments d'un projet, en l'état actuel des choses il est pratiquement impossible, à moins de se livrer à de longues recherches, de calculer le coût total d'un projet à un moment donné et d'évaluer ainsi les résultats par rapport aux dépenses. Ce qui est plus grave, lorsque, dans le cadre d'une série de réunions, sur un sujet donné, le service compétent organise la réunion suivante, il n'a souvent à sa disposition que les prévisions de dépenses relatives à la

réunion précédente et n'en connaît que rarement le coût effectif. Les Inspecteurs ont appris par exemple que les comptes d'une réunion importante n'étaient pas encore clos près de deux ans après qu'elle ait eu lieu. Le service organique intéressé prépare actuellement la prochaine réunion - là encore à l'aide seulement des prévisions de dépenses relatives à la dernière réunion. La raison? Le fonctionnaire des finances compétent a dû s'occuper successivement de plusieurs conférences importantes et son travail s'est trouvé retardé.

264. Les Inspecteurs ont commenté ailleurs le désordre qui règne dans un grand nombre des dossiers qu'ils ont eu l'occasion d'étudier au cours de leur enquête.

265. Dans leur "Note" au Secrétaire général, les Inspecteurs font un certain nombre de suggestions concernant les dossiers des consultants. Ils ont recommandé plus haut dans le présent rapport de remettre en vigueur la pratique préconisée en 1946 par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et consistant à inclure chaque année dans les documents budgétaires un tableau distinct indiquant, pour chaque service et pour l'ensemble de l'Organisation (sur le modèle du registre annuel de consultants de la CNUCED), un état financier complet des services d'experts et consultants de l'extérieur (honoraires et frais de voyage).

266. Les suggestions des Inspecteurs concernant le remaniement des formules utilisées par l'ONU devraient faciliter la tenue de dossiers complets sans lesquels, craignent-ils, ni le Secrétariat ni les Etats Membres - s'ils le désirent - ne peuvent se faire une idée réaliste de la façon dont sont utilisés les fonds alloués chaque année par l'Assemblée générale pour le financement de sources extérieures de compétences.

/...

VIII. CONCLUSIONS

267. Ainsi qu'il ressort de l'examen général de la question des experts et des consultants engagés par les différents services de l'ONU, auquel les Inspecteurs ont procédé, au cours des dix dernières années, le recours à de telles sources extérieures de compétences s'est fait de plus en plus fréquent et la qualité des services rendus a évolué.

268. Ainsi, entre 1962 et 1972, les dépenses relatives aux experts et consultants engagés à titre personnel ont plus que quintuplé, passant de 337 720 dollars à 1 768 264 dollars, et celles relatives aux groupes spéciaux d'experts ont plus que doublé, passant de 149 970 dollars à 363 742 dollars.

269. Au cours de cette période de 10 ans, la variété des services rendus par ces sources extérieures de compétences ou avec leur concours s'est elle aussi tellement accrue que les termes "consultant" et "expert" sont maintenant appliqués à presque toutes les personnes que le Secrétariat engage sous contrat pour accomplir des tâches dont, pour une raison ou pour une autre, il n'est pas en mesure de se charger lui-même.

270. Etant donné l'évolution du rôle de l'ONU (par rapport à ce qu'il était il y a quinze ans ou même dix ans), la modification des fonctions du Secrétariat qui en résulte et la structure actuelle des effectifs, il est sans doute inévitable que l'ONU doive à l'occasion faire appel à des sources extérieures de compétences pour guider ou aider à exécuter des activités présentant un caractère souvent temporaire et qui exigent des connaissances extrêmement techniques et une forme d'expérience que le personnel permanent ne possède pas.

271. Les recherches des Inspecteurs montrent néanmoins que l'ONU recourt trop souvent à cette catégorie de personnel temporaire, qu'on pourrait rendre cette forme d'assistance beaucoup plus utile pour l'Organisation et que, dans de nombreux cas, les fonds qui lui sont consacrés pourraient être bien mieux utilisés si des contrôles plus efficaces étaient exercés.

