



# Assemblée générale

Distr. générale  
14 juin 1999  
Français  
Original: anglais

---

**Cinquante-quatrième session**  
Point 165 de l'ordre du jour  
**Corps commun d'inspection**

## **Rapport du Corps commun d'inspection sur le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets**

### **Note du Secrétaire général**

#### **Additif**

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale, pour examen, ses observations et celles du Comité administratif de coordination sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé «Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets : élargissement de la coopération avec les organisations du système des Nations Unies» (A/53/788).

**Observations du Secrétaire général  
et du Comité administratif  
de coordination sur le rapport  
du Corps commun d'inspection  
intitulé «Bureau des Nations Unies  
pour les services d'appui  
aux projets : élargissement  
de la coopération avec  
les organisations du système  
des Nations Unies»**

## **I. Introduction**

1. L'objectif du rapport du Corps commun d'inspection est de tenter d'instaurer une coopération et des partenariats plus efficaces entre le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et les organismes des Nations Unies et d'offrir des services ponctuels, économiques et de qualité pour assurer la réussite des projets de développement dans les pays bénéficiaires. Le rapport contient un historique de l'UNOPS depuis ses débuts comme unité opérationnelle du PNUD jusqu'à aujourd'hui, où il a acquis le statut d'entité distincte. Le rapport contient aussi un rappel des réalisations du Bureau et préconise une répartition des tâches plus claires entre l'UNOPS et les autres organismes des Nations Unies, sur la base de leurs avantages respectifs.

2. Le rapport aborde les questions relatives à l'administration et à la gestion de l'UNOPS, à l'évolution de sa structure et de ses fonctions et à ce qui fait le caractère unique du Bureau à savoir qu'il fournit des services ponctuels, économiques et de qualité dans tous les secteurs et sans être investi d'un mandat concret et qu'il constitue une entité financièrement autonome, gérée comme une véritable entreprise. Les inspecteurs ont fait plusieurs recommandations qui visent à accroître l'efficacité de l'UNOPS grâce à une diversification de sa clientèle et de ses sources de financement ainsi que de ses fournisseurs, et à améliorer la coopération entre le Bureau et ses partenaires du système des Nations Unies grâce à une répartition des tâches plus rationnelle.

3. Depuis janvier 1995, l'UNOPS fonctionne comme une entité distincte, identifiable et autofinancée tout en continuant d'oeuvrer en partenariat avec le PNUD<sup>1</sup> et d'autres entités opérationnelles. Les services du siège du PNUD et son réseau sur le terrain assurent un appui administratif à l'UNOPS, notamment dans les domaines des finances et du personnel. L'UNOPS a depuis quelque temps diversifié sa clientèle, principalement parmi les entités du Secrétariat de l'ONU,

mais il n'a encore que relativement peu de liens de partenariat avec les institutions spécialisées. À ce propos, les inspecteurs font valoir que le développement de partenariats avec les institutions spécialisées permettrait de mieux rentabiliser les services de l'UNOPS au sein du système des Nations Unies.

4. Pour établir leur rapport, les inspecteurs ont consulté des fonctionnaires de l'UNOPS, un certain nombre d'organismes des Nations Unies et des représentants d'États Membres.

5. Les observations qui suivent ont été formulées sur la base des avis émis par l'administration et le Comité de coordination de la gestion de l'UNOPS, par les départements et bureaux concernés du Secrétariat de l'ONU et par les organismes des Nations Unies intéressés. Elles ont été revues et approuvées au nom du Comité administratif de coordination (CAC).

## **II. Observations générales**

6. Dans l'ensemble, le rapport du Corps commun d'inspection, qui met l'accent sur les moyens de resserrer la collaboration entre l'UNOPS et les organismes des Nations Unies et d'inciter ces derniers à faire davantage appel aux services du Bureau, a été bien accueilli. Il est paru à un moment où le système des Nations Unies s'est engagé dans un effort durable de réforme et de renouvellement. C'est dans ce contexte que doivent être considérés le rapport et les recommandations qui y sont formulées.

