

CONSEIL D'ADMINISTRATION**Commission 1 «Finances, ressources humaines et gouvernance»****Rapport du Corps commun d'inspection intitulé «Examen de la gestion et de l'administration de l'Union postale universelle»****Note du Secrétaire général**
(Point 7 de l'ordre du jour)

1. Objet	Références/paragraphes
Informar le Conseil d'administration de l'examen de la gestion et de l'administration de l'Union postale universelle décrit dans le rapport préparé par le Corps commun d'inspection des Nations Unies.	§§ 1 à 51 et annexe 1
2. Décision attendue	
La Commission 1 est priée de prendre note du rapport et, le cas échéant, de se prononcer sur les recommandations qu'il contient.	

I. Introduction

1. Le Corps commun d'inspection (CCI) des Nations Unies est une unité spécialisée établie par les Nations Unies pour réaliser des examens des organisations participantes au sein du système commun des Nations Unies. L'UPU est l'une des 24 organisations participantes et contribue à ce titre aux coûts de fonctionnement du CCI. Les montants des contributions sont en fonction du budget de chaque organisation participante.

2. En 2008, le CCI avait réalisé un examen de la gestion et de l'administration de l'UPU. Certaines des recommandations issues de cet examen sont encore en cours de mise en œuvre par l'UPU.

3. Suite à des ajustements de son programme de travail annuel pour 2016, le CCI a décidé de réaliser un autre examen de la gestion et de l'administration de l'UPU l'année dernière.

4. Outre la gouvernance, la structure, la gestion, la planification stratégique, la gestion financière, la gestion des ressources humaines et les technologies de l'information et de la communication, l'examen de 2016 a aussi porté sur les processus de réforme interne.

5. Alors que l'examen de 2008 avait été réalisé entre janvier (quand l'examen avait été annoncé) et mai (première mouture du rapport), celui de 2016 s'est déroulé sur une période beaucoup plus longue (douze mois), ce qui a entraîné un important investissement non planifié des ressources du Bureau international. L'examen a pesé énormément sur les ressources limitées du Bureau international à une époque où il était fortement engagé dans la préparation de la session extraordinaire du Conseil d'administration (CA) pour 2016, le Congrès d'Istanbul 2016 et le lancement du nouveau cycle. Néanmoins, le Bureau international a fait tout son possible pour appuyer le CCI dans son processus d'examen.

6. Il convient de noter que c'est la prérogative des organes directeurs de l'UPU (en l'occurrence du CA) et du Directeur général, dans leur domaine de responsabilité respectif, de décider de l'acceptation et de la mise en œuvre d'une recommandation. Dans ce contexte, il importe de reconnaître la taille relativement modeste de l'UPU, son caractère d'institution spécialisée des Nations Unies et l'environnement extrêmement complexe dans lequel elle opère, et d'en tenir compte.

II. Examen de la gestion et de l'administration de l'UPU

7. Dans l'ensemble, le rapport du CCI reconnaît le haut degré d'engagement du Bureau international dans l'examen. De plus, le rapport confirme et souligne les progrès réalisés par l'UPU dans le domaine de la réforme et d'autres initiatives visant à rationaliser et à améliorer les processus administratifs. Le rapport est reproduit en annexe 1.

8. Il convient de noter que, des 10 recommandations formelles formulées, six sont adressées directement au CA et quatre au Directeur général. Le rapport contient un certain nombre de suggestions supplémentaires de nature informelle.

9. La réponse du Bureau international à chacune des 10 recommandations formelles est donnée dans les paragraphes qui suivent.

Recommandation 1

Le Directeur général devrait réviser le cadre des comités de direction et de pilotage ainsi que des comités institutionnels et des autres comités et conseils au sein de l'institution, de même que leurs procédures de travail, afin de garantir leur synergie et leur complémentarité, notamment en publiant leurs mandats respectifs au plus tard à la fin de 2018.

10. Cette recommandation s'adresse au Directeur général.

11. Le Bureau international a commencé les travaux nécessaires à la mise en œuvre de cette recommandation. Un examen des mandats et des procédures de travail des divers comités internes du Bureau international a commencé. Des cahiers des charges adaptés à chacun de ces comités ont été élaborés et approuvés et sont en cours de publication.

12. Par conséquent, le Secrétaire général considère que cette recommandation est déjà en cours de mise en œuvre.

Recommandation 2

Le Directeur général devrait envisager de poursuivre la rationalisation de la structure du Bureau international et examiner, en particulier, la consolidation des fonctions d'appui (finances, gestion des ressources humaines et logistique) au sein d'une Direction administrative unique et inclure cette proposition dans la préparation du Programme et budget pour 2019.

13. Cette recommandation s'adresse au Directeur général.

14. Selon l'article 127.1 du Règlement général, le Directeur général a seul autorité pour organiser, administrer et diriger le Bureau international. Durant le cycle de Doha, le Bureau international a été réorganisé deux fois pour mieux répondre aux priorités et aux besoins des Pays-membres de l'Union.

15. À la lumière des décisions prises par le Congrès d'Istanbul et les Conseils nouvellement constitués, la structure du Bureau international, notamment ses Directions d'appui, a été revue et ajustée à nouveau en janvier 2017. Le Secrétaire général estime que la structure actuelle est bien adaptée pour assurer l'application pleine et entière des décisions du Congrès d'Istanbul et la réalisation du mandat confié au Bureau international par les Pays-membres.

16. Étant donné que la nouvelle structure du Bureau international a été mise en œuvre il y a neuf mois seulement, le Secrétaire général estime qu'il serait imprudent de se lancer trop vite dans un nouvel exercice de restructuration. Il faut laisser passer le temps nécessaire à une évaluation appropriée de la structure actuelle. De plus, le CA a, par le passé, rejeté l'idée d'une fusion des fonctions d'appui (par la création d'un nouveau poste et l'abolition d'autres postes).

17. Le Secrétaire général n'est pas favorable à cette recommandation pour les raisons exposées ci-dessus et n'est pas en mesure de l'appliquer.

Recommandation 3

Le Directeur général devrait formaliser la délégation d'autorité au sein du Bureau international en élaborant, le plus rapidement possible, les instructions administratives et les communications de service nécessaires.

18. Cette recommandation s'adresse au Directeur général.

19. Selon l'article 127.3.11 du Règlement général, le Directeur général est le seul représentant de l'Union; comme mentionné plus haut, selon l'article 127.1 du Règlement général, le Directeur général a seul autorité pour organiser, administrer et diriger le Bureau international. Ces pouvoirs permettent au Directeur général de déléguer son autorité statutaire, le cas échéant.

20. Des mesures sont en cours pour mettre en place un cadre formel pour la délégation d'autorité.

21. Par conséquent, le Secrétaire général considère que cette recommandation est déjà en cours de mise en œuvre.

Recommandation 4

Le CA devrait cesser d'appliquer l'article 12 de son Règlement intérieur, relatif à l'approbation des états financiers de l'UPU, avec effet immédiat. Le CA devrait veiller à ce que les états financiers, notamment le rapport complet du Vérificateur externe, fassent l'objet de discussions et soient approuvés par le CA dans les années de Congrès.

22. Cette recommandation s'adresse au CA.

23. Le processus actuel d'approbation des états et des rapports financiers de l'UPU lors des années de Congrès reflète les contraintes propres à de telles années et est entièrement compatible avec les règles en vigueur.

24. En effet, les rapports et les états financiers de l'UPU sont préparés et achevés aux mois de juin/juillet de chaque année civile, puis audités par le Vérificateur externe. Ensuite, le rapport du Vérificateur, avec les états et rapports financiers, est soumis au CA pour approbation lors de sa réunion programmée plus tard dans l'année.

25. Toutefois, lors des années de Congrès, la dernière session du CA a normalement lieu tôt dans l'année, avant que les rapports et les états financiers ne soient achevés et n'aient été vérifiés. Il est donc juridiquement et pratiquement nécessaire que ces documents soient approuvés par le CA entre deux sessions.

26. Par conséquent, selon l'article 12 du Règlement intérieur du CA, le Président du CA est chargé de traiter les questions urgentes soulevées entre deux sessions. En d'autres termes, cette règle permet au Président du CA d'approuver, au nom de ce dernier, les rapports et les états financiers de l'UPU lors des années de Congrès. Il convient de souligner ici que le Président du CA n'est pas un individu, mais un Pays-membre qui a reçu un mandat et des responsabilités clairs du Congrès (puisque la présidence du CA revient *de jure* au Pays-membre présidant le Congrès) pour assurer l'orientation générale des travaux et des activités du CA ainsi que la prise de toutes décisions urgentes entre deux sessions (même pour des décisions urgentes sur des questions de principe fondamentales).

27. Il convient de noter que l'intégrité du processus d'approbation actuellement suivi pour les années de Congrès est garanti par deux mesures supplémentaires: d'abord, le Président du CA est invité à n'approuver les états financiers de l'UPU qu'après avoir reçu toute la documentation et toutes les informations nécessaires, notamment le rapport du Vérificateur extérieur; ensuite, ce même rapport et les états financiers sont présentés pour considération au CA nouvellement constitué lors de sa première session ordinaire après le Congrès.

28. Le Secrétaire général estime que cette procédure demeure la plus efficace et la plus rentable pour faire approuver les états et les rapports financiers de l'UPU dans les années de Congrès, dans la stricte observation des règles en vigueur.

29. **Le Secrétaire général recommande que le CA n'approuve pas cette recommandation pour les raisons susmentionnées.**

Recommandation 5

Le CA devrait charger le Directeur général d'examiner les différentes possibilités de gestion des engagements liés à l'assurance maladie après cessation de service, notamment leur financement, et de proposer une politique d'ici à 2020. Cette politique devrait tenir compte des rapports du Secrétaire général des Nations Unies relatifs à cette question et des décisions correspondantes de l'Assemblée générale.

30. Cette recommandation s'adresse au CA.

31. Le Congrès d'Istanbul, via sa résolution C 31/2016, charge le CA de réaliser une étude sur les moyens de garantir la stabilité durable et la viabilité de la Caisse de prévoyance de l'UPU et d'envisager dans cette étude des mesures de rationalisation des engagements de l'assurance maladie conformément aux pratiques courantes. Le CA a créé une équipe spéciale placée sous la responsabilité de la Commission 1 pour faire avancer les travaux nécessaires à la réalisation de ce mandat; une proposition sur ces questions et d'autres devrait être présentée au Congrès extraordinaire en 2018.

32. Puisque les questions relatives aux engagements d'assurance maladie après la cessation de service sont potentiellement plus vastes que celles envisagées dans la résolution C 31/2016 du Congrès d'Istanbul, le Secrétaire général estime que le CA devrait attendre les résultats des travaux de l'équipe spéciale. Il convient de noter aussi qu'un dialogue a été noué avec l'Association des retraités et des pensionnés de l'UPU, dont les représentants participent aux réunions du Conseil de fondation et du Comité des placements de la Caisse de prévoyance.

33. **Étant donné que cette question est déjà à l'étude sous le couvert d'un mandat spécifique du Congrès, le Secrétaire général recommande que le CA n'approuve pas cette recommandation.**

Recommandation 6

Le CA devrait charger le Directeur général d'inclure dans l'étude sur la pérennité future de la Caisse de prévoyance de l'UPU une analyse complète de la possibilité de son transfert à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, en y intégrant notamment des informations relatives aux prévisions de coûts et d'économies, et de présenter cette analyse au CA lors de sa première session en 2018.

34. Cette recommandation s'adresse au CA.

35. Comme nous l'avons indiqué plus haut, le Congrès d'Istanbul, via sa résolution C 31/2016, charge le CA de réaliser une étude sur les moyens de garantir la stabilité durable et la viabilité de la Caisse de prévoyance de l'UPU. Le CA a aussi été chargé d'envisager, dans le cadre de cette étude, le transfert éventuel de la Caisse de prévoyance de l'UPU à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Le CA a créé une équipe spéciale sous la responsabilité de la Commission 1 pour faire avancer les travaux nécessaires à la réalisation de ce mandat; une proposition sur ces questions devrait être présentée au Congrès extraordinaire en 2018.

36. Le Secrétaire général estime que le CA devrait attendre les résultats des travaux de l'équipe spéciale.

37. **Étant donné que cette question est déjà à l'étude sous le couvert d'un mandat spécifique du Congrès, le Secrétaire général recommande que le CA n'approuve pas cette recommandation.**

Recommandation 7

Le CA devrait demander au Directeur général de présenter un rapport complet sur la gestion des ressources humaines et les activités connexes lors de sa première session en 2018, en s'appuyant sur le modèle adopté par le CA en 2011 en tant que norme pour la présentation de rapports sur la gestion des ressources humaines, et de l'utiliser pour les rapports ultérieurs.

38. Cette recommandation s'adresse au CA.

39. Le Secrétaire général peut confirmer que des mesures ont déjà été prises pour faire en sorte que le rapport sur la gestion des ressources humaines et les activités connexes qui sera présenté à la session 2017.2 du CA remplisse tous les critères requis. En outre, ce rapport sera accompagné de deux autres documents: un rapport sur l'état des relations entre l'UPU et la Commission de la fonction publique internationale et un rapport sur l'évolution de la structure du Bureau international.

40. **Par conséquent, le Secrétaire général considère que cette recommandation est déjà en cours de mise en œuvre.**

Recommandation 8

Le Directeur général devrait, en priorité, finaliser la stratégie des ressources humaines pour le cycle 2017–2020 et la présenter lors de la deuxième session du CA de 2017 pour information.

41. Cette recommandation s'adresse au Directeur général.

42. Le Secrétaire général souhaite informer le CA qu'un avant-projet de stratégie des ressources humaines couvrant le cycle d'Istanbul a été approuvé en principe par la Direction générale du Bureau international en mai 2017. Une version finale de ce document est en cours de préparation et sera soumise à l'approbation du Directeur général avant d'être présentée au CA pour information lors de sa session S3, en avril 2018.