272. Si un certain nombre de projets ou d'activités comportant le recours à des sources extérieures de compétences semblent avoir donné de bons résultats, parfois même remarquables, d'autres semblent avoir été simplement "satisfaisants dans l'ensemble"; d'autres encore ont été des échecs complets, l'argent qui leur avait été consacré ayant été dépensé en pure perte. En fait, les Inspecteurs ont eu l'impression que plusieurs projets déclarés satisfaisants ne l'étaient pas en réalité et que la proportion d'échecs est donc plus importante qu'on ne l'admet.

273. En cherchant à savoir pourquoi certains projets avaient abouti à de moins bons résultats, les Inspecteurs ont trouvé presque invariablement que cela provenait d'un contrôle insuffisant, voire totalement inexistant à l'un ou plusieurs des stades suivants (parfois même à tous) : i) programmation des travaux de fond; ii) choix des consultants; iii) application des procédures administratives et financières; et iv) contrôle des travaux de fond en cours d'exécution.

/...

274. Ils ont constaté par exemple que certains projets ou activités que le Secrétariat imputait à une décision d'un organe délibérant ou chargé de l'élaboration des programmes étaient en fait entrepris sans avoir été autorisés expressément ou sans que l'organe compétent ait été informé exactement de leurs incidences financières. Certains de ces projets et activités auraient pu avoir de meilleures chances de réussite s'ils avaient été entrepris par un autre organisme des Nations Unies; en fait, plusieurs d'entre eux étaient, avaient été ou étaient sur le point d'être confiés à un autre organisme. Certains ne semblaient pas être suffisamment "orientés vers l'action" et n'avaient donc guère d'utilité pratique. Certains semblaient avoir été entrepris purement et simplement parce que des fonds - et un consultant - étaient disponibles. Certains projets avaient été financés à l'aide des fonds prévus pour le financement de sources extérieures de compétences alors que de toute évidence il s'agissait de travaux internes qui auraient pu être effectués par le personnel permanent et qui, dans un certain nombre de cas, étaient en fait exécutées par d'anciens fonctionnaires. Enfin, certains projets n'auraient peut-être pas dû être financés du tout par l'ONU.

275. Les Inspecteurs ont également constaté que depuis quelques années on surestimaît systématiquement et souvent délibérément le montant des crédits à inscrire au budget au titre des sources extérieures de compétences, ce qui expliquait sans doute la tendance de certains services à se hâter de dépenser les fonds disponibles au cours du deuxième semestre de l'année et le fait que l'on fasse donc parfois appel à des sources extérieures de compétences de qualité douteuse.

276. Contrairement à d'autres organismes des Nations Unies, l'ONU n'a pas d'arrangements ni de procédures d'ordre administratif régissant expressément l'utilisation des sources extérieures de compétences. Les règles et pratiques existantes sont interprétées, de façon beaucoup trop libérale, par les divers services intéressés et leur application laisse beaucoup à désirer. Plus précisément, les Inspecteurs ont relevé des cas où les consultants ont commencé ou continué à travailler sans contrat valide, où leurs honoraires étaient excessifs et parfois négociés sous des pressions et à un échelon administratif qui ne convenait pas; où l'attestation des services rendus n'était pas objective, etc.

277. Dans le cas des consultants engagés à titre personnel et, dans une moindre mesure, dans celui des groupes spéciaux, le choix des experts laisse beaucoup à désirer. Plus précisément, la compétence de certains d'entre eux semble contestable. De plus, cette sélection n'assure pas à l'ONU la variété voulue de connaissances et d'expériences nationales existant dans le monde d'aujourd'hui.

278. Durant l'exécution d'un projet, certains services supervisent étroitement les experts et consultants de l'extérieur et les appuient dans leur tâche, limitant ainsi à un minimum le gaspillage d'argent et d'efforts, mais d'autres services sont loin d'en faire autant, ce qui entraîne parfois des conséquences coûteuses.