7. Le CAC adhère sans réserve à l'objectif fondamental du rapport qui est de contribuer à un partage plus efficace des responsabilités entre les organismes des Nations Unies afin d'assurer des services ponctuels, économiques et de qualité à l'intention des pays bénéficiaires de programmes.

8. La réforme décidée par le Secrétaire général, qui a abouti au statut actuel de l'UNOPS, trouve son origine dans les préoccupations qui avaient été exprimées à l'époque au sein du CAC concernant les grandes orientations. Ainsi, l'une des principales tâches auxquelles a dû s'atteler l'UNOPS depuis qu'il a été créé en tant qu'organe chargé de mettre ses services à la disposition de tout organisme et toute entité des Nations Unies aux fins des projets de développement a été d'instaurer une répartition des tâches efficace et adéquate avec les autres organismes et institutions des Nations Unies participant à des activités de coopération technique.

9. Depuis quatre ans, l'UNOPS s'efforce à la fois de mettre ses services à la disposition d'un plus grand nombre d'organismes au sein du système des Nations Unies et de tirer le meilleur parti possible des compétences disponibles dans les différentes organisations. Des progrès restent à faire sur

ces deux plans. Le rapport du Corps commun d'inspection constitue à cet égard une contribution utile au débat.

10. Tout en approuvant la thèse générale avancée dans le rapport, à savoir que des partenariats plus étroits entre l'UNOPS et les entités et institutions spécialisées des Nations Unies participant à des activités de coopération technique peuvent permettre à l'ensemble du système des Nations Unies d'apporter un meilleur soutien aux pays bénéficiaires de services en matière de développement et autres, le CAC tient à souligner que pour avoir l'effet souhaité, ces partenariats doivent procéder d'une conception claire des mandats respectifs et des avantages comparatifs des différents organismes. Étant donné que le rapport porte essentiellement sur l'UNOPS et les relations entre le Bureau et les autres organismes du système, on y parle naturellement davantage de la contribution de l'UNOPS que du rôle des autres organismes. Les membres du CAC tiennent à souligner à cet égard le double rôle que jouent les institutions spécialisées, qui sont à la fois des centres d'excellence et des organismes d'exécution dans leurs domaines de compétence respectifs. Les partenariats avec l'UNOPS doivent tenir compte de ces deux aspects. Il est dans la nature même des partenariats que chaque partie agisse dans le respect du mandat et des compétences de l'autre partie et profite des avantages qu'elle a à offrir. Ce principe devrait inspirer les décisions concernant le choix des organismes d'exécution, l'acceptation de responsabilités en matière de gestion des projets et les modalités de collaboration aux différentes étapes de l'exécution des projets. Il convient bien entendu de prendre ces décisions sans préjudice des prérogatives des États Membres – liées à la notion de service, sur laquelle repose le mandat de l'UNOPS – qui sont libres de choisir, parmi les différentes options possibles, le prestataire qui leur paraît le plus apte à répondre à leurs attentes.

11. Dans l'ensemble, le rapport du Corps commun d'inspection, qui ne prétend pas rendre compte en détail des questions relatives à l'UNOPS et à ses relations avec les organismes du système, fournit une base solide à un renforcement de l'efficacité de l'UNOPS et contribue à faire progresser le dialogue avec le système des Nations Unies sur les moyens les plus efficaces de faire agir ensemble des organismes différents mais complémentaires, au service des États Membres et en faveur de la coopération pour le développement. Le rapport des inspecteurs apporte donc une contribution précieuse aux efforts de réforme du système des Nations Unies.