43. **Par conséquent, le Secrétaire général considère que cette recommandation est déjà en cours de mise en œuvre.**

Recommandation 9

Le CA devrait charger le Directeur général de lui présenter, lors de sa première session de 2018, les versions révisées du Statut du personnel et du Règlement du personnel pour considération et approbation. La révision devrait comprendre la réintégration des conditions de service, y compris les éléments de l'ensemble révisé des prestations, dans le Statut du personnel. Le CA devrait envisager d'appliquer la bonne pratique du Secrétariat des Nations Unies consistant à énumérer les conditions de service dans les annexes au Statut du personnel.

44. Cette recommandation s'adresse au CA.

45. Le Secrétaire général note qu'un examen complet du Statut et du Règlement du personnel a été entrepris par le CA durant le cycle précédent. Le processus a été conduit de manière informée, transparente et inclusive; un groupe ad hoc composé d'experts de toutes les régions géographiques de l'UPU a été constitué pour faciliter la tâche du CA à cet égard.

46. À la suite de cet examen, les modifications proposées au Statut et au Règlement du personnel, longuement débattues et scrupuleusement répertoriées, ont permis au CA d'approuver, en 2016, des instruments de gestion modernes adaptés aux besoins de l'UPU et à un secteur postal en évolution rapide, tout en soulignant le fait que l'UPU continuait de faire intrinsèquement partie du système des Nations Unies. Le Secrétaire général estime donc que le Statut du personnel approuvé par le CA en 2016 (et le Règlement du personnel adopté par le Directeur général) répond pleinement aux besoins de l'UPU; par conséquent, de tels changements ne sont pas requis.

47. **Le Secrétaire général recommande que le CA n'approuve pas cette recommandation pour les raisons susmentionnées.**

Recommandation 10

Le CA devrait étudier la possibilité d'établir un comité d'audit indépendant qui pourrait s'inspirer des structures en place dans d'autres institutions spécialisées des Nations Unies, telles que le Comité consultatif indépendant pour les questions de gestion de l'Union internationale des télécommunications (UIT), afin d'aider le CA et le Directeur général à remplir efficacement leurs fonctions de gouvernance et de supervision.

48. Cette recommandation s'adresse au CA.

49. Le Secrétaire général souhaite faire remarquer que, par deux fois durant le dernier cycle, des propositions ont été présentées au CA à cette fin. Le CA a rejeté ces propositions, en particulier au vu 1^o des niveaux de supervision existants applicables à l'organisation et à son secrétariat, qui demeurent appropriés et efficaces, et 2^o de la situation financière, de la taille et de la structure spécifiques de l'UPU.

50. Pour mémoire, l'UPU dispose actuellement d'une structure de contrôle à six niveaux comprenant des partenaires internes et externes, y compris le CA, et permettant au processus d'intégrer des experts indépendants et professionnels. Par l'intermédiaire de sa Commission 1, le CA dispose d'un engagement et d'un contact total, direct et sans restriction avec tous les acteurs du système de contrôle. Le Secrétaire général estime qu'aucune structure de supervision supplémentaire n'est requise.

51. **Le Secrétaire général recommande que le CA n'approuve pas cette recommandation pour les raisons susmentionnées.**

Berne, le 5 septembre 2017

Bishar A. Hussein
Secrétaire général

JIU/REP/2017/4**Original: anglais****EXAMEN DE LA GESTION ET DE L'ADMINISTRATION
DE L'UNION POSTALE UNIVERSELLE***Établi par****Gönke Roscher*****Corps commun d'inspection****Nations Unies, Genève 2017**

Résumé analytique

Examen de la gestion et de l'administration de l'Union postale universelle JIU/REP/2017/4

Le présent «Examen de la gestion et de l'administration de l'Union postale universelle» s'inscrit dans la série d'examens des organisations participantes entrepris par le Corps commun d'inspection (CCI). Le CCI est chargé de donner un point de vue indépendant sur l'ensemble des domaines ayant des incidences sur l'efficacité des services et sur le bon usage des fonds des organisations du système des Nations Unies. Il a mené son premier examen de la gestion et de l'administration de l'Union postale universelle (UPU) en 2008, lequel a révélé un certain nombre de possibilités d'amélioration et d'harmonisation des pratiques de gestion et d'administration. Le présent rapport tient dûment compte des recommandations formulées dans le rapport de 2008 et de l'état d'avancement de leur mise en œuvre.

Dans le présent rapport, l'inspectrice formule 10 recommandations officielles: six d'entre elles sont adressées aux Pays-membres par l'intermédiaire du Conseil d'administration (CA) et quatre au Directeur général du Bureau international. Elles contiennent essentiellement des suggestions d'amélioration dans les domaines de la gestion. Les recommandations officielles sont accompagnées de recommandations informelles (en gras dans le texte) qui correspondent à des suggestions complémentaires visant à renforcer les pratiques en matière d'administration et de gestion de l'UPU, en renvoyant aux normes et aux bonnes pratiques du système des Nations Unies. L'examen a pour objectif de promouvoir la bonne gouvernance, le contrôle et la responsabilisation et de renforcer le cadre de gestion (et les pratiques correspondantes) de l'UPU.

Principales constatations et conclusions

L'UPU est une institution spécialisée de taille relativement réduite ayant son siège à Berne et jouissant d'une présence régionale grâce à sept Coordonnateurs régionaux de projet. D'après le préambule de la Constitution de l'UPU, l'«Union a pour vocation de stimuler le développement durable de services postaux universels de qualité, efficaces et accessibles, pour faciliter la communication entre habitants de la planète en garantissant la libre circulation des envois postaux sur un territoire postal unique composé de réseaux interconnectés; encourageant l'adoption de normes communes équitables et l'utilisation de la technologie; assurant la coopération et l'interaction entre les parties intéressées; favorisant une coopération technique efficace; veillant à la satisfaction des besoins évolutifs de la clientèle».

L'UPU mène ses activités dans un environnement très complexe. Ces dernières années, l'Union a dû relever de multiples défis découlant, pour la plupart, du développement économique et technologique, de la mutation des marchés, de l'évolution rapide des modèles de consommation et d'une érosion de son assise financière. L'UPU a ainsi enchaîné les réformes organisationnelles, les restructurations et les réajustements programmatiques. Il convient de saluer la Direction, qui a su s'acquitter de cette tâche complexe et dont les efforts continus visent à orienter les activités de l'UPU à la lumière des évolutions de son environnement. Au moment de la rédaction du présent rapport, l'UPU continue de faire face à un certain nombre de difficultés majeures. C'est pourquoi il est essentiel que les Pays-membres et la Direction prennent les mesures nécessaires pour que l'organisation conserve sa raison d'être et son rôle sur le marché postal, marqué par des mutations rapides. Le présent examen est conçu pour aider les Pays-membres et la Direction à atteindre ces objectifs.

Recommandations officielles

L'examen a révélé un certain nombre de lacunes nécessitant, entre autres, d'améliorer et d'harmoniser les pratiques internes en matière de gestion et d'administration au sein du Bureau international. Dans le domaine de la gestion, l'inspectrice estime que les mandats de tous les comités chargés notamment des questions institutionnelles ou de gestion devraient être révisés et adaptés pour améliorer la transparence et la responsabilisation et garantir leur synergie et leur complémentarité (**recommandation 1**).

Le Bureau international dirige les activités fondamentales de l'Union au moyen de quatre directions opérationnelles, avec l'assistance de quatre directions d'appui. L'organisation de ces fonctions d'appui pouvant entraîner des lacunes en termes d'efficacité et de rentabilité, l'inspectrice propose de rationaliser et de consolider certaines d'entre elles (finances, gestion des ressources humaines et logistique) sous la forme d'une direction administrative unique et d'inclure cette proposition dans le cadre de la préparation du Programme et budget pour 2019 (**recommandation 2**). En outre, l'inspectrice souligne l'importance de définir

officiellement un cadre adapté de délégation d'autorité afin d'améliorer l'efficacité de la gestion interne (**recommandation 3**). Ainsi, il devrait être envisagé de confier davantage de responsabilités aux cadres lorsque l'efficacité et l'efficacité de l'organisation en dépendent afin d'améliorer la transparence et la responsabilisation du processus décisionnel.

Ces dernières années, la situation financière de l'UPU est restée au cœur des préoccupations. Depuis vingt ans, le taux de croissance nominale de l'organisation est de zéro, alors que le volume de travail fourni en réponse à la demande croissante des Pays-membres a considérablement augmenté. La stagnation des ressources disponibles et l'augmentation constante des engagements ont lourdement pesé sur la santé financière de l'organisation. C'est pourquoi trois des recommandations sont axées sur différents aspects de la gestion financière.

Une pratique récurrente qui a lieu les années où l'UPU organise son Congrès veut que le Président du CA approuve les états financiers sans que le rapport complet du Vérificateur externe ne soit présenté et approuvé par ce Conseil. Cette pratique est une application de l'article 12 du Règlement intérieur du CA, qui porte sur les questions urgentes. L'inspectrice attire l'attention du CA sur cette pratique et recommande d'y mettre un terme pour l'approbation des états financiers, cela étant d'une question de principe (**recommandation 4**).

En 2011, l'introduction des normes comptables internationales pour le secteur public (normes IPSAS) a permis de faire apparaître plus clairement les engagements dans les états financiers, pour un résultat plus lisible. Au vu de l'importance disproportionnée des engagements en lien avec l'assurance maladie après la cessation de service et la Caisse de prévoyance, l'inspectrice recommande que le CA demande l'élaboration d'une politique ayant pour but de maîtriser les coûts de l'assurance maladie après la cessation de service (**recommandation 5**) et une étude poussée des répercussions financières d'un transfert de la Caisse de prévoyance à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (**recommandation 6**) pour que les finances de l'organisation gagnent en stabilité et en durabilité.

Bien que le cadre de gestion des ressources humaines ait été renforcé, notamment par la révision du Règlement et du Statut du personnel, l'élaboration d'un projet de stratégie en matière de ressources humaines et la publication d'instructions administratives et de communications de service, l'examen de ce domaine a révélé plusieurs lacunes. La **recommandation 7** a pour but d'améliorer la transparence et la responsabilisation en matière de gestion des ressources humaines grâce à la présentation de rapports annuels cohérents au CA, conformément au modèle standard adopté par celui-ci en 2011. Cette mesure permettrait aux Pays-membres de disposer de données comparables pour exercer une supervision pertinente dans le domaine des ressources humaines. L'inspectrice exhorte la Direction générale à finaliser la stratégie en matière de ressources humaines pour la période 2017–2020 afin de mettre à la disposition du Bureau international les compétences qui lui sont nécessaires pour relever les défis futurs (**recommandation 8**). Pour ce qui est du cadre réglementaire régissant les ressources humaines, l'inspectrice recommande de réexaminer le Règlement du personnel et le Statut du personnel de manière à réintégrer certaines dispositions concernant les conditions de service, conformément aux pratiques courantes, notamment les éléments de l'ensemble révisé des prestations élaboré par la Commission de la fonction publique internationale et approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2015 (**recommandation 9**).

La Direction générale a mis en œuvre une série de mesures visant à améliorer la transparence et la bonne gouvernance en matière de contrôle. Toutefois, l'inspectrice suggère d'envisager un nouveau modèle de comité d'audit indépendant, étant donné que le comité d'audit interne existant ne répond pas aux normes pour ce qui est de sa composition et de son indépendance. La majorité des organisations des Nations Unies ont reconstitué leurs comités de contrôle sous la forme d'organes consultatifs externes, indépendants et composés de spécialistes. Ces organes jouent un rôle déterminant dans l'assistance aux dirigeants et aux organes directeurs pour renforcer le contrôle et garantir l'indépendance et l'efficacité de la fonction d'audit interne (**recommandation 10**).

Recommandations informelles

Des modifications supplémentaires sont nécessaires pour améliorer l'efficacité de la structure de gouvernance. Certains éléments, tels que le chevauchement des structures hiérarchiques, le double emploi et la double prise de décisions, pourraient être reconfigurés pour améliorer l'efficacité et l'efficacité du fonctionnement de l'organisation. L'inspectrice formule par conséquent une recommandation informelle portant sur la rationalisation de la structure de gouvernance (§ 31). Elle insiste sur le fait que la principale responsabilité en la matière revient aux Pays-membres.

L'inspectrice propose d'autres suggestions sous la forme de recommandations informelles concernant la définition officielle des responsabilités du Vice-Directeur général du Bureau international (§ 34), les mandats et les conditions de service des fonctionnaires élus (§§ 36 et 37), la consolidation de l'ensemble des éléments relevant de la responsabilisation dans un cadre autonome (§ 55), la mise en œuvre accélérée du système de planification des ressources de l'entreprise dans des domaines autres que celui des finances (§ 57), l'étude de la possibilité d'externaliser des services d'appui administratif (§ 60), le renforcement de la coordination interne (§ 61), la consultation du personnel à intervalles réguliers (§ 62), l'élaboration d'une stratégie en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC) applicable à l'ensemble de la structure et l'établissement d'un comité consultatif sur les technologies de l'information (§ 70), l'amélioration de l'exercice d'établissement de priorités (§ 79), l'évaluation plus régulière des risques stratégiques (§ 95) et l'élaboration d'une politique globale de gestion des risques (§ 98), l'approbation du Programme et budget annuel avec les documents nécessaires (§ 111), l'obligation juridique des Pays-membres concernant le paiement des contributions et des arriérés (§ 114), l'analyse détaillée de la situation financière à moyen et à long terme dans le cadre d'un modèle de contribution alternatif (§ 115), la mise en œuvre complète de la norme IPSAS 20 concernant la rémunération des fonctionnaires élus (§ 126), le rééquilibrage de la structure de gouvernance de la Caisse de prévoyance (§ 136), la mise en place d'un fonds de roulement (§ 145) et la création d'un comité interne chargé d'examiner tous les postes du Bureau international (§ 146). L'inspectrice souligne la nécessité de poursuivre de manière proactive les efforts en faveur d'une plus grande diversité géographique (§ 156). Pour une meilleure égalité entre les genres, elle propose d'élaborer une politique d'égalité des genres et d'intégration de cette question (§ 159).