279. Enfin, étant donné la façon dont sont tenus les dossiers des experts et consultants de l'extérieur, les Inspecteurs sont d'avis qu'il est difficile,

voire impossible, d'avoir à tout moment une idée claire et exacte de la façon dont sont dépensés les crédits ouverts chaque année pour cette catégorie de personnel temporaire.

280. Les Inspecteurs ont beaucoup réfléchi à la possibilité de fixer un plafond aux dépenses de l'ONU relatives aux sources extérieures de compétences. Considérant le contrôle peu rigoureux actuellement exercé sur la programmation et l'emploi des fonds dans ce domaine, l'interprétation beaucoup trop libérale de la notion même de "sources extérieures de compétences", et le fait que l'on dépense ainsi les fonds destinés aux services de consultants à des fins qui sont peu en rapport avec ces services ou au titre d'activités dont le coût aurait dû être imputé sur une autre rubrique du budget de l'ONU ou qui n'auraient pas dû être financées du tout par l'ONU; considérant que ces dernières années de nombreux services ont fréquemment surestimé le montant des crédits à inscrire au budget au titre des sources extérieures de compétences et enfin - dernière considération, mais non la moindre - considérant que si l'on consacre des sommes accrues aux sources extérieures de compétences, c'est précisément parce que l'on dispose de fonds à cette fin, les Inspecteurs sont convaincus qu'il est possible de réduire sensiblement les dépenses à ce titre.

281. A cette fin ils suggèrent :

- a) Que les dépenses annuelles relatives aux "sources extérieures de compétences" (c'est-à-dire à la fois les experts et les consultants engagés à titre personnel et les groupes spéciaux d'experts) ne devraient pas dépasser 2 250 000 dollars pour la période 1974-1975;
- b) Que les règles administratives et financières actuelles devraient être appliquées de façon beaucoup plus rigoureuse, et si elles s'avèrent insuffisantes, qu'il faudrait les renforcer;
- c) Qu'à la fin de cette période, l'Assemblée générale pourrait peut-être évaluer le résultat de ces mesures.

282. Les Inspecteurs estiment que ces suggestions ne porteront pas préjudice aux activités essentielles et prioritaires de l'ONU dans le domaine du développement économique et social et que le montant suggéré plus haut laisse une marge de manœuvre suffisante pour que l'on puisse recruter suffisamment d'experts de l'extérieur, soit à titre personnel soit pour travailler en groupe, même au cas où l'ONU entreprendrait, dans des limites raisonnables, un certain nombre d'activités nouvelles ou imprévues.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS 1/

Recommandation 1

Les dépenses annuelles relatives aux "sources extérieures de compétences" (correspondant aux anciens "experts et consultants engagés à titre personnel" et aux "groupes spéciaux d'experts") prévues au budget de l'ONU pour la période biennale 1974-1975 ne devraient pas dépasser 2 250 000 dollars (voir par. 281).

Recommandation 2

a) Les prévisions de dépenses, les ouvertures de crédits et les dépenses effectives au titre des "sources extérieures de compétences", devraient continuer à figurer sous des rubriques distinctes dans tous les documents budgétaires de l'ONU (par. 50 a)}.

b) Le coût que représente le recours à des sources extérieures de compétences devrait être ventilé entre leurs divers éléments et calculé de manière aussi réaliste que possible (par. 50 c) et 179 v).

c) Les documents budgétaires de l'ONU devraient comprendre chaque année un tableau distinct indiquant en chiffres exacts, ventilées par service et, selon la présentation habituelle, pour les trois années considérées, les prévisions de dépenses, les ouvertures de crédits et les dépenses effectives correspondant à toutes les sources extérieures de compétences (c'est-à-dire à la fois les experts et consultants engagés à titre personnel et les groupes spéciaux d'experts), ces chiffres étant répartis de manière à faire ressortir les honoraires et les frais de voyages (par. 51).