### III. Observations sur les recommandations du Corps commun d'inspection

#### A. Recommandations adressées au Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

**1. Mettant à profit le rôle qui lui incombe en tant qu'entité distincte, identifiable et autofinancée et le domaine d'action qui lui est propre – fournir des services aux projets sans être investi d'un mandat concret – l'UNOPS devrait accorder la priorité à son partenariat avec les organismes des Nations Unies et s'employer à déceler les compétences disponibles dans ces organismes.**

12. Les organismes des Nations Unies souscrivent pleinement à ces objectifs. L'UNOPS renforcera les efforts qu'il déploie en la matière et qui consistent notamment à obtenir des services spécialisés de la part d'organismes des Nations Unies – ce qui se fait actuellement dans plus de 15 pays dans le domaine du développement économique au niveau local – et à avoir plus largement recours aux accords mis au point dans le cadre des partenariats interorganisations par lesquels un organisme fait appel aux services d'un autre organisme

13. Pour ce qui est des projets qui relèvent du mandat des différents organismes des Nations Unies, il sera également tiré parti, chaque fois que possible, des compétences spéciales acquises par l'UNOPS, en particulier dans les domaines des achats et de l'administration des prêts. D'une façon générale, il faudrait mettre davantage l'accent sur les consultations initiales entre l'UNOPS et les organismes spécialisés pour ce qui concerne toutes les questions de coopération technique d'intérêt commun. De telles consultations permettraient non seulement d'éviter les doubles emplois et d'assurer une meilleure coordination et une utilisation plus rationnelle de ressources limitées, mais aussi d'assurer que les résultats de l'expérience pratique acquise lors de l'exécution de projets soient diffusés à tous ceux qui participent à l'élaboration et à la planification de programmes et de projets.

14. Les membres du Comité administratif de coordination sont prêts à accroître leur collaboration avec l'UNOPS, dans un cadre mutuellement acceptable, afin d'examiner les problèmes soulevés dans la recommandation et de leur trouver des solutions viables.

**2. L'UNOPS devrait intensifier l'action qu'il mène pour diversifier ses sources de revenus et sa clientèle.**

15. Cette recommandation est tout à fait conforme aux politiques et pratiques en vigueur. La diversification des sources de revenus et de la clientèle est un élément essentiel de tous les plans stratégiques de l'UNOPS et restera une composante fondamentale de la planification à court et à long terme. Il convient de noter que cet objectif a été réaffirmé avec force lors d'un séminaire de cadres de direction de l'UNOPS tenu au début de cette année.

**3. Toute nouvelle décentralisation éventuelle de ses bureaux devrait continuer à être fonction de l'existence, dans une région donnée, d'un nombre critique de projets, suffisant pour que ces bureaux puissent être autofinancés. À cet égard, l'UNOPS doit examiner les problèmes mentionnés plus haut, au paragraphe A.5 du document A/53/788, en particulier en ce qui concerne la coordination et la communication entre les différents services décentralisés et le Siège.**

16. Dans le cadre de l'exercice de planification stratégique qu'il effectue chaque année, le Bureau procède à un examen de toutes les entités décentralisées de l'UNOPS afin de s'assurer, notamment, qu'elles restent complètement autofinancées. Si les circonstances l'exigent, il procède à des évaluations ponctuelles. Dans le cadre d'une étude récente, les questions de communication et de coordination ont été examinées en détail. Un groupe de travail se réunira plus tard dans l'année pour donner suite à certaines recommandations formulées dans cette étude.

17. Dans ce contexte, il convient de mentionner l'ouverture, le 20 avril 1999, d'un bureau régional de l'UNOPS au siège de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La FAO a accepté de fournir des locaux à l'UNOPS dans le cadre d'un accord général de coopération conclu entre les deux organismes plus tôt cette année. Le bureau de Rome est le plus récent d'une série d'antennes et de bureaux décentralisés que l'UNOPS a créés au cours des cinq dernières années en vue de faciliter les échanges avec ses clients.

**4. L'UNOPS devrait continuer à tirer parti du réseau de bureaux extérieurs du PNUD et utiliser essentiellement les services administratifs et financiers fournis par ce dernier, dans la mesure où leur rapport coût-efficacité est considéré comme satisfaisant.**

18. Cette recommandation met l'accent sur l'argument avancé par le Secrétaire général au moment où le Bureau a été créé, et réaffirmé par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, à savoir que l'UNOPS devrait, dans toute la mesure possible, utiliser les services administratifs et financiers du PNUD ainsi que son réseau de bureaux extérieurs. L'UNOPS convient qu'il est logique de continuer de faire appel aux services administratifs fournis par le PNUD, sous réserve que ceux-ci aient un bon rapport coût-efficacité.