Les recommandations informelles restantes portent sur les procédures d'approbation relatives au classement, au reclassement et à la suppression des postes (§§ 177 et 178), la nécessité d'accroître les ressources consacrées à la formation du personnel (§ 184), l'élaboration d'un programme complet de formation obligatoire (§ 186), l'examen des dispositions relatives à la fourniture de services en matière d'éthique (§ 196), le renforcement de la fonction de médiation (§ 200), l'examen d'un plus grand nombre de thèmes lors de l'audit, et ce de manière plus approfondie (§ 207), la consolidation des éléments existants dans un cadre d'enquête unique (§ 210), l'élaboration d'une politique d'évaluation (§ 212), la mise en place d'un roulement et d'une durée de mandat limitée pour les Vérificateurs externes (§ 216), la prise en considération des rapports du CCI (§ 219), l'accessibilité des rapports d'audit interne (§ 225) et le renforcement de la coopération sur le terrain avec la famille des Nations Unies dans le contexte du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (§ 235).

L'inspectrice insiste sur le fait que la réussite de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport exige des Pays-membres, des instances dirigeantes et de la Direction générale, ainsi que du personnel, un engagement fort et permanent.

Recommandations

Recommandation 1

Le Directeur général devrait réviser le cadre des comités de direction et de pilotage ainsi que des comités institutionnels et des autres comités et conseils au sein de l'institution, de même que leurs procédures de travail, afin de garantir leur synergie et leur complémentarité, notamment en publiant leurs mandats respectifs au plus tard à la fin de 2018.

Recommandation 2

Le Directeur général devrait envisager de poursuivre la rationalisation de la structure du Bureau international et examiner, en particulier, la consolidation des fonctions d'appui (finances, gestion des ressources humaines et logistique) au sein d'une direction administrative unique et inclure cette proposition dans la préparation du Programme et budget pour 2019.

Recommandation 3

Le Directeur général devrait formaliser la délégation d'autorité au sein du Bureau international en élaborant, le plus rapidement possible, les instructions administratives et les communications de service nécessaires.

Recommandation 4

Le CA devrait cesser d'appliquer l'article 12 de son Règlement intérieur, relatif à l'approbation des états financiers de l'UPU, avec effet immédiat. Le CA devrait veiller à ce que les états financiers, notamment le rapport complet du Vérificateur externe, fassent l'objet de discussions et soient approuvés par le CA dans les années de Congrès.

Recommandation 5

Le CA devrait charger le Directeur général d'examiner les différentes possibilités de gestion des engagements liés à l'assurance maladie après cessation de service, notamment leur financement, et de proposer une politique d'ici à 2020. Cette politique devrait tenir compte des rapports du Secrétaire général des Nations Unies relatifs à cette question et des décisions correspondantes de l'Assemblée générale.

Recommandation 6

Le CA devrait charger le Directeur général d'inclure dans l'étude sur la pérennité future de la Caisse de prévoyance de l'UPU une analyse complète de la possibilité de son transfert à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, en y intégrant notamment des informations relatives aux prévisions de coûts et d'économies, et de présenter cette analyse au CA lors de sa première session en 2018.

Recommandation 7

Le CA devrait demander au Directeur général de présenter un rapport complet sur la gestion des ressources humaines et les activités connexes lors de sa première session en 2018, en s'appuyant sur le modèle adopté par le CA en 2011 en tant que norme pour la présentation de rapports sur la gestion des ressources humaines, et de l'utiliser pour les rapports ultérieurs.

Recommandation 8

Le Directeur général devrait, en priorité, finaliser la stratégie des ressources humaines pour le cycle 2017–2020 et la présenter lors de la deuxième session du CA de 2017 pour information.

Recommandation 9

Le CA devrait charger le Directeur général de lui présenter, lors de sa première session de 2018, les versions révisées du Statut du personnel et du Règlement du personnel pour considération et approbation. La révision devrait comprendre la réintégration des conditions de service, y compris les éléments de l'ensemble révisé des prestations, dans le Statut du personnel. Le CA devrait envisager d'appliquer la bonne pratique du Secrétariat des Nations Unies consistant à énumérer les conditions de service dans les annexes au Statut du personnel.

Recommandation 10

Le CA devrait étudier la possibilité d'établir un comité d'audit indépendant qui pourrait s'inspirer des structures en place dans d'autres institutions spécialisées des Nations Unies, telles que le Comité consultatif indépendant pour les questions de gestion de l'Union internationale des télécommunications (UIT), afin d'aider le CA et le Directeur général à remplir efficacement leurs fonctions de gouvernance et de supervision.

I. Introduction

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2016, le CCI a procédé à un examen de la gestion et de l'administration à l'UPU. Celui-ci s'inscrit dans une série d'examens similaires des organisations du système des Nations Unies prévue par son cadre stratégique révisé pour 2010–2019¹. Le CCI avait déjà procédé à l'examen des pratiques de gestion et d'administration de l'organisation en 2008 dans le but d'identifier les possibilités d'amélioration². L'élaboration du présent rapport a dûment tenu compte des recommandations du rapport de 2008 et de l'état d'avancement de leur mise en œuvre. Le rapport consiste cependant en un examen complet de la gestion et de l'administration qui prend en considération les modifications profondes que l'UPU a subies depuis le dernier examen et les mesures prises par les instances dirigeantes et la Direction générale du Bureau international pour surmonter les difficultés liées à ces changements.

A. Objectifs, objet et méthodologie

2. Le principal objectif du présent rapport est de présenter un examen indépendant des cadres réglementaires et des pratiques correspondantes en matière de gestion et d'administration de l'UPU. Cet examen a pour but d'identifier les possibilités d'amélioration dans les domaines de la gouvernance, de la gestion, de l'administration, de la planification stratégique, de la gestion financière et des ressources humaines, des fonctions de supervision et de la gestion des TIC. Il ne s'intéresse pas aux aspects fondamentaux du travail mené par l'UPU ou aux activités de ses coopératives.

3. Le présent examen est opportun et pertinent, car l'UPU doit aujourd'hui relever des défis externes tels que les modifications fondamentales du paysage économique mondial, notamment la libéralisation et la privatisation du secteur postal et les avancées technologiques, et des défis internes tels que des contraintes financières. Dans ce contexte, le Congrès et la Direction générale ont initié un processus de réforme visant à préserver la raison d'être de l'organisation et sa capacité opérationnelle.

4. La Direction générale, qui a été réélue par le Congrès pour un deuxième mandat de quatre ans (2017–2020), a largement participé à l'examen du CCI, lequel est considéré comme contribuant dans une large mesure à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité de l'organisation. Cependant, la complexité de la structure de gouvernance de l'UPU, le cadre interne de gestion et d'administration et l'indisponibilité de certains documents internes ont parfois rendu difficile l'examen complet des questions relatives à l'UPU dans son ensemble.

5. L'inspectrice a employé une série de techniques d'évaluation afin de recouper les constatations et de formuler des conclusions et des recommandations solides. Le présent rapport s'appuie sur des informations et des données recueillies pour la plupart en 2016 et sur des commentaires et renseignements complémentaires reçus de la Direction générale au moment de sa finalisation. Conformément aux normes, aux prescriptions et aux procédures de travail internes du CCI, l'élaboration du présent rapport repose sur les éléments suivants:

- Un examen et une analyse approfondie des documents fournis par les instances dirigeantes de l'UPU et de la documentation interne publiée par le Bureau international (p. ex. instructions administratives et communications de service).
- Entretiens avec le Directeur général et le Vice-Directeur général.
- Entretiens avec des responsables représentant des fonctions de gestion, les Présidents/Vice-Présidents des comités internes du Bureau international et les sept Coordonnateurs régionaux de projet. Leurs commentaires ont complété les informations recueillies au moyen du questionnaire et du questionnaire de suivi soumis par le CCI et tous deux complétés par le Bureau international.
- Les avis des représentants des Pays-membres ont été sollicités lors d'une série d'entretiens et au moyen d'une enquête envoyée à tous les membres de l'UPU. Il convient de noter que le taux de participation à cette enquête n'a pas été suffisant pour formuler des conclusions pertinentes.
- Des entretiens avec les prestataires extérieurs de services de supervision et de services connexes, tels que le réviseur interne (Ernst & Young), le Vérificateur externe (Contrôle fédéral des finances suisse) et les entités chargées des questions éthiques (Bdo Consulting) et de la médiation et des services sociaux (La Poste Suisse).

¹. A/66/34, annexe 1.

² JIU/REP/2008/1.

- Des entretiens avec le Président de l'Association du personnel complétés par les réponses reçues à une consultation du personnel en ligne ayant enregistré un taux de participation satisfaisant (63,3%; v. annexe VIII).

6. Le rapport présente 10 recommandations: six s'adressent au CA et quatre au Directeur général. Ces recommandations officielles sont accompagnées de recommandations informelles qui correspondent à des suggestions complémentaires visant à renforcer les pratiques en matière d'administration et de gestion de l'UPU en renvoyant aux normes et aux bonnes pratiques du système des Nations Unies. Pour une plus grande lisibilité, et afin de faciliter la mise en œuvre des recommandations et leur suivi, l'annexe X contient un tableau qui distingue les recommandations nécessitant une décision de la part des instances dirigeantes de celles devant être mises en œuvre par le Directeur général.

7. Conformément à l'article 11.2 du Statut du CCI, le présent examen a été finalisé après la tenue de consultations entre les inspecteurs, de façon à soumettre ses conclusions au jugement collectif du CCI. L'inspectrice souhaite remercier toutes les personnes qui l'ont aidée à élaborer le présent rapport, en particulier celles ayant accepté de la rencontrer lors d'entretiens et de partager leurs connaissances et leur expertise.

B. Contexte

8. L'UPU est devenue une institution spécialisée du système des Nations Unies en 1948¹. Elle a été créée en 1874, lorsque 22 pays fondateurs ont signé le Traité de Berne, établissant l'Union générale des postes. En 1878, face à l'augmentation considérable du nombre de membres, elle a été rebaptisée «Union postale universelle», et le Traité de Berne en est devenu la Convention. L'UPU a célébré son 140^e anniversaire en 2014.

9. Le traité signé en 1874 a marqué un tournant dans l'histoire du secteur postal. Il s'agit du premier traité collectif régissant les services postaux internationaux et mettant en place un territoire postal unique afin de faciliter les échanges transnationaux postaux et commerciaux entre les États signataires. Le territoire unique et la liberté de transit pour les envois postaux restent parmi les acquis décisifs de l'Union. Ensemble, ils sont les piliers du plus grand réseau de distribution mondial, permettant à des milliards de personnes et d'entreprises de communiquer et d'échanger des biens et des documents².

10. L'UPU compte 192 Pays-membres et a son siège à Berne³. Elle est présente sur le terrain grâce à sept Coordonnateurs régionaux de projet, aux Unions restreintes⁴, à des réseaux de spécialistes et aux responsables de projets nationaux⁵. La langue officielle de l'UPU est le français. L'anglais est la deuxième langue de travail du Bureau international depuis 1994⁶. Depuis sa fondation et jusqu'en 1972, le Bureau international était placé sous la haute surveillance du Gouvernement suisse. Depuis 1972, le CA a autorité pour ce qui est des questions du Règlement du personnel et du Règlement financier de l'Union. Jusqu'en 1979, les finances de l'UPU étaient gérées par le Gouvernement suisse.

11. L'UPU est la première plate-forme de coopération entre les acteurs du secteur postal. D'après le préambule de la Constitution de l'UPU, l'«Union a pour vocation de stimuler le développement durable de services postaux universels de qualité, efficaces et accessibles, pour faciliter la communication entre habitants de la planète en garantissant la libre circulation des envois postaux sur un territoire postal unique composé de réseaux interconnectés; encourageant l'adoption de normes communes équitables et l'utilisation de la technologie; assurant la coopération et l'interaction entre les parties intéressées; favorisant une coopé-

¹ Accord entre les Nations Unies et l'Union postale universelle (1947).

² Voir la rubrique du site Web relative au 140^e anniversaire de l'UPU.

³ Pour des raisons historiques, l'adhésion à l'Union n'est pas uniquement réservée aux États souverains; ainsi, des Congrès précédents ont accordé le statut de Pays-membres à des territoires non autonomes. Les seuls territoires à profiter encore de ce statut après l'entrée en vigueur des Actes de Bucarest 2004 sont les territoires d'outre-mer dont les relations internationales sont placées sous l'autorité du Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et Aruba, Curaçao et S. Maarten (Pays-Bas).

⁴ Actuellement, l'UPU compte 17 Unions restreintes, qui favorisent la coopération entre les services postaux d'une même région. Elles sont régies par l'article 8 de la Constitution et jouent un rôle important en matière de coordination et de facilitation du fonctionnement des services postaux à l'échelle régionale. Voir annexe IX.

⁵ Financement par l'intermédiaire des pays hôtes ou des Unions restreintes.

⁶ La majorité des documents et publications de l'UPU sont disponibles dans les langues officielles des Nations Unies (anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe) ainsi qu'en portugais.

ration technique efficace; veillant à la satisfaction des besoins évolutifs de la clientèle». Conformément à son mandat, elle fixe des règles pour les échanges de courrier international et formule des recommandations pour stimuler la croissance des volumes de courrier, de colis et de services financiers postaux et améliorer la qualité du service dans le secteur postal.