Recommandation 3

Aux fins de l'examen des demandes de crédits à cette rubrique du budget, les services à rendre devraient répondre aux critères suivants :

a) Avoir été expressément demandés ou acceptés par des organes gouvernementaux;

b) Correspondre à des activités prioritaires de l'Organisation telles qu'elles ont été spécifiées dans les programmes de travail ou aux termes d'une décision prise par un organe délibérant ou chargé de l'élaboration des programmes;

c) Ne pas faire double emploi avec des travaux ou des activités déjà exécutés, en cours d'exécution ou sur le point d'être exécutés par d'autres services du Secrétariat, d'autres organes de l'ONU ou d'autres organismes ou institutions des Nations Unies;

1/ Dans la "Note" qu'ils ont adressée au Secrétaire général, les Inspecteurs ont formulé un certain nombre d'autres recommandations d'ordre purement administratif.

/...

d) Avoir un caractère temporaire ou de courte durée et pouvoir être rendus dans des délais déterminés;

e) Ne pas pouvoir être rendus par le personnel permanent du Secrétariat, faute de connaissances spécialisées ou de connaissances d'experts;

f) Exiger des conseils ou des renseignements qui ne peuvent être obtenus autrement; et

g) Etre nettement définis et spécifiques, viser un résultat précis, et ne pas engager implicitement l'Organisation dans un programme important ou à long terme qui n'aurait pas été approuvé ou pour lequel des fonds ne seraient pas disponibles et ne seraient guère susceptibles de l'être (par. 219).

Recommandation 4

Tous les programmes comportant le recours à des sources extérieures de compétences devraient être formulés de manière à justifier explicitement ce recours (par. 50 b)}.

Recommandation 5

a) Les groupes spéciaux d'experts dont la constitution est demandée par un organe délibérant ou chargé de l'élaboration des programmes devraient faire rapport à cet organe. Autant que possible, la composition de ces groupes devrait être arrêtée par l'organe intéressé (par. 179 i) et iii);

b) Les groupes spéciaux d'experts qui ont pour tâche essentielle de donner des avis au Secrétariat sur des questions techniques ne devraient être convoqués qu'à titre exceptionnel. Ces groupes devraient chacun être approuvés par le Secrétaire général. Les crédits nécessaires pour ces groupes devraient être expressément inscrits au budget (par. 179 ii);

c) En choisissant les membres des groupes d'experts, il faudrait s'efforcer de réunir une gamme aussi large et aussi représentative que possible de connaissances et d'expériences nationales dans le domaine considéré;

d) Aucun rapport, qu'il soit intérimaire ou final, ni aucune conclusion d'un groupe spécial d'experts ne devrait être le point de départ d'activités ou de dépenses supplémentaires nécessitant le recours à des sources extérieures de compétences sans l'autorisation expresse de l'organe délibérant ou de l'organe chargé de l'élaboration des programmes compétent (par. 179 iv).

Recommandation 6

Les Etats Membres sont invités à encourager et à faciliter autant que possible la participation de leurs ressortissants aux travaux de l'ONU en qualité d'experts (par. 206-211).

Recommandation 7

Le Secrétaire général devrait être invité à soumettre à l'Assemblée générale un rapport sur les mesures qu'il propose de prendre, compte tenu du rapport du Corps commun d'inspection sur "L'emploi d'experts et de consultants à l'Organisation des Nations Unies".

Annexe I

Dépenses totales de l'Organisation des Nations Unies
relatives aux sources extérieures de compétences
(par domaine d'activité et par service), 1968-1973
(En dollars des Etats-Unis)

Annexe I^a

Dépenses totales de l'Organisation des Nations Unies relatives aux sources extérieures de compétences
(par domaine d'activité et par service), 1968-1973 ^{b/}
(En dollars des Etats-Unis)