**5. Le Directeur exécutif devrait préciser comment l'UNOPS pourrait agir de manière concertée et durable en vue de répartir plus équitablement ses sources d'achats et ses achats de biens et services, y compris les services de firmes de consultants, en prêtant une attention particulière aux ressources disponibles dans les pays en développement, les pays en transition et les principaux pays donateurs sous-utilisés. Outre les indications fournies dans son site Internet, auxquelles il pourrait ne pas être facile d'avoir accès, comme c'est le cas pour de nombreux pays en développement, l'UNOPS devrait :**

- i) Publier, périodiquement et suffisamment tôt, une liste du matériel, des biens et des services requis;**
- ii) Organiser, sur les questions relatives aux achats, des stages plus particulièrement destinés à des ressortissants de pays en développement;**
- iii) Recueillir et tenir à jour des données sur les biens et le matériel ainsi que sur les firmes de consultants et les consultants disponibles dans les pays en développement.**

19. L'UNOPS souscrit à l'objectif poursuivi par ces recommandations, qui est de «répartir plus équitablement ses sources d'achats et ses fournisseurs» de biens et de services. La question a également été soulevée par plusieurs délégations à la réunion du Conseil d'administration en 1998, et l'UNOPS s'est engagé à consentir davantage d'efforts dans ce domaine. Le Bureau tiendra compte des recommandations du Corps commun d'inspection lorsqu'il examinera les moyens d'élargir son fichier de fournisseurs et de prestataires

de services. Il convient de noter, toutefois, que l'UNOPS doit obtenir le meilleur rapport coût-efficacité pour ses clients, ce qui, dans la pratique, limite sa marge de manoeuvre, compte tenu notamment du caractère très spécialisé des biens et des services commandés. En outre, lorsque que l'UNOPS est priée de commander des marchandises, c'est généralement que les possibilités locales d'achat dans le cadre de l'exécution nationale ont été épuisées. Il en va de même en ce qui concerne l'exécution directe par les bureaux de pays. Toutefois, des progrès ont été enregistrés en 1998 pour ce qui est de la prestation de services par des entreprises et des particuliers, qui se prête à plus de souplesse (voir DP/1999/22/Add.1).

## **B. Recommandations adressées aux organismes et institutions des Nations Unies**

### **1. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies :**

**a) Devrait envisager de dissoudre le Comité de coordination de la gestion de l'UNOPS qui, ayant accompli sa mission pendant la période de transition, est devenu, ainsi que le fait observer le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, un organe de gestion inutile, du fait notamment que le Directeur exécutif relève directement du Conseil d'administration qui exerce des fonctions de contrôle.**

20. Le Comité de coordination de la gestion, dont relève directement le Bureau, est présidé par l'Administrateur du PNUD, ses deux autres membres étant le Secrétaire général adjoint à la gestion et le Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales. Le Directeur exécutif de l'UNOPS exerce les fonctions de Secrétaire du Comité. L'Organisation des Nations Unies estime donc qu'il est erroné de qualifier le Comité «d'organe de gestion inutile», et que l'observation du Comité consultatif sur laquelle les inspecteurs ont fondé leur recommandation ne rend pas compte du rôle que joue actuellement le Comité, ni du fait que le Comité et le Conseil d'administration ont des fonctions complémentaires.

21. Le Comité de coordination de la gestion de l'UNOPS joue le rôle d'un comité de direction – rôle important du fait de la complexité du contexte dans lequel le Bureau est amené à intervenir, et de la diversité des clients, des systèmes et des interfaces. C'est dans une large mesure grâce à l'action du Comité que l'UNOPS est devenu une entité distincte, spécialisée dans la prestation de services, au sein de l'Organisation

des Nations Unies – or, les inspecteurs ont approuvé cette évolution. En s'acquittant de ses fonctions de contrôle de la gestion, le Comité continuera d'apporter une utile contribution au fonctionnement du Bureau. D'ailleurs, ces fonctions de contrôle sont purement techniques et ne portent que sur les aspects opérationnels. Elles sont donc distinctes des fonctions de contrôle de l'application des politiques intergouvernementales, qui sont exercées par le Conseil d'administration et qui définissent le cadre dans lequel s'inscrit l'action du Bureau et de son Comité de coordination de la gestion.