12. Bien qu'étant une organisation intergouvernementale, l'UPU a progressivement ouvert sa structure aux organisations non gouvernementales et aux acteurs du secteur privé. Suite au Congrès de Séoul 1994, des solutions pouvant permettre la participation d'entités non étatiques aux activités de l'organisation ont été explorées. Un groupe consultatif a ainsi été créé en 1999, lequel est ouvert aux membres des organes directeurs de l'UPU et aux Unions restreintes ainsi qu'aux organismes non gouvernementaux et aux acteurs du secteur postal privé. Au fil du temps, les partenaires du secteur postal se sont diversifiés, en grande partie en raison de la libéralisation du secteur postal, et cette évolution a eu des répercussions sur le rôle et la nature des opérateurs désignés. En 2004, le Comité consultatif a été établi en tant que plate-forme permanente pour la participation des partenaires non gouvernementaux et du secteur privé aux activités de l'Union.

C. Contexte mondial et défis globaux

13. Le contexte international dans lequel l'UPU mène ses activités est devenu de plus en plus complexe et exigeant ces dernières décennies sous l'effet des risques et des incertitudes, comme ceux engendrés par l'instabilité politique, de la crise financière et économique ainsi que du bouleversement de l'environnement économique. Ce dernier est marqué par les avancées technologiques, en particulier la numérisation croissante, mais aussi par la rapide transformation du modèle de consommation, la libéralisation du marché et une concurrence accrue. Tous ces éléments exacerbent la nécessité de réformer l'UPU. Alors que le secteur postal traditionnel a perdu de l'importance, en particulier les envois de la poste aux lettres, de nouvelles possibilités commerciales ont émergé, notamment l'envoi de colis, le commerce électronique, la logistique et les services financiers¹. Pour que l'UPU ne soit pas distancée par ces évolutions et pour maintenir la compétitivité du secteur postal, son rôle dans ce contexte international dynamique doit faire l'objet d'un examen constant.

14. La pertinence de l'UPU est fortement liée à sa capacité de défendre l'intérêt de tous les Pays-membres pour l'organisation et de les aider à saisir des opportunités cruciales. Sa réussite dépendra de sa capacité à répondre aux besoins et aux attentes des clients, qui évoluent rapidement. Comme de nombreuses autres organisations internationales, l'UPU doit relever le défi de mener à bien un nombre croissant de tâches complexes avec des ressources financières limitées. Le caractère globalement difficile du contexte dans lequel l'UPU évolue a été confirmé par l'audit interne des risques de 2014, lequel a conclu que l'organisation se trouvait à un point critique et a identifié un certain nombre de risques stratégiques sur le long terme. Dans ce contexte, le Bureau international a pu identifier plusieurs opportunités pour préserver sa pertinence, comme la croissance du commerce électronique et des services financiers. Réduire les risques et saisir les opportunités constituaient le double objectif de la Direction générale pour le cycle 2013–2016. Celui-ci est resté un élément déterminant de l'élaboration de la stratégie postale mondiale pour le cycle 2017–2020, qui a également tenu compte des modifications politiques, économiques, technologiques, juridiques, sociales et environnementales, et de leurs répercussions sur le secteur postal.

15. Plus globalement, 2015 a été marqué par des décisions historiques prises par la communauté internationale afin d'ouvrir la voie à une amélioration des conditions de vie de l'humanité dans son ensemble: le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et l'Accord de Paris sur le changement climatique. La Stratégie postale mondiale d'Istanbul, adoptée en 2016 pour le cycle 2017–2020, renvoie clairement au Programme de développement durable à l'horizon 2030 en déclarant ce qui suit: «Le secteur postal est perçu comme un accélérateur du développement inclusif et comme une composante essentielle de l'économie mondiale².» La Direction générale précise que les réseaux postaux proposent déjà des solutions pour chacun des objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030, par exemple en encourageant l'inclusion sociale et financière, en facilitant les échanges commerciaux et en étant un vecteur d'innovation. Dans ses remarques liminaires lors de la conférence interministérielle d'octobre 2016, le Directeur

¹ Comme indiqué dans le Rapport sur les activités du Bureau international (cycle 2013–2016), entre 2013 et 2014 le trafic de la poste aux lettres (service international) a baissé de 7,3% et les échanges de colis (service international) ont augmenté de 5,7%. Les services financiers postaux sont devenus une importance source de revenus: en 2014, ils ont représenté 17,1% des revenus totaux et, en 2015, les transferts d'argent ont représenté 601 milliards d'USD.

² Voir CA 2016.1–Doc 7c. Annexe 1 (adopté par la résolution C 23/2016 du Congrès d'Istanbul).

général a indiqué que l'inclusion, le commerce et l'économie numérique sont considérés comme les trois leviers de développement sur lesquels le secteur postal peut agir. Les recommandations formulées dans le présent examen peuvent ainsi compléter les démarches tournées vers l'avenir entreprises par la Direction générale et les Pays-membres pour garantir que l'UPU reste pertinente et que les services existants servent à atteindre des objectifs de développement plus larges.

II. Structure et gouvernance

A. Instruments juridiques

16. Les principes et règles essentiels de l'organisation sont énoncés dans les Actes de l'Union, à savoir la Constitution de l'Union postale universelle, le Règlement général ainsi que la Convention postale universelle et son Règlement. L'acte fondamental est la Constitution, qui comporte les règles organiques de l'Union et constitue un acte diplomatique ratifié par les Pays-membres. Le Règlement général contient les dispositions qui garantissent l'application de la Constitution et les activités de l'Union. Les amendements à la Constitution et au Règlement général se font au moyen de protocoles additionnels décidés lors du Congrès, qui définit également leur date d'entrée en vigueur. La Convention et son Règlement détaillé contiennent les règles communes applicables au service postal international et les dispositions concernant les services de la poste aux lettres et les colis postaux ainsi que les autres services postaux. Ce Règlement est régulièrement modifié et actualisé par le Conseil d'exploitation postale (CEP). Les Actes de l'Union sont complétés par l'Arrangement concernant les services postaux de paiement, un accord (traité) facultatif qui régit un ensemble de services postaux de paiement internationaux. Tous ces actes et accords sont adoptés par le Congrès et placés sous son autorité.

17. La structure de l'UPU est inscrite dans sa Constitution et décrite de manière plus détaillée dans le Règlement général, lesquels ont été modifiés pour la dernière fois au Congrès d'Istanbul 2016¹. La structure, décrite en annexe I au présent rapport, se compose du Congrès, du CA, du CEP, du Comité consultatif (CC) et du Bureau international.

B. Congrès

18. Le Congrès est l'organe suprême de l'Union. Il se compose des représentants des 192 Pays-membres et se réunit tous les quatre ans. Il «détient toutes les attributions qui rentrent dans le cadre de l'UPU et qui n'ont pas été confiées expressément à un autre organe par les Actes de l'Union²». Ses fonctions principales sont, entre autres, de déterminer les principes généraux pour atteindre les buts et les objectifs de l'Union, d'examiner et, si besoin, de modifier les Actes de l'Union, d'adopter la stratégie de l'Union et d'approuver son projet de plan d'activités quadriennal, de déterminer le plafond des dépenses de l'Union, de donner le quitus aux organes responsables sur la base des états financiers et d'élire les 41 membres du CA et les 40 membres du CEP, ainsi que le Directeur général et le Vice-Directeur général³.

C. Conseil d'administration

19. Le CA se réunit deux fois par an et joue le rôle d'organe directeur de l'UPU entre les Congrès. Son rôle principal est d'assurer la continuité du travail de l'UPU. Il est également chargé de superviser toutes les activités de l'organisation entre les Congrès et d'étudier les problématiques relatives aux politiques gouvernementales applicables aux questions postales. Ainsi, il s'occupe principalement des questions réglementaires, administratives, législatives et juridiques. Le CA est aussi chargé de l'approbation, entre autres, du plan d'activités quadriennal, du Programme et budget annuel, des états financiers⁴, du rapport annuel sur le travail de l'Union préparé par le Bureau international et des candidatures pour le CC. Il exerce un contrôle sur les activités du Bureau international et établit le Règlement financier, le Règlement du personnel et les conditions de service des fonctionnaires élus⁵.

¹ Voir le Neuvième Protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale universelle et le Premier Protocole additionnel au Règlement général.

² Constitution de l'UPU, article 14, commentaire 14.1.

³ Voir Règlement général, articles 103 et 107, et Règlement financier, article 38.1 et 2.

⁴ Voir Règlement financier, article 38.

⁵ Voir Règlement général, article 107.

20. Le CA peut créer ses propres organes (commissions, groupes de projet, etc.) et déterminer leurs compétences¹. Pendant le cycle de Doha (2013–2016), il a mis en place quatre commissions et 11 groupes de projet. Les commissions s'occupent des questions réglementaires et de gouvernance, des finances et de l'administration, de la stratégie et de la coopération au développement. Le CA reçoit l'appui de son propre Comité de gestion, qui, entre autres, prépare et dirige le travail de chaque session².

D. Conseil d'exploitation postale

21. Le CEP est le principal organe opérationnel et technique de l'Union. Il se réunit deux fois par an, en amont des réunions du CA, et il est responsable des questions opérationnelles, commerciales, techniques et économiques liées au secteur postal³. Sa mission principale consiste à coordonner les mesures pratiques visant à développer et à améliorer les services postaux internationaux pour une meilleure qualité et la modernisation du service postal international. Le CEP contribue également au travail du CA pour l'élaboration de la stratégie postale mondiale de l'UPU.

22. Pendant le cycle de Doha, le CEP a mis en place cinq commissions, cinq organes lui faisant directement rapport et 29 groupes de travail/de projet. Il bénéficie également de l'appui de son Comité de gestion⁴. Les cinq organes faisant rapport direct au CEP (c'est-à-dire sans passer par des structures subsidiaires⁵) sont la Coopérative télématique, la Coopérative EMS, le Groupe d'utilisateurs UPU*Clearing, le Groupe «.post» et le Fonds pour l'amélioration de la qualité de service (FAQS) (v. annexe IX). Les quatre premiers sont des organes subsidiaires financés par les utilisateurs; les Pays-membres (ou leurs opérateurs désignés pour certains d'entre eux) peuvent choisir d'en faire partie ou non.

23. Les dispositions du Règlement général autorisent le CEP à créer des organes subsidiaires financés par les utilisateurs à condition que leurs activités «relèvent de sa compétence au titre de l'article 18 de la Constitution» et que le financement de ces activités ne provienne pas du budget ordinaire, mais se fasse sur une base volontaire⁶. Les secrétariats de ces organes sont administrés par le Directeur général, car ils font partie intégrante du Bureau international⁷.

E. Comité consultatif

24. Le CC a été créé en 2004 dans le but de représenter les intérêts du secteur postal dans son ensemble et de fournir un cadre au dialogue entre les parties intéressées. Il comprend des organisations non gouvernementales représentant des clients, des fournisseurs de services de distribution, des organisations de travailleurs, des fournisseurs de biens et de services œuvrant pour le secteur des services postaux, des organismes similaires regroupant des particuliers ainsi que des entreprises souhaitant contribuer à la réalisation de la mission et des objectifs de l'Union et des membres désignés par le CA et le CEP⁸. Le Congrès d'Istanbul a décidé d'ouvrir le statut de membre du CC à des organisations postales non gouvernementales régionales et internationales, à des organisations de normalisation, de développement et des institutions financières et à des représentants de haut niveau du secteur postal recommandés par des Pays-membres ou par les organes concernés de l'Union⁹.

F. Bureau international

25. Le Bureau international sert d'organe d'exécution, d'appui, de liaison, d'information et de consultation et joue le rôle de secrétariat des organes directeurs de l'UPU (Congrès, CA, CEP et CC). Situé au siège de l'UPU, à Berne, le Bureau international est administré et dirigé par un Directeur général et placé sous le contrôle du CA. L'une des principales missions du Bureau international qui lui est confiée par les Pays-membres est la mise en œuvre de la stratégie postale mondiale. Par ailleurs, il est chargé de présenter des

¹ Voir Règlement intérieur du CA, article 10.

² Voir Règlement général, article 108.

³ Ibid., article 113.

⁴ Ibid., article 114 et Règlement intérieur du CEP, article 5.2.

⁵ Le 24^e Congrès, tenu à Genève en 2008, a recommandé que le CEP modernise sa structure. Auparavant, la plupart de ces organes étaient placés sous l'autorité de différentes instances qui se chevauchaient, ce qui nécessitait un travail de coordination considérable et sapait l'efficacité du Conseil.

⁶ Voir Règlement général, articles 113 et 152, et Règlement intérieur du CEP, article 16.

⁷ Pour en savoir plus sur les rôles et fonctions des organes faisant rapport direct au CEP, voir annexe IX.

⁸ Voir Règlement général, article 119.

⁹ Voir Règlement général, Premier Protocole additionnel, article. V.

rapports annuels concernant le travail de l'Union, de collecter et de diffuser des informations relatives au service postal international et de mettre au point une assistance technique postale. Le Bureau international se voit comme une instance unique pour la fourniture de solutions techniques abordables et comme un pôle de connaissances pour les Pays-membres.

26. Dans le cadre de ses fonctions de direction du Bureau international, le Directeur général, assisté du Vice-Directeur général, assume un vaste éventail de tâches et de prérogatives, parmi lesquelles l'élaboration du projet de stratégie et du Programme et budget de l'Union, la représentation de l'Union et le rôle d'intermédiaire avec les Nations Unies et les autres acteurs internationaux, la présentation de propositions au CA et/ou au CEP et la mise en place de mesures pour atteindre les objectifs fixés par les organes de l'Union¹.