Service ou domaine d'activité	Année	1968		1969		1970		1971		1972		1973 ^{c/}	
		Consultants	Groupes spéciaux d'experts	Consultants	Groupes spéciaux d'experts								
<u>Direction exécutive</u>													
Cabinet du Secrétaire général		-	-	-	-	12 478	-	-	-	8 796	-	18 500	31 800
Sous-Secrétaire général aux affaires interorganisations		-	-	-	-	5 310	-	11 251	-	-	-	-	-
Cabinet du Directeur général, Genève		-	-	-	-	-	-	5 538	-	6 266	-	10 000	-
<u>Total :</u>		-	-	-	-	17 788	-	16 789	-	15 062	-	28 500	31 800
<u>Administration et gestion</u>													
Cabinet du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion		-	-	-	-	-	-	14 959	-	-	-	-	-
Bureau des services financiers	25 588	-	12 263	-	10 666	-	9 020	-	11 265	-	8 000	-	-
Service de gestion administrative	-	-	19 752	-	106 189	-	53 635	-	45 983	-	60 000	-	-
Bureau des services du personnel	2 750	-	-	-	-	-	-	-	-	20 903	-	-	-
Bureau des services généraux, New York	11 000	-	11 500	-	3 916	-	1 053	-	11 300	-	7 000	-	-
Bureau des services généraux, Genève	-	-	6 010	-	500	-	-	-	-	-	-	-	-
Services administratifs et financiers, Genève	3 600	-	3 000	-	14 500	-	500	-	5 471	-	10 000	-	-
Service des conférences, Genève	23 971	-	16 329	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bibliothèque, Genève	-	-	-	-	-	-	1 042	-	-	-	-	-	-
Comité spécial pour la révision du régime des traitements des Nations Unies	-	-	-	-	-	-	23 539	-	38 651	-	-	-	-
<u>Total :</u>	66 909	-	68 854	-	135 771	-	103 748	-	133 573	-	85 000	-	-
<u>Affaires politiques et juridiques</u>													
Cabinet du Secrétaire général adjoint aux affaires politiques spéciales	26 323	-	9 941	-	41 303	-	58 541	-	26 299	-	3 000	-	-
Département des affaires politiques et des affaires du Conseil de sécurité	11 721	-	14 740	83 580	39 626	200	20 626	91 639	21 263	-	48 700	46 300	-
Service juridique	8 059	-	23 868	-	28 903	-	34 585	-	12 500	-	46 100	-	-
Conférence internationale sur l'exploration et les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique	18 024	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité du désarmement	16 312	-	21 455	-	-	-	34 630	-	825	-	25 000	-	-
Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50 000	-	-
<u>Total :</u>	80 439	-	70 004	83 580	109 832	200	148 382	91 639	60 887	-	172 800	46 300	-