**b) Devrait, en étroite coopération avec l'UNOPS, proposer et appliquer des dispositions prévoyant le virement en temps voulu de fonds à l'UNOPS, comme l'a recommandé le Conseil d'administration.**

22. Les problèmes évoqués dans cette recommandation sont examinés par le Bureau du Contrôleur, et devraient trouver rapidement une solution.

**2. En sa qualité de Président du Comité administratif de coordination, le Secrétaire général devrait, en s'inspirant des propositions formulées au chapitre III (en particulier aux paragraphes 109 à 116) du document A/53/788, publier, lors de la cinquante-cinquième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, un rapport précisant les mesures propres à intensifier la coopération entre les organismes des Nations Unies et l'UNOPS, grâce à une division du travail plus efficace faisant un meilleur usage des organismes des Nations Unies et de leurs compétences scientifiques et techniques, ainsi que de l'UNOPS en tant que fournisseur de services aux projets.**

23. Le Secrétaire général prendra les dispositions voulues pour faire établir le rapport demandé qui sera soumis à la cinquante-cinquième session de l'Assemblée générale si celle-ci en fait la demande après avoir examiné le rapport du Corps commun d'inspection et le présent rapport.

## **C. Recommandations adressées au Conseil d'administration**

**1. Le Conseil d'administration devrait consacrer à l'UNOPS un débat distinct de ses sessions dans le but : a) de donner aux États Membres la possibilité d'examiner plus en détail les activités de l'UNOPS; et b) de faire en sorte que les organismes et institutions des Nations Unies l'acceptent plus volontiers**

**comme partenaire pour la prestation de services aux projets en renforçant son caractère d'entité distincte et identifiable qui n'est plus gérée directement par le PNUD et le Secrétariat de l'ONU.**

24. Le Directeur exécutif de l'UNOPS a pris les dispositions nécessaires pour porter le rapport du Corps commun d'inspection à l'attention du Conseil d'administration à sa session de 1999. La recommandation du Corps commun selon laquelle le Conseil d'administration devrait consacrer à l'UNOPS un débat distinct de ses sessions est conforme aux propositions formulées par le Secrétaire général dans le document DP/1994/52 et mérite de retenir l'attention du Conseil d'administration.

**2. Les contacts entre l'UNOPS et d'autres organismes des Nations Unies, qui ont motivé au premier chef la création du Groupe consultatif d'usagers, doivent se poursuivre sous une forme différente. Le Conseil d'administration devrait dissoudre ce groupe et recommander au Secrétaire général, en sa qualité de Président du Comité administratif de coordination, d'inviter l'UNOPS, qui est actuellement représenté au Comité consultatif pour les questions administratives (finances et budget), à siéger en outre au Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations. Les échanges entre l'UNOPS et les organismes des Nations Unies s'effectueront ainsi de manière plus rationnelle. Le Directeur exécutif de l'UNOPS pourrait participer, selon que de besoin, aux réunions du Comité administratif de coordination.**

25. Le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations et le Comité consultatif pour les questions administratives (finances et budget) sont des instances de concertation qui permettent aux organisations de mieux servir les objectifs communs à tout le système. Le Bureau, qui est membre du Comité consultatif pour les questions administratives (finances et budget), participe également aux sessions du Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations et apporte une contribution essentielle aux travaux du Comité. Il est aussi membre du Comité de coordination des systèmes informatiques. Toutefois, ces organes interorganisations ne peuvent remplacer le Groupe consultatif d'usagers, car ils ne permettent pas à l'UNOPS de dialoguer sur une base «bilatérale» avec ses clients, ce qui constitue la raison d'être du Groupe. Le Groupe consultatif d'usagers ne doit donc pas être considéré comme un organe de coordination interorganisations, mais comme un mécanisme d'appui qui permet au Directeur exécutif de mieux s'acquitter de ses fonctions. Le

Groupe a été conçu comme un élément du processus de consultation concernant des questions opérationnelles spécifiques qui seront déterminées par l'UNOPS ou par l'un de ses partenaires, y compris, le cas échéant, par des organismes extérieurs au système des Nations Unies, pour autant que ceux-ci soient directement concernés par le problème qui se pose et puissent apporter une réelle contribution à son règlement. Les travaux du Groupe consultatif d'usagers consistent à résoudre des problèmes spécifiques dans un délai précis.