27. Le Bureau international possède un secrétariat relativement restreint, d'un effectif d'environ 250 personnes, financé par le budget ordinaire, d'une part, et par des ressources extrabudgétaires, d'autre part. Depuis janvier 2017, il compte neuf Directions, parmi lesquelles quatre sont chargées des activités opérationnelles, quatre autres des activités de gestion, d'administration et d'appui technique et une faisant office de bureau exécutif (Cabinet) (v. annexe III).

G. Réforme de la gouvernance

28. Depuis 1999, l'UPU s'efforce d'améliorer son efficacité et son efficience et de défendre son rôle et sa pertinence à l'échelle mondiale. En 2004, pour ne pas se laisser distancer par les évolutions qui touchent l'environnement postal international, les Pays-membres ont créé un comité chargé d'examiner la mission, la structure, la composition, le financement et les processus décisionnels et budgétaires de l'UPU. Par la suite, ce comité est devenu le Groupe de projet «Réforme de l'Union», établi par le Congrès de Doha 2012 sous la forme d'un organe conjoint du CA et du CEP; ce groupe a pour mission d'étudier les ajustements possibles de la mission de l'Union et de trouver des solutions d'amélioration de la structure de gouvernance de ses principaux organes et de leur exploitation². En parallèle, un certain nombre de réformes internes ont été entreprises, parmi lesquelles plusieurs mesures de restructuration; ce processus était encore en cours au moment de l'examen.

29. Le Congrès de Doha a réaffirmé la nécessité de procéder à une réforme et a chargé le CA et le CEP de proposer d'autres changements au Congrès suivant³. En 2016, le CA a présenté un rapport et des propositions de réforme au Congrès dans lesquels il recensait les principales faiblesses du modèle, parmi lesquels le chevauchement des structures hiérarchiques au sein du CA et du CEP et de leurs commissions et les doublons au niveau de leurs tâches respectives, le nombre disproportionné d'organes subsidiaires, de réunions et de documents et des processus décisionnels longs⁴. L'inspectrice a noté que, jusqu'en 2016, les deux Conseils avaient fonctionné avec neuf commissions et 40 groupes de travail, lesquels ont passé environ six semaines chacun en réunion chaque année, avec pour effet, entre autres, la production d'un nombre disproportionné de documents (v. annexe II).

30. Dans son rapport de 2016, le CA a recommandé spécifiquement la création d'un conseil unique pour remplacer le CA et le CEP actuels. En l'absence de consensus, le Congrès d'Istanbul a décidé de reporter cette question à un Congrès extraordinaire en 2018 lors duquel une révision plus approfondie de la structure de gouvernance devrait avoir lieu. Toutefois, le Congrès a décidé de mettre en œuvre certains éléments de la proposition de réforme avec effet immédiat, comme la limitation du nombre et de la durée des réunions du CA et du CEP à deux par an, pour une durée de dix jours au maximum chacune, et la réduction significative de leurs sous-structures respectives. Ces changements devraient permettre de réduire le coût des conférences, en particulier pour ce qui est de l'impression et du transport, et de réaliser des économies budgétaires significatives dès 2017.

31. L'inspectrice considère cette décision comme une première étape vers une amélioration de l'efficience et de la rentabilité de la gouvernance de l'organisation. La nécessité de soutenir le rythme rapide des progrès dans le secteur postal a une incidence sur les exigences opérationnelles de l'Union. La structure actuelle des organes directeurs n'est peut-être pas celle qui permettra à l'UPU d'accomplir sa mission.

¹ Voir Règlement général, article 127, commentaire 127.3.8.

² Voir CONGRÈS–Doc 17 (Réforme de l'Union) du Congrès de Doha.

³ Voir résolution C 26/2012 (Gestion du travail de l'Union – Poursuite de la réforme de l'Union postale universelle) du Congrès de Doha.

⁴ Voir CONGRÈS–Doc 38 (Réforme de l'Union) du Congrès d'Istanbul.

Certains éléments de la gouvernance actuelle, tels que les structures hiérarchiques qui se chevauchent et les doublons au niveau des tâches et de la prise de décisions, ont un effet négatif sur les résultats de l'organisation et la disponibilité des ressources. **Une rationalisation plus poussée de la structure de gouvernance permettrait d'améliorer encore l'efficacité et l'efficience de l'UPU. Les Pays-membres devraient poursuivre le processus de réforme et en assumer la principale responsabilité.**

III. Gestion

A. Direction générale

32. D'après les articles 20 de la Constitution et 127 et 128 du Règlement général, le Directeur général est à la tête du Bureau international. Il est chargé de l'administration et de la gestion générales de l'organisation, ce pour quoi il doit rendre des comptes aux Pays-membres. Les attributions du Directeur général en matière d'administration du Bureau international dans les domaines des ressources humaines et des finances sont respectivement définies dans le Statut du personnel du Bureau international et dans le Règlement financier de l'UPU. Le Directeur général est assisté par un Vice-Directeur général. Ensemble, ils forment la «Direction générale du Bureau international¹» (ci-après désignée «Direction générale»), laquelle est assistée par la Direction du Cabinet (DIRCAB), et sont responsables de la gouvernance, de la stratégie, de la communication et du Cabinet et des affaires concernant les conseils.

33. Alors que les tâches et compétences du Directeur général sont détaillées dans le Règlement général, celles du Vice-Directeur général ne sont définies qu'en des termes généraux selon lesquels il assiste le Directeur général et est responsable devant lui, sans aucune autre précision². Comme dans bon nombre d'organisations des Nations Unies, le Vice-Directeur général exerce les fonctions du Directeur général en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci. La Direction générale a fourni plusieurs exemples de tâches confiées au Vice-Directeur général, comme l'examen de la correspondance, l'organisation des Congrès et la présidence du Comité des nominations et des promotions, et a mis en avant le processus permanent de consultation et de communication entre les deux fonctionnaires élus lors de chaque décision. Toutefois, au cours de l'examen, aucune preuve n'est venue démontrer l'existence d'une répartition formelle des tâches entre les fonctionnaires élus et l'attribution de tâches particulières au Vice-Directeur général.

34. L'inspectrice est d'avis qu'une démarche plus stratégique concernant les fonctions du Vice-Directeur général, celui-ci étant le deuxième plus haut fonctionnaire élu de l'organisation, est nécessaire. Même si les Pays-membres ont confié au Directeur général la mission de définir les fonctions du Vice-Directeur général, l'inspectrice pense que le fait de définir précisément son rôle dans le but d'établir des responsabilités opérationnelles et de gestion claires et de les formaliser dans une communication de service permettrait de garantir la responsabilité y afférente et serait profitable à la gestion de l'organisation. Le Directeur général pourrait ainsi disposer de plus de temps pour se concentrer sur des questions politiques et stratégiques exigeant une attention de très haut niveau. Il s'agit d'une pratique appliquée dans certaines organisations du système des Nations Unies. Par exemple, à l'UIT, les fonctions du Vice-Secrétaire général dépendent d'ordres de service successifs, lesquels ont progressivement élargi ses compétences et responsabilités à différents niveaux et ont été communiqués aux organes directeurs³.

35. L'article 126 du Règlement général décrit la procédure d'élection du Directeur général et du Vice-Directeur général, qui sont élus par le Congrès pour la période séparant deux Congrès successifs ordinaires, la durée minimale de leur mandat, renouvelable une fois uniquement, étant de quatre ans. L'article 126 ne traite pas de la question de l'élection à un autre poste, ce qui signifie donc implicitement que la période de service des fonctionnaires élus peut être prolongée. Cependant, le commentaire de l'article 126.1 du Règlement général énonce ce qui suit: «En réponse à une question posée par une délégation au sein de la Comm. 4 du Congrès de Rio de Janeiro 1979, le BI a émis l'avis selon lequel un Vice-Directeur général qui a accompli un premier mandat de cinq ans (quatre ans après le Congrès de Bucarest 2004) ne peut être élu qu'une seule fois au poste de Directeur général (...). Cette interprétation se base sur l'esprit de l'art. 126.1, 2^e phrase, qui veut que la période de service accomplie en qualité de fonctionnaire élu ne dépasse en aucun cas dix ans (huit ans après le Congrès de Bucarest 2004), que l'intéressé ait exercé exclusivement les fonctions de Vice-Directeur général ou celles de Directeur général, ou les deux successivement».

¹ Voir Prescriptions internes concernant l'organisation et le fonctionnement du Bureau international de l'Union postale universelle (2002), article premier.

² Voir Règlement général, article 128.

³ Voir le document C15/36-F (Rapport du Secrétaire général sur les tâches et fonctions du Vice-Secrétaire général) de l'UIT.

36. Cette interprétation est conforme aux principes défendus par le CCI dans son rapport sur la sélection et les conditions de service des dirigeants exécutifs dans l'ensemble des organisations du système des Nations Unies¹. **Une limite de deux mandats pour les dirigeants exécutifs permet une meilleure représentation régionale et plus d'égalité entre les genres et amène une nouvelle vision de la gestion et du leadership, ce dernier étant un élément d'une importance particulière pour une organisation qui évolue dans un contexte mondial dynamique et en évolution rapide. C'est pourquoi l'inspectrice encourage les organes directeurs à tenir compte de ces éléments lors des futures élections.**

37. En 1977, les organes directeurs ont décidé que les conditions de service des fonctionnaires élus (qui occupaient tous l'échelon de «Sous-Secrétaire général») devaient être harmonisées avec celles du Secrétaire général et du Vice-Secrétaire général de l'UIT². Néanmoins, les différences sont considérables entre les deux organisations pour ce qui est de leur budget et de leur personnel³. Si on les compare à celles des autres institutions spécialisées des Nations Unies, les conditions de service des deux fonctionnaires élus de l'UPU (concernant leur grade, leur rémunération et d'autres avantages et droits, tels que la pension de retraite et les voyages en première classe) peuvent être considérées comme plutôt généreuses. **Dans le cadre des futures nominations, le CA devrait envisager de revoir ces conditions et les comparer avec celles de l'UIT dans le but de les mettre à jour et de les harmoniser avec les règles de gestion de l'organisation ainsi que de les intégrer dans l'accord contractuel convenu entre l'UPU et ses fonctionnaires élus.**

B. Comités internes du Bureau international

Comités de gestion

38. La Direction générale est conseillée par un Comité de pilotage établi en 2013 par le Directeur général par une communication de service dans le but de fournir un appui technique et professionnel dans le cadre du mandat de l'UPU⁴. Même si la composition et la fréquence des réunions du Comité de pilotage sont clairement définies (tous les Directeurs des directions opérationnelles doivent se réunir au moins une fois par mois), la communication de service ne donne pas d'autre information sur le mandat, les méthodes de travail ou le processus de prise de décisions du Comité. En raison de l'indisponibilité d'une documentation et d'informations supplémentaires, l'examen n'a pas pu déterminer si cette instance de haut niveau se réunit comme prévu, se concentre sur des questions essentielles (en particulier la mise en œuvre de la mission stratégique et des objectifs de l'UPU), propose un forum adapté pour les délibérations stratégiques ou améliore la cohésion entre les fonctionnaires de grade élevé.

39. Le Comité de direction, qui est un organe de plus grande taille que le Comité de pilotage, est composé des Directeurs de chacune des directions, du Directeur général et du Vice-Directeur général, lesquels agissent respectivement en tant que Président et Vice-Président. L'inspectrice a été informée que ce Comité traite les questions les plus importantes en matière de gestion globale du Bureau international. Elle n'a pas trouvé d'instruction administrative ou de communication de service définissant le mandat du Comité de direction, et aucun compte rendu de réunion n'a été mis à sa disposition. Il a donc été difficile pour elle de déterminer avec exactitude le mandat, la nature et la teneur des questions traitées par le Comité, étant donné notamment la fréquence de ses réunions (tous les trois mois), qui semble insuffisante pour garantir le caractère adapté de la gestion globale du Bureau international.

Comités institutionnels et autres comités et conseils du Bureau international

40. Outre le Comité de pilotage et le Comité de direction, d'autres comités présentent des rapports au Directeur général et remplissent des fonctions internes précises présentées dans le tableau 1. Ces instances sont désignées sous l'appellation «Comités institutionnels», conformément aux règles et règlements applicables⁵, ou «Autres comités et conseils» conseillant le Directeur général sur différents aspects de la gestion

¹ JIU/REP/2009/8.

² Voir résolution CE1/1977 (Fixation des conditions de service des fonctionnaires élus (Directeur général et Vice-Directeur général) du Bureau international), résolution C 51/1979 (Conditions de service des fonctionnaires élus) du Congrès de Rio de Janeiro et résolution C 5/2004 (Pensions de retraite des fonctionnaires élus) du Congrès de Bucarest.

³ En 2016, le budget annuel de l'UIT était d'environ 160 millions de CHF et le personnel comptait 780 membres, quand le budget annuel de l'UPU était de 60 millions de CHF pour un total de 250 membres du personnel.

⁴ Voir communication de service n° 19/2013, relative à la réorganisation de la structure du Bureau international et la réaffectation du personnel.

⁵ À savoir le Règlement du personnel et le Statut du personnel, le Règlement du fonds social, la Constitution et le Statut de la Caisse de prévoyance de l'Union, les décisions de la Direction générale et les Règles de gestion financière.

et de l'administration. Les informations relatives à la composition de la plupart de ces organes sont disponibles dans une communication de service¹. Le CCI a été informé qu'un mandat est élaboré pour chaque comité et que les réunions font généralement l'objet de comptes rendus dûment archivés. Cependant, aucun de ces documents n'a été communiqué au cours de l'examen.