<u>Information</u> Service de l'information (Table ronde des rédacteurs)		14 408	-	-	-	31 244	-	3	-	754	-	20 000
<u>Affaires économiques et sociales et droits de l'homme</u>												
Département des affaires économiques et sociales	289 531	50 533	423 934	140 457	491 070	154 772	646 813	182 640	426 915	141 696	553 000	205 000
Division des affaires sociales, Genève	6 149	-	500	-	5 000	-	5 209	-	4 080	-	7 000	-
Commission économique pour l'Europe	42 258	-	54 355	-	62 684	-	65 416	-	57 122	-	60 100	57 100
Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient	57 682	4 736	85 160	10 724	65 220	18 535	71 731	37 662	66 632	25 045	74 000	33 000
Commission économique pour l'Amérique latine	45 160	-	50 352	11 744	61 589	7 650	90 317	26 021	69 513	26 327	60 100	29 000
Commission économique pour l'Afrique	60 587	-	79 644	6 414	84 587	20 375	78 649	10 101	72 156	682	78 600	19 000
Bureau économique et social des Nations Unies à Beyrouth	8 828	-	10 731	-	12 011	-	12 000	-	9 700	-	11 000	-
Division des droits de l'homme	13 463	-	13 000	-	26 757	-	16 820	-	43 830	-	25 800	-
Division des stupéfiants, Genève	12 333	-	1 600	-	5 732	-	7 594	-	8 862	-	15 000	-
Conférence des ministres européens responsables de la protection sociale	13 765	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Conférence sur l'environnement	-	-	-	-	21 128	-	372 318	-	88 356	-	-	-
Deuxième conférence asiatique sur l'industrialisation	-	-	-	-	39 990	-	-	-	-	-	-	-
Conférence sur les transports internationaux	-	-	-	-	-	-	34 429	-	57 986	-	-	-
Conférence sur la participation de la jeunesse à la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement	-	-	-	-	-	-	10 050	-	-	-	-	-
Troisième Congrès mondial de la population	-	-	-	-	-	-	-	-	13 554	-	38 500	-
Deuxième Conférence asiatique de la population	-	-	-	-	-	-	-	-	2 400	-	-	-
Congrès pour la prévention du crime et le traitement des délinquants	-	-	5 509	-	10 704	-	-	18	-	-	5 000	-
Conférence de plénipotentiaires pour la révision de la Convention unique sur les stupéfiants	-	-	-	-	-	-	-	-	3 063	-	-	-
Total :	549 756	55 269	724 785	169 339	886 472	201 352	1 411 346	256 412	924 169	193 750	928 100	343 100
CNUCED	286 000	174 867	49 942	279 514	34 151	396 482	41 313	257 780	20 068	280 000	84 000	140 000
ONUDI	365 387	69 393	376 988	134 140	539 735	134 140	332 858	114 273	376 793	149 170	438 500	140 000
Total : Affaires économiques et sociales et droits de l'homme, CNUCED et ONUDI	1 201 143	124 662	1 276 640	535 421	1 505 721	369 623	2 140 686	412 028	1 558 742	362 988	1 646 600	567 100
Total : Sources extérieures de compétences	1 325 305		1 630 061		1 875 344		2 552 714		1 921 730		2 213 700	
TOTAL GENERAL :	1 348 461	132 070	1 415 498	437 001	1 760 112	401 067	2 409 605	503 670	1 760 264	363 742	1 932 900	665 200
TOTAL GENERAL (Toutes les sources extérieures de compétences) :	1 487 561		1 852 499		2 170 179		2 913 275		2 132 006		2 598 100	

a/ Sources : ONU, Bureau des services financiers, Division du budget; CNUCED, Service administratif; ONUDI, Services financiers.

b/ Chiffres indicatifs seulement. Dans un grand nombre de cas, les chiffres que certains services ont communiqués aux Inspecteurs diffèrent de ceux que le Bureau des Services financiers leur a fournis.

c/ Crédits ouverts.

Annexe II

Tableau "A"

Sources extérieures de compétences à l'ONU, 1969-1971^{a/}

Consultants

Nombre total de consultants : 1 135

<u>Pays</u>	<u>Nombre</u>	<u>Pays</u>	<u>Nombre</u>
Afrique du Sud ^{1/}	18	Ethiopie	3
Algérie	1	Finlande	4
Allemagne (République fédérale d') ^{2/}	33	France	52
Arabie Saoudite	1	Ghana	6
Argentine	17	Grèce	5
Australie	19	Guatemala	2
Autriche	29	Guinée	1
Belgique	1	Guyane	3
Birmanie	1	Haïti	1
Brésil	5	Honduras	1
Bulgarie	7	Hongrie	15
Canada	32	Inde	81
Chili	8	Indonésie	1
Chine	6	Irak	3
Colombie	3	Iran	8
Congo	1	Irlande	3
Costa Rica	1	Islande	1
Côte d'Ivoire	2	Israël	14
Danemark	10	Italie	7
Egypte	21	Jamaïque	5
El Salvador	1	Japon	22
Espagne	4	Jordanie	2
Etats-Unis d'Amérique	237	Kenya	2
		Liban	5

/...