26. L'UNOPS continuera de participer aux travaux des organes subsidiaires du Comité administratif de coordination, notamment de ceux mentionnés au paragraphe précédent. Si ces organes sont saisis de questions de fond touchant l'UNOPS, celui-ci est invité à participer au débat pertinent.

#### **D. Recommandations relatives à l'impact et à la réforme**

**1. L'UNOPS devrait divulguer l'expérience acquise dans l'adaptation de ses pratiques et procédures et la conception de nouvelles approches, procédures et méthodologies applicables dans différentes circonstances, en particulier dans les situations d'urgence, et en faire bénéficier d'autres organismes des Nations Unies, qui pourraient en tirer parti dans leurs activités respectives.**

27. L'UNOPS participe activement aux différentes initiatives du Secrétaire général concernant les services communs. En outre, il participe à des séminaires et ateliers visant à échanger les leçons tirées de l'expérience, et en organise certains. Le Bureau a confié à un expert indépendant le soin d'évaluer ses procédures de gestion et les réformes qu'il a introduites. Cette étude, qui vise à déterminer dans quelle mesure l'UNOPS a, ou non, réussi à s'adapter aux circonstances, débouchera sur une monographie qui doit être publiée sous peu. Cette étude devrait être utile aux autres organismes des Nations Unies qui appliquent un programme de réforme analogue. Afin de perfectionner encore les méthodes que le Bureau a mises au point à la faveur de ses activités dans une vingtaine de pays se trouvant dans une situation d'après-conflit, le Groupe du relèvement et du développement social durable diffuse une publication périodique intitulée «RESS Approach». Ces activités seront renforcées à l'avenir.

**2. L'UNOPS devrait aussi partager les fruits de son expérience dans le domaine des achats – en particulier les procédures qui leur sont exclusivement applicables, et sa politique de gestion des**

**risques – avec d'autres organismes des Nations Unies pour les aider à faire des achats à meilleur prix.**

28. C'est l'UNOPS qui a présidé le groupe de travail sur les services communs (achats) créé par le Secrétaire général. Les fonctionnaires d'autres organismes des Nations Unies sont encouragés à participer aux cours de formation que le Bureau organise sur les questions relatives aux achats et à la passation de marchés, occasion que certains d'entre eux ont déjà saisie. La direction de l'UNOPS entend bien poursuivre ce type de collaboration.

29. Le Bureau tire également parti de l'expérience acquise en matière de passation de marchés par d'autres organismes des Nations Unies dans leur domaine de spécialisation. Au-delà de l'échange de données d'expérience, une collaboration s'instaure sur le plan opérationnel chaque fois que le besoin s'en fait sentir. C'est ainsi que le Fonds des Nations Unies pour la population a aidé le Bureau à acheter des contraceptifs et des produits connexes, tandis que le Fonds a demandé au Bureau d'exécuter des contrats et services dans des domaines dans lesquels ce dernier avait une compétence particulière.

30. Membre à part entière du Groupe des Nations Unies pour le développement, créé dans le cadre de la réforme du Secrétaire général, l'UNOPS participe aux débats et activités de ce Groupe et de ses sous-groupes, notamment du Sous-Groupe des locaux et des services communs, qui examine d'importantes questions comme le rapport coût-efficacité des services.

*Note*

<sup>1</sup> En avril 1997, le PNUD a passé un accord de partenariat avec l'UNOPS sous forme d'un mémorandum d'accord. Le PNUD a entrepris, sur cette base, d'évaluer ses relations avec l'UNOPS. Les conclusions de cette évaluation devraient paraître en octobre 1999.