Tableau 1 – Aperçu de la structure des Comités du Bureau international

	<i>Comités institutionnels</i>	<i>Autres comités et conseils</i>
Gouvernance		Comité pour l'organisation du Congrès
Direction générale		Comité de pilotage Comité de direction
Ressources humaines	Comité consultatif mixte Comité des nominations et des promotions Comité disciplinaire Comité de recours Conseil de gestion du fonds social	Comité de reclassement des postes (<i>supprimé</i>) <i>Comité de développement des carrières (en cours d'établissement)</i>
Caisse de prévoyance	Conseil de fondation de la Caisse de prévoyance Comité de placement des fonds de la Caisse de prévoyance Comité des prêts	
Supervision		Comité interne d'audit
Technologie de l'information		Comité consultatif informatique
Communication		Comité des publications
Achats	Comité d'adjudications et d'achats	

Source: élaboré par le CCI à partir des informations communiquées par le Bureau international.

41. L'inspectrice estime que la définition de mandats exhaustifs pour les comités, détaillant leurs fonctions et leurs compétences fondamentales, et garantissant l'élaboration en bonne et due forme de comptes rendus, est un élément indispensable pour la transparence et la responsabilité de la gestion du Bureau international. En l'absence de ces documents, il n'a pas été possible d'examiner les fonctions de la plupart des comités; les entretiens avec leurs membres n'ont pas non plus fourni assez de renseignements pour permettre de tirer des conclusions. Le rôle de certains comités est explicite, mais ce n'est pas le cas pour tous. L'inspectrice estime qu'un examen des différents rôles des comités, en particulier ceux du Comité de pilotage et du Comité de direction, permettrait de renforcer le cadre de gestion globale de l'UPU, de contribuer à améliorer la synergie et la complémentarité et de réduire le risque de doublon.

42. La recommandation ci-dessous vise à améliorer la transparence et la responsabilité dans le cadre des comités et conseils internes du Bureau international.

Recommandation 1

Le Directeur général devrait réviser le cadre des Comités de direction et de pilotage ainsi que des Comités institutionnels et des autres comités et conseils au sein de l'institution, de même que leurs procédures de travail, afin de garantir leur synergie et leur complémentarité, notamment en publiant leurs mandats respectifs au plus tard à la fin de 2018.

¹ Voir communication de service n° 35/2016, sur la mise à jour de la composition des Comités.

C. Gestion et administration du Bureau international

Structure du Bureau international

43. Le Bureau international est un bureau central qui sert d'organe d'exécution, d'appui, de liaison, d'information et de consultation¹. Depuis 2013, il a été restructuré à quatre reprises, ce qui a entraîné de profondes modifications de son organisation et de la répartition de ses tâches et activités. Suite à la restructuration de décembre 2016, le Bureau international est composé de neuf Directions, qui rendent directement compte au Directeur général (v. annexe III)². Les activités métier de l'UPU sont réalisées par quatre Directions, gérées par des Directeurs de grade D 2: Direction des opérations postales (DOP), Direction du développement des marchés et de la régulation (DMR), Direction du développement et de la coopération (DCDEV) et Direction du Centre de technologies postales (DCTP). Quatre directions, avec à leur tête des directeurs de grade D 1, assurent des fonctions d'appui: Direction des affaires juridiques (DAJ), Direction des finances (DFI), Direction des ressources humaines (DRH) et Direction de la logistique (DL)³. La neuvième Direction, dirigée par un Directeur de grade D 2, est la DIRCAB. D'après la Direction générale, cette structure est conforme aux livrables que le Congrès avait chargé le Bureau international de réaliser dans le cadre de la Stratégie postale mondiale d'Istanbul.

44. Toutes les Directions, y compris la DAJ et à l'exception de la DIRCAB, sont responsables d'une activité principale. Chaque Direction compte plusieurs programmes (unités). L'analyse de la structure organisationnelle montre de grandes différences entre les Directions pour ce qui concerne le nombre de programmes (de trois à sept) et les effectifs. Conformément au Programme et budget 2017, les quatre Directions dirigées par des fonctionnaires de grade D 1 se divisent en trois programmes, et leur nombre de postes varie entre cinq et 36,7. Le nombre de programmes dans les cinq Directions dirigées par des fonctionnaires de grade D 2 oscille entre trois et sept et le nombre de postes entre 16,6 et 62,8 (v. tableau 2).

Tableau 2 – Aperçu de la dotation en personnel et des programmes gérés par les Directions en 2017

			Activités métier				Fonctions d'appui				Total
	DG/VDG	DIRCAB	DOP	DCTP	DMR	DCDEV	DFI	DAJ	DRH	DL	
Budget ordinaire, cadre	5	14,6	27	5	11,5	18	13	5	9,7	31,7	140,5
Budget ordinaire, non-cadre	0	2	3	1	3	0	1	0	0	0	10
Extrabudgétaire	0	0	20	56,8	6,5	6,7	6,8	0	0,8	5	102,6
Membres du personnel	5	16,6	50	62,8	21	24,7	20,8	5	10,5	36,7	253,1
Nombre de programmes	N.d.	4	6	3	5	7	3	3	3	3	37
Fonctionnaires élus et Directeurs	DG et VDG	D 2	D 2	D 2	D 2	D 2	D 1	D 1	D 1	D 1	11

Source: élaboré par le CCI à partir de la version révisée du Programme et budget 2017 (CA C 1 2017.1–Doc 10 et annexes I et III ci-dessous). Abréviations: DG/VDG: Directeur-général/Vice-Directeur général.

45. L'inspectrice considère que la structure actuelle n'est pas optimale pour une gestion et une administration efficaces et rentables, en particulier étant donné le grand nombre de Directions qui remplissent des fonctions d'appui et l'importante dotation en personnel de certaines. Des mesures de regroupement et de rationalisation permettraient d'améliorer l'efficacité et l'efficacé. Par conséquent, l'inspectrice recommande de revoir à nouveau la structure existante afin de réduire le nombre de Directions chargées de fonctions d'appui, par exemple en créant une Direction administrative dirigée par un fonctionnaire de grade D 2, comme le sont les Directions opérationnelles responsables de la supervision des programmes dans les domaines de la finance, des ressources humaines et de la logistique. Le CCI prend note du rejet de la pro-

¹ Voir Constitution de l'UPU, article 20.

² Voir communication de service n° 1/2017, sur la nouvelle structure organisationnelle effective à partir du 1^{er} janvier 2017. Auparavant, la structure se composait de huit Directions; le Centre de technologies postales (CTP) appartenait alors à l'ancienne Direction des opérations et de la technologie.

³ La DCTP assure également auprès du Bureau international des fonctions d'appui pour les questions relatives aux TIC.

position de fusionner les fonctions relatives aux ressources humaines et aux finances par le CA en 2009, entre autres pour éviter tout conflit d'intérêts. Cependant, la situation opérationnelle et financière de l'organisation a profondément changé depuis cette décision et, de l'avis de l'inspectrice, une telle restructuration pourrait générer des économies sur le long terme, notamment grâce à la réduction des postes de grade D 1 et au reclassement d'autres postes.

46. La recommandation ci-dessous vise à améliorer l'efficacité et l'efficacé du Bureau international.

Recommandation 2

Le Directeur général devrait envisager de poursuivre la rationalisation de la structure du Bureau international et examiner, en particulier, la consolidation des fonctions d'appui (finances, gestion des ressources humaines et logistique) au sein d'une direction administrative unique et inclure cette proposition dans la préparation du Programme et budget pour 2019.

Coordination interne

47. Les règles internes du Bureau international les plus récentes et disponibles qui décrivent les fonctions des différentes Directions datent de 2002¹. Au vu des modifications apportées à la structure organisationnelle, l'inspectrice pense que, en prenant appui sur le travail déjà accompli, il est nécessaire de poursuivre l'actualisation et l'harmonisation des règles internes de manière à dûment refléter les fonctions et les responsabilités de chaque Direction. L'inspectrice note qu'une telle démarche a été initiée en 2017, lorsque la Direction générale a chargé la DAJ de mener un examen complet des règles afin de les faire correspondre aux pratiques actuelles et aux nouvelles procédures². Ces règles devraient être mises à la disposition de l'ensemble du personnel de l'UPU et révisées lors de chaque restructuration organisationnelle.

48. Par ailleurs, les règles internes ne donnent pas d'orientation concernant les procédures de coordination interne. L'inspectrice comprend que la coordination entre les Directions se fait au travers du Comité de direction et que cette tâche est également confiée à la DIRCAB. Toutefois, la manière dont la coordination est organisée au niveau opérationnel n'est expliquée dans aucun des documents internes mis à la disposition du CCI. Au niveau opérationnel, environ un tiers des personnes ayant répondu à la consultation du personnel menée par le CCI estime que la coordination des unités organisationnelles du Bureau international est un point qui peut être amélioré. La coordination interne au sein des unités organisationnelles a été évaluée plus positivement.

Délégation d'autorité

49. La Direction générale a informé l'inspectrice que la délégation d'autorité est effectivement pratiquée. Il a été indiqué que, en l'absence du Directeur général, le Vice-Directeur général exerce habituellement son autorité sur l'ensemble de l'organisation et que, en l'absence des deux hauts responsables, l'un des Directeurs est habilité à remplir les fonctions du Directeur général. Cependant, l'examen a révélé l'absence d'instruments formels relatifs à cette question (règles internes ou autres instructions claires). La plupart des décisions, relatives notamment au personnel et aux finances, aux autorisations de voyage ou à l'adjudication de contrats, sont prises par le Directeur général.

50. L'inspectrice estime que la délégation d'autorité doit être formalisée grâce à la publication des instructions administratives et communications de service nécessaires. Qui plus est, la possibilité de déléguer l'autorité à des postes de niveau inférieur devrait être envisagée en tant que mécanisme de gestion efficace afin de confier davantage de responsabilités à un plus grand nombre de cadres lorsque l'efficacité et l'efficacité de l'organisation en dépendent. Cela permettrait également d'améliorer la transparence et la responsabilité dans le cadre de la procédure de prise de décisions.

51. La recommandation ci-après vise à améliorer la transparence et la responsabilité de la procédure de prise de décisions au sein du Bureau international.

¹ Voir les Prescriptions internes concernant l'organisation et le fonctionnement du Bureau international de l'Union postale universelle, article 7.

² Voir CA C 1 2017.1–Doc 5 (Rapport sur les systèmes de gouvernance, de gestion des risques et d'information de gestion).

Recommandation 3

Le Directeur général devrait formaliser la délégation d'autorité au sein du Bureau international en élaborant, le plus rapidement possible, les instructions administratives et les communications de service nécessaires.

Dispositif de responsabilité

52. La solidité du cadre de responsabilité dépend principalement des contrôles internes. À cet égard, l'inspectrice salue la mise en place d'un dispositif de contrôle interne en 2011 qui comprend les cinq principaux éléments tels que définis par le CCI dans son rapport intitulé «Dispositifs d'application du principe de responsabilité dans les organismes des Nations Unies», à savoir l'environnement de contrôle, l'évaluation des risques, les activités de contrôle, l'information et la communication et le suivi¹. En l'absence de documentation mise à la disposition du CCI, la mesure dans laquelle le concept de système de contrôle interne a été appliqué à l'échelle du personnel du Bureau international n'a pas pu être déterminée. Dans ce contexte, l'inspectrice prend note des commentaires du Vérificateur externe dans son rapport de 2015 sur les lacunes du système de contrôle interne concernant la clôture des comptes et l'élaboration des états financiers, dans lequel il estimait que la situation n'était toujours pas satisfaisante étant donné que trois recommandations formulées les années précédentes restaient à mettre en œuvre².

53. D'autres éléments fondamentaux de responsabilité ont été mis en place et améliorés ces dernières années, tels que le programme de déclaration de situation financière, l'intégration de la gestion des risques dans la planification stratégique, des outils de gestion de la performance, des mesures en faveur de l'intégration de la gestion axée sur les résultats, l'établissement d'un bureau d'éthique et la mise en place d'un code de conduite. L'inspectrice remarque que ces éléments de responsabilité se trouvent à différents niveaux de maturité. Presque la moitié (44,8%) des personnes ayant répondu à la consultation du personnel menée par le CCI ont déclaré que les responsables de l'UPU sont en conformité avec les normes de responsabilité en matière de délégation d'autorité et de responsabilité.

54. En plus de l'ensemble des éléments standard de responsabilité, la Direction générale a mis en place en 2016 un tableau de bord de gestion au sein du Bureau international. Il fonctionne comme un indicateur de performance et rassemble des informations et des références par secteur sur la fourniture de produits et de services, les finances et d'autres indicateurs. Au moment de l'examen, le tableau de bord contenait 108 indicateurs principaux en lien avec le Bureau international et le secteur postal. Le tableau de bord sert d'outil de responsabilité et de gestion. Il a été conçu avant tout pour regrouper toutes les informations pertinentes concernant les activités générales du Bureau international (qu'il s'agisse des activités métier ou des fonctions d'appui), permettant ainsi à la Direction générale de prendre des décisions pertinentes en matière de gestion et d'administration. La Direction générale prévoit de mettre cet outil à la disposition de tous les membres du personnel dans un futur proche.

55. L'inspectrice considère que l'UPU pourrait tirer avantage du regroupement et du renforcement des éléments de responsabilité, notamment du système de contrôle interne, du bureau d'éthique et du programme de déclaration de situation financière, dans un document-cadre distinct et formel sur la responsabilité afin de mieux articuler et présenter avec précision tous les aspects et dispositifs de responsabilité.

Services d'appui administratif

56. Globalement, les membres du personnel qui ont répondu à la consultation menée par le CCI ont estimé que les services fournis par le Bureau international sont d'un niveau satisfaisant ou supérieur (v. tableau 3). Aucune préoccupation majeure n'a été mentionnée, autre que les sujets en lien avec la gestion des ressources humaines, le développement des carrières et la formation professionnelle. La Direction générale, ayant pris note de ces résultats, a fait part de son intention de prendre des mesures correctives.