Tableau "A" (suite)

<u>Pays</u>	<u>Nombre</u>	<u>Pays</u>	<u>Nombre</u>
Malaisie	1	Togo	1
Mali	1	Turquie	2
Maroc	1	Uruguay	1
Mexique	9	URSS	5
Nigéria	11	Venezuela	2
Norvège	8	Yougoslavie	10
Nouvelle-Zélande	6	Zambie	2
Ouganda	3		x x x
Pakistan	8		
Pays-Bas	21	Pays non identifiés	22
Pérou	3		
Philippines	7		
Pologne	24		
République centrafricaine	1		
République de Corée	2		
République socialiste soviétique de Biélorussie	1		
Roumanie	2		
Royaume-Uni	198		
Sénégal	2		
Singapour	2		
Soudan	2		
Sri Lanka	6		
Suède	19		
(Suisse) ^{2/}	15		
Syrie	5		
Tanzanie	3		
Tchécoslovaquie	24		

a/ Département des affaires économiques et sociales de l'ONU et CNUCED pour 1969-1971; ONUDI pour 1970-1971 seulement.

1/ Vivant à l'étranger.

2/ Etats non membres.

/...

Tableau "B"

Sources extérieures de compétences à l'ONU, 1969-1971^{a/}

Experts^{b/}

Nombre total d'experts : 1 100

<u>Pays</u>	<u>Nombre</u>	<u>Pays</u>	<u>Nombre</u>
Afghanistan	2	Etats-Unis d'Amérique	75
Algérie	6	Ethiopie	9
(Allemagne, République fédérale d') ^{1/}	28	Finlande	6
Arabie Saoudite	1	France	42
Argentine	18	Gabon	1
Australie	10	Ghana	20
Autriche	17	Grèce	3
Belgique	16	Guatemala	5
Bolivie	4	Haïti	1
Brésil	23	Haute-Volta	1
Bulgarie	5	Honduras	1
Burundi	1	(Hong-kong) ^{1/}	1
Cameroun	5	Hongrie	23
Canada	20	Inde	56
Chili	14	Indonésie	4
Chine	3	Irak	3
Colombie	13	Iran	15
Congo	2	Irlande	3
Costa Rica	1	Israël	16
Côte d'Ivoire	6	Italie	18
Cuba	2	Jamaique	4
Dahomey	4	Japon	27
Danemark	11	Jordanie	3
El Salvador	1	Kenya	15
Équateur	5	Koweït	3
Espagne	8	Liban	9

/...

Tableau "B" (suite)

<u>Pays</u>	<u>Nombre</u>	<u>Pays</u>	<u>Nombre</u>
Libéria	3	Royaume-Uni	74
Libye	5	Rwanda	1
Luxembourg	1	(Saint-Siège) ^{1/}	1
Madagascar	5	Sénégal	3
Malaisie	6	Sierra Leone	1
Mali	1	Singapour	5
Maroc	7	Somalie	1
Mauritanie	1	Souaziland	1
Mexique	14	Soudan	5
Népal	2	Sri Lanka	6
Nicaragua	1	Suède	28
Niger	4	(Suisse) ^{1/}	16
Nigéria	14	(Surinam) ^{1/}	1
Norvège	10	Syrie	4
Ouganda	7	Tanzanie	4
Pakistan	14	Tchad	1
Panama	1	Tchécoslovaquie	20
Pays-Bas	25	Thaïlande	12
Pérou	5	Togo	4
Philippines	11	Trinité-et-Tobago	5
Pologne	27	Tunisie	8
Portugal	1	Turquie	12
République centrafricaine	1	URSS	4
République de Corée	1	Uruguay	7
République Dominicaine	1	Venezuela	9
République socialiste soviétique d'Ukraine	22	Yémen	2
(Rhodésie du Sud) ^{1/}	1	Yémen démocratique	2
Roumanie	13	Yougoslavie	16

/...

Tableau "B" (suite)

<u>Pays</u>	<u>Nombre</u>
Zaire	2
Zambie	3
x x x	
Pays non identifiés	22

a/ Département des affaires économiques et sociales de l'ONU et CNUCED pour 1969-1971; ONUDI pour 1970-1971 seulement.

b/ Membres de groupes spéciaux d'experts.

l/ Etats non membres.