¹ JIU/REP/2011/5.

² Voir CA C 2017.1–Doc 3. Annexe 2 (Rapport de vérification extérieure des états financiers de l'Union postale universelle pour l'exercice 2015).

Tableau 3 – Avis des membres du personnel de l'UPU concernant la qualité des services d'appui (en pourcentage)

	<i>Très bien</i>	<i>Bien</i>	<i>Satisfaisant</i>	<i>Mauvais</i>	<i>Médiocre</i>
Ressources humaines	6,6	21,3	29,4	22,1	19,9
Finances	12,5	39	36,8	5,9	0
TIC	13,2	36,8	27,9	5,9	2,9
Développement des carrières/formation du personnel	7,4	19,1	33,1	20,6	14
Assistance aux voyages	6,6	33,8	32,4	9,6	5,9
Services de conférences	19,9	41,2	25,0	3,7	0,7
Traitement des documents (traduction, édition, etc.)	28,7	48,5	14,7	1,5	0
Achats	6,6	24,3	37,5	7,4	3,7
Gestion des locaux	11,8	36,8	32,4	11,0	3,7

Source: consultation du personnel par le CCI (2016).

57. Voyages: la politique de l'UPU en matière de voyage est régie par le Statut du personnel et décrite plus en détail dans le Règlement du personnel¹. Le montant consacré aux voyages prévu dans le cadre du budget ordinaire de 2015 s'élevait à 996 000 CHF (information reçue du Bureau international). Il n'existe pas d'unité chargée spécifiquement de la question des déplacements, et les réservations se font par l'intermédiaire d'une agence de voyages partenaire. L'assistance aux voyages est assurée par la DRH. Il convient de noter que le traitement se fait manuellement pour toutes les missions et demandes de voyages officiels. **L'inspectrice exhorte la Direction générale à accélérer la mise en œuvre du projet de système de planification des ressources au sein de la DRH afin de réduire la lourde charge administrative engendrée par le traitement manuel, et ainsi libérer des ressources.** À l'heure actuelle, toutes les demandes de voyage doivent recevoir l'approbation du Directeur général et être finalisées au plus tard deux semaines avant la date de départ. L'inspectrice note que ce délai peut être la cause de frais de voyage plus élevés, notamment ceux liés aux billets d'avion².

58. Achats: le volume global des activités d'achat au sein de l'UPU était de 25 millions de CHF en 2014, dont 14 millions ont été dépensés pour l'assurance maladie du personnel et l'assurance maladie après la cessation de service. Il n'existe pas d'unité chargée uniquement des achats au sein du Bureau international. Les activités d'achat sont contrôlées par le Comité d'adjudications et d'achats, qui conseille le Directeur général dans sa prise de décisions finale concernant les ordres d'achat. Dans ce contexte, l'inspectrice note que plusieurs recommandations du Vérificateur externe concernant des questions telles que les procédures de contrôle et de transparence, la gestion des risques et l'uniformisation des demandes de dérogation restent à mettre en œuvre³. Les procédures d'achat varient selon le volume de dépenses prévu⁴. Des exceptions sont possibles, par exemple pour les contrats impliquant une coopération avec le Programme des Nations Unies pour le développement et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, lesquels sont traités par la DCDEV⁵.

¹ Statut du personnel, chapitre VII (art. 7.1 et 2), et Règlement du personnel, chapitre VII (disposition 107).

² La pratique au sein du système des Nations Unies oscille entre seize et vingt et un jours ouvrés.

³ Voir CA C 1 2017.1–Doc 3. Annexe 2.

⁴ Lorsque le montant est inférieur à 20 000 CHF, une procédure d'appel d'offres n'est pas nécessaire; lorsque le montant est compris entre 20 000 et 50 000 CHF, un appel d'offres doit obligatoirement être publié, et lorsque le montant est supérieur à 50 000 CHF, une procédure d'adjudication ouverte doit être menée.

⁵ Les motifs invoqués doivent s'appuyer sur les dispositions des Règles de gestion financière (art. 110).

59. Fourniture de services d'appui administratif à des tiers: l'inspectrice a été informée que la Direction générale envisageait de fournir certains services d'appui, tels que les services de comptabilité, à d'autres institutions internationales basées à Berne dans le cadre d'activités permanentes génératrices de revenus¹. L'inspectrice salue les efforts entrepris par la Direction générale pour générer des revenus additionnels, en particulier au vu de la situation financière de l'UPU. Cependant, la vente de services d'appui à des clients externes peut comporter certains risques, comme la divergence des priorités dans la fourniture de services (fourniture externe contre fourniture interne) et le recours au personnel de l'UPU pour des objectifs autres que ceux prévus par le Programme et budget annuel. En outre, cela peut amener à s'interroger sur l'existence de capacités en personnel inutilisées.

60. Afin d'améliorer le rapport coût/efficacité, l'inspectrice recommande d'envisager de sous-traiter les services d'appui administratif, tels que les achats, les salaires ou les voyages. La Direction générale peut également envisager de rejoindre le Groupe des activités communes d'achat (Groupe ACA)² à Genève², ou utiliser les services proposés par d'autres organisations du système des Nations Unies.

Communication

Communication interne

61. La Direction générale base sa communication sur un modèle descendant. Les décisions sont communiquées au moyen d'instructions administratives et de communications de service. La plupart des communications au personnel se font par l'intermédiaire du portail de l'UPU et, de manière occasionnelle, de réunions avec l'ensemble du personnel. Environ la moitié des personnes interrogées dans le cadre de la consultation du personnel menée par le CCI (47,6%) indiquent que les décisions de gestion importantes sont communiquées de manière adaptée au moyen de canaux officiels. Cependant, 32,2% des personnes interrogées ne sont pas d'accord avec cette affirmation. Certaines personnes demandent que la communication se fasse de manière plus claire et plus rapide. L'inspectrice estime qu'une communication transparente et rapide est l'un des principaux facteurs de réussite de la gestion d'une organisation en raison de ses répercussions directes sur l'investissement du personnel et la confiance qu'il accorde à la Direction générale. **L'inspectrice recommande de renforcer la communication interne pour veiller à ce que l'information et les décisions soient communiquées au personnel de manière cohérente, transparente et rapide. Les informations communiquées devraient inclure les questions externes pouvant avoir des répercussions sur la prise de décisions et le travail du Bureau international³.**

62. Le taux élevé de participation à la consultation du personnel par le CCI (63,3%) ainsi que la quantité et la qualité des commentaires montrent que les membres du personnel étaient désireux de faire part de leur opinion concernant les principaux aspects de leur travail et des sujets relatifs à l'organisation dans son ensemble. **L'inspectrice recommande à la Direction générale d'envisager de mener régulièrement des consultations du personnel, car il s'agit d'un outil de gestion important qui peut contribuer à l'amélioration des relations entre la Direction et le personnel.**

Communication externe

63. Les Pays-membres ont accès aux documents officiels de l'UPU par l'intermédiaire d'un extranet où sont stockés les documents de travail et les décisions prises par les organes directeurs. Les informations destinées au grand public sont disponibles sur le site Web officiel de l'UPU, qui regroupe des renseignements sur l'organisation, la stratégie postale universelle, des rapports annuels et des rapports d'activité du Bureau international.

¹ Les organisations en question sont l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires et le Comité international des transports ferroviaires.

² Pour plus d'informations, consulter les rapports annuels du Groupe ACA pour les entités des Nations Unies et les autres organisations internationales basées à Genève.

³ Voir Organisation internationale des Institutions supérieures de Contrôle des finances publiques, «Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public», page 16.

64. L'examen a révélé de graves lacunes en matière de communication externe. La communication externe ne fait l'objet d'aucune politique globale. La structure, la teneur et la disponibilité des informations pertinentes sur le site Web officiel ne correspondent pas aux normes habituelles, particulièrement celles d'autres entités du système des Nations Unies. Parce qu'elles doivent justifier de leur action auprès de la population, ces organisations doivent fournir des informations exhaustives sur leurs activités, et ce dans des délais brefs. La densité du contenu et la facilité d'utilisation du site Web officiel de l'UPU doivent être grandement améliorées. Des produits de communication clairs, accessibles et bien structurés sont les éléments essentiels d'une gestion efficace et des vecteurs de confiance, car ils ont un effet direct sur la manière dont une organisation est perçue.

65. La Direction générale reconnaît que, au cours du cycle de Doha, le programme de communication a souffert d'un financement inadapté et du gel d'un certain nombre de postes découlant de la hiérarchisation des priorités en faveur d'autres activités, ce qui a eu pour conséquence de mauvais résultats dans ce domaine. À l'heure actuelle, l'activité de communication se fait par l'intermédiaire du programme «Communication et événements», placé sous l'autorité de la DIRCAB, qui compte trois postes de la catégorie professionnelle et un poste de la catégorie des services généraux. L'inspectrice constate avec inquiétude le nombre important de postes de la catégorie professionnelle actuellement vacants, notamment le poste de chef qui reste à pourvoir depuis dix-huit mois. Le CCI a été informé que les postes au sein du programme «Communication et événements» ont finalement été ouverts et qu'il est prévu de les attribuer avant la fin de 2017. Étant donné l'importance de la fonction de communication, l'inspectrice estime que l'attribution de ces postes vacants est essentielle et demande au Directeur général d'accélérer le processus de recrutement.

66. Afin de développer la communication externe, l'inspectrice salue l'intention de la Direction générale d'élaborer une politique de communication de portée générale et les activités actuellement menées pour la refonte du site Web officiel et l'affectation des ressources nécessaires à la fonction de communication avant la fin de 2017.

Technologies de l'information et de la communication

67. Ces dernières années, l'infrastructure des TIC de l'UPU a subi une réorganisation. Jusqu'en 2016, la fonction des technologies de l'information n'était pas regroupée au sein d'un programme ou d'une Direction unique. Ainsi, le programme «Informatique et méthodes», placé sous l'autorité de la DL, était chargé de la supervision et de la prestation de services des technologies de l'information au sein du Bureau international, et le CTP fournissait sur demande des solutions de pointe aux opérateurs désignés et au Bureau international¹.

68. Le Vérificateur externe a examiné les activités et les systèmes informatiques pendant le cycle de Doha (2013–2016)². En s'appuyant sur certaines des conclusions, particulièrement concernant les risques associés à l'absence de cadre de gestion de la continuité d'activité, la Direction générale a demandé que soit menée une étude de faisabilité en interne afin d'optimiser les services informatiques au sein du Bureau international. Des conseils ont également été demandés à Ernst & Young, qui a réalisé un audit interne de la stratégie informatique³. Par conséquent, tous les membres du personnel ayant des responsabilités dans le domaine de l'informatique ont été regroupés au sein de la DCTP en janvier 2017. Par ailleurs, l'établissement d'un organe de gouvernance global pour l'informatique chargé d'apporter un appui à la Direction générale a été recommandé, mais n'est toutefois pas encore effectif. De l'avis de l'inspectrice, l'absence de stratégie d'ensemble pour les TIC reflétant les priorités de l'organisation reste un sujet de préoccupation.

69. En matière de gouvernance dans le domaine des TIC, le Congrès d'Istanbul a souligné la nécessité de renforcer la sécurité des technologies de l'information. Il a chargé le CEP de «mener une étude pour identifier les pratiques exemplaires, les stratégies et d'autres mesures pertinentes en matière de sécurité et de sûreté des technologies de l'information⁴». L'audit informatique interne a également identifié la question de la sécurité informatique comme étant un point exigeant la prise de mesures. Au moment de l'élaboration du présent examen, la Direction générale n'avait pas communiqué de nouveaux éléments à cet égard.

¹ Dans le cadre de la fourniture de services internes, le CTP adresse ses factures au Bureau international.

² Voir CA C 2 2015.1–Doc 3. Annexe 1 (Rapport de vérification extérieure des états financiers de l'Union postale universelle pour l'exercice 2014) et CA C 1 2017.1–Doc 3. Annexe 1 (Rapport de vérification extérieure des états financiers de l'Union postale universelle pour l'exercice 2015).

³ Voir Audit interne, stratégie informatique, août 2016 (mise à jour en novembre 2016).

⁴ Voir résolution C 17 2016 (Renforcer la sécurité et la sûreté des technologies de l'information) du Congrès d'Istanbul.

70. L'inspectrice recommande d'établir une stratégie en matière de TIC pour l'ensemble de l'organisation et de relancer l'ancien Comité consultatif informatique (supprimé à la mi-2015) en lui confiant le suivi de la mise en œuvre de la stratégie et en lui attribuant une fonction décisionnelle pour la coordination des projets informatiques ainsi qu'une fonction de sécurité informatique. Ces mesures correspondraient aux recommandations du Vérificateur externe et du rapport d'audit interne.

71. Le lancement du système de planification des ressources de l'entreprise, en 2011, a été une étape majeure dans le domaine des TIC qui a contribué à l'amélioration considérable de la gestion et de l'administration au sein de l'organisation. Grâce à cette mesure, certaines procédures administratives de gestion financière (comptabilité, achats, etc.) sont aujourd'hui gérées au sein de la DFI. En outre, l'UPU prévoit de générer des économies en poursuivant la rationalisation des services d'appui grâce à la mise en œuvre de ce système au sein des autres Directions. Il est en particulier prévu que le domaine des ressources humaines soit traité en 2017. Au cours des entretiens, les utilisateurs et le Vérificateur externe ont reconnu une amélioration de l'efficacité depuis la mise en œuvre du système de planification des ressources de l'entreprise. Par ailleurs, 41,9% des personnes ayant répondu à la consultation du personnel menée par le CCI ont affirmé que le système facilitait ou, dans une certaine mesure, allégeait le flux de travail et l'accès à l'information dans leurs tâches quotidiennes.

72. L'inspectrice est favorable au projet de développement de la planification des ressources de l'entreprise comme moyen d'améliorer l'efficacité des procédures administratives afin de générer des économies et de gagner en efficacité. L'organisation dans son ensemble pourra profiter de procédures automatisées, en particulier dans le domaine des salaires, des voyages, des achats, de la logistique et des fonctions administratives en libre-service pour le personnel. En s'appuyant sur les possibilités de gestion offertes par le système de planification des ressources de l'entreprise, la Direction générale a mis en place le tableau de bord.

IV. Planification stratégique et gestion des risques

A. Planification stratégique

73. La planification stratégique est définie dans le système des Nations Unies comme un instrument permettant d'identifier et de mobiliser toutes les ressources disponibles ainsi que de fixer les priorités pour leur affectation optimale en fonction des buts et objectifs convenus et validés par les organes directeurs¹. Le principal instrument stratégique de l'UPU est la stratégie postale mondiale, approuvée par le Congrès tous les quatre ans, qui définit les grandes lignes d'orientation, tandis que les activités, les objectifs et les plans financiers sont détaillés dans les plans d'activités quadriennaux. Les principaux éléments de la planification stratégique des cycles de Doha et d'Istanbul sont présentés en annexe IV.

Processus d'élaboration de la stratégie

74. Le processus d'élaboration stratégique, d'une durée d'environ dix-huit mois, est mené par une commission du CA chargée de la stratégie. Il est alimenté par sept conférences régionales et une Conférence stratégique mondiale. Leur but est d'examiner la mise en œuvre de la stratégie actuelle, de proposer des ajustements, si nécessaire, et de préparer le cycle stratégique suivant. Elles regroupent un large éventail de partenaires de l'UPU, tels que les gouvernements, les régulateurs et les opérateurs désignés, et se déroulent à mi-terme entre deux Congrès. Les partenaires qui ne participent pas à ces conférences, tels que certaines entités du secteur privé, sont invités aux réunions du CA et du CEP afin que l'ensemble des acteurs puisse être consulté et que les connaissances d'experts au-delà du secteur postal puissent être exploitées.

75. Afin de préparer le plan stratégique pour le cycle 2017–2020, le Groupe de projet «Future stratégie» du CA a élaboré le premier projet de Stratégie postale mondiale d'Istanbul (SPMI) et l'a présenté lors de la Conférence stratégique mondiale 2015. Par la suite, un questionnaire a été distribué aux Pays-membres afin de recueillir leurs commentaires sur la première version en vue de les intégrer à une deuxième version de projet de stratégie. Celle-ci a été présentée au CA en novembre 2015, et les commentaires des Pays-membres ont été intégrés à une troisième et dernière version du projet de stratégie².

¹ Voir JIU/REP/2012/12.

² Voir CA C 3 2015.1–Doc 5 (Rapport sur la Journée de la stratégie de novembre 2015).

76. Le Congrès d'Istanbul a adopté la version finale de la SPMI, qui définit les trois principaux buts pour le cycle 2017–2020, à savoir améliorer l'interopérabilité de l'infrastructure du réseau, offrir des produits durables et modernes et favoriser le bon fonctionnement du marché et du secteur. Ces trois buts sont sous-tendus par 15 programmes et un moyen d'action complémentaire (la coopération au développement) ainsi que par des activités de soutien fonctionnel.

77. Les autres outils qui viennent compléter le cadre stratégique de l'UPU sont comparables à ceux des autres organisations du système des Nations Unies. Ils incluent un plan d'activités quadriennal qui constitue une feuille de route détaillée pour la mise en œuvre et le suivi de la stratégie postale mondiale actuelle et sert de base à l'élaboration du Programme et budget annuel. Ce dernier présente les activités que l'organisation mettra en œuvre chaque année afin d'atteindre les buts fixés dans le plan d'activités.

78. Les Pays-membres contribuent à l'élaboration du plan d'activités quadriennal en faisant part de leurs commentaires concernant la formulation des propositions de travail. Le Bureau international regroupe tous les projets de propositions de travail et détermine un budget pour chacun d'eux. L'affectation des ressources est fondée sur la définition d'une structure de financement pour chaque proposition de travail autour du système à trois piliers de l'UPU (v. chapitre V ci-dessous), sur la base d'un principe de couverture complète des coûts (budget ordinaire et ressources extrabudgétaires). Lorsque les ressources affectées dépassent les ressources disponibles, un exercice de hiérarchisation des priorités fondé sur les coûts est réalisé par un vote dans le cadre du Congrès¹. Lors de la session du CA suivante, au moyen du Programme et budget, le budget est alloué aux différentes propositions de travail sur la base du résultat du vote du Congrès.

79. L'exercice de hiérarchisation des priorités s'appuyant sur le vote des Pays-membres, son résultat devrait en principe refléter les aspects qualitatifs, c'est-à-dire la valeur ajoutée et l'impact perçus de propositions de travail. Toutefois, une procédure essentiellement fondée sur la disponibilité des ressources financières peut conduire à l'exclusion d'activités nécessaires à la réalisation des buts de la stratégie. **L'inspectrice considère que l'exercice de hiérarchisation des priorités mériterait d'être affiné afin de garantir que les aspects qualitatifs soient décisifs.**

Mise en œuvre, suivi et évaluation de la stratégie postale mondiale

80. Les préoccupations exprimées par certains Pays-membres lors de l'examen avaient déjà été mises en avant par l'analyse des forces, des faiblesses, des possibilités et des menaces réalisée dans le cadre du processus d'élaboration de la stratégie postale mondiale². La principale préoccupation concernait la nécessité de s'attaquer aux faiblesses de longue date de l'UPU pour que la mise en œuvre de la stratégie aux niveaux mondial, régional et national soit une réussite. Les faiblesses en question portaient sur le manque de souplesse et de réactivité de l'UPU pour s'adapter aux tendances complexes du marché du secteur postal. En 2016, le CA a réaffirmé que ces faiblesses avaient plus ou moins été laissées de côté au cours des deux précédents cycles stratégiques.

81. En ce qui concerne le suivi et l'évaluation, le Bureau international rend un rapport sur la mise en œuvre de la stratégie au Congrès à la fin de chaque cycle. Ce rapport inclut une évaluation des buts et des programmes stratégiques mis en œuvre pendant le cycle, et notamment des progrès réalisés concernant les principaux indicateurs de performance. L'inspectrice a été informée de l'intention du CA de réexaminer le plan d'activités quadriennal chaque année afin de l'adapter à de possibles opportunités futures et à de nouvelles évolutions ou menaces. Elle recommande d'intégrer ces examens annuels réalisés par le CA au rapport global de la mise en œuvre de la stratégie.

B. Gestion axée sur les résultats et rapports d'évaluation de la performance

Cadre de gestion axée sur les résultats

82. Selon les données de référence contenues dans le rapport du CCI de 2006 concernant la gestion axée sur les résultats, toute stratégie de gestion axée sur les résultats devrait reposer sur trois grands piliers: a) un cycle de planification, de programmation, de budgétisation, de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports, b) une politique d'accompagnement dans le domaine de la gestion des ressources

¹ Congrès d'Istanbul, rapport 5, annexe 4 (Rapport concernant les résultats de l'exercice de hiérarchisation des priorités).

² Voir CA 2016.1–Doc 7c. Annexe 1 (Stratégie postale mondiale d'Istanbul – Troisième projet).

humaines et c) des systèmes de gestion de l'information adéquats¹. Le Congrès de Bucarest a adopté une résolution qui, pour la première fois, chargeait officiellement le CA et le CEP d'établir un cadre de gestion axée sur les résultats². En 2012, le Congrès de Doha a une nouvelle fois chargé ces instances de «continuer à développer une gestion axée sur les résultats, dans le cadre de leur processus de planification stratégique³», reflétant le fort intérêt des Pays-membres pour cette question.

83. Les récentes mesures déployées par l'UPU pour intégrer une approche de gestion axée sur les résultats ont été mises en avant dans sa réponse collective au questionnaire du CCI. Parmi ces mesures, on peut citer l'optimisation du système de contrôle interne, l'élaboration et la mise en place du tableau de bord de gestion du Bureau international et la définition d'objectifs. Toutefois, l'examen suggère que l'UPU a besoin de processus plus solides et d'une harmonisation plus marquée afin d'atteindre un niveau de maturité suffisant en matière de gestion axée sur les résultats sur le long terme. Les principaux obstacles à la mise en place d'une gestion axée sur les résultats ont été décrits par la Direction générale comme coûteux en temps et en ressources humaines. La Direction générale a insisté en particulier sur le caractère onéreux des mécanismes de collecte de données et d'une communication interne intensive, qui exigent des ressources supplémentaires.

84. Néanmoins, les fonctionnaires interrogés dans le cadre de l'examen ont fait preuve d'un fort engagement en faveur de la mise en place complète d'une gestion axée sur les résultats. Environ deux tiers (60,4%) des personnes ayant répondu à la consultation du personnel menée par le CCI ont indiqué avoir une compréhension élémentaire des concepts de la gestion axée sur les résultats et de la manière dont elle s'applique à leur travail. D'un autre côté, seuls 35,1% des personnes interrogées ont confirmé avoir bénéficié d'une formation et de consignes suffisantes sur cette question, contre 38,1% qui estimaient que la formation reçue était insuffisante. En ce qui concerne la gestion axée sur les résultats au niveau opérationnel, la grande majorité (78,4%) des personnes interrogées ont confirmé que les objectifs et les résultats fixés par leur Direction et/ou leur programme étaient liés à leur plan de travail et qu'elles avaient une idée claire des résultats attendus de leur travail.

85. La Direction générale considère la structure actuellement en place pour mesurer les résultats et les effets obtenus comme adaptée. De son point de vue, elle garantit la cohérence entre les objectifs et la vision stratégique au sens large, étant donné que les indicateurs se répartissent entre les buts stratégiques, les programmes et les projets de la stratégie. L'examen du plan d'activités quadriennal pour le cycle 2017–2020 montre des liens clairs entre les buts stratégiques, les programmes, les propositions de travail et les mandats confiés par le Congrès d'Istanbul ainsi qu'avec les principaux indicateurs de performance et les objectifs correspondants à atteindre pour chaque proposition de travail.

86. Lors des entretiens, certains représentants de Pays-membres ont indiqué que les projets de développement reposent principalement sur des activités de formation et des ateliers, et que les principaux indicateurs de performance correspondants sont trop quantitatifs. L'analyse des plans stratégiques pour les cycles 2013–2016 et 2017–2020 a confirmé que les principaux indicateurs de performance sont effectivement axés sur des aspects quantitatifs, ce qui ne permet pas de mesurer correctement les progrès matériels accomplis dans la réalisation des buts stratégiques. La définition de principaux indicateurs de performance plus cohérents et plus qualitatifs pourrait permettre d'améliorer l'évaluation de l'impact des activités de l'UPU.

Rapports d'évaluation de la performance

87. Le suivi, l'évaluation et les rapports d'évaluation de la performance sont effectués au travers de mécanismes divers à différents niveaux. Sur la base d'une recommandation du Congrès de Doha⁴, le CA a créé une commission chargée de la stratégie avec trois groupes de projet différents⁵. Le Groupe de projet «Suivi et évaluation» figure au premier rang des groupes chargés de l'établissement de rapports sur la stratégie. Sur la base de son travail, le CA rend des comptes au Congrès sur les résultats obtenus concernant les principaux indicateurs de performance approuvés et présente au Congrès un rapport sur la mise en œuvre de la

¹ JIU/REP/2006/6.

² Voir résolution C 83/2004 (Poursuite des travaux de planification stratégique) du Congrès de Bucarest.

³ Voir résolution C 81/2012 (Activités de planification stratégique) du Congrès de Doha.

⁴ Voir recommandation C 18/2012 (Structure et gestion des travaux du Conseil d'administration) du Congrès de Doha.

⁵ Voir CA C 3 2013.1–Doc 2 (Fonctions et responsabilités de la Commission 3 (Stratégie) du Conseil d'administration et de ses trois groupes de projet: le Groupe de projet «Programme et budget – Définition des priorités et allocations budgétaires» (groupe conjoint CA/CEP), le Groupe de projet «Suivi et évaluation» (CA uniquement) et le Groupe de projet «Future stratégie» (groupe conjoint CA/CEP)).

stratégie à la fin de chaque cycle. En parallèle, le Bureau international surveille la mise en œuvre de la stratégie et présente un rapport au Congrès sur les activités menées à la fin de chaque cycle. Le Bureau international a présenté le projet de rapport quadriennal sur la mise en œuvre de la Stratégie postale de Doha (SPD), notamment sur les quatre buts et leurs 18 programmes, au Congrès d'Istanbul pour approbation. Pour chaque programme, le rapport présentait les éléments suivants: une description et les principaux objectifs, les réalisations notables, les difficultés rencontrées, les points essentiels, les principaux indicateurs de performance et, dans certains cas, une brève évaluation et les actions correctives à mettre en œuvre.

88. Les conclusions et les enseignements contenus dans le rapport exposaient les difficultés rencontrées tout au long du cycle stratégique¹. Les enseignements tirés de la mise en œuvre de la SPD ont été intégrés à la SPMI, adoptée par le Congrès d'Istanbul. Cet exemple illustre bien la manière dont les Pays-membres et la Direction générale utilisent ces rapports comme des outils de planification stratégique.

C. *Gestion des risques et contrôles internes*

89. Élément essentiel de la bonne gouvernance et de la responsabilité, la gestion des risques institutionnels est une approche systématique appliquée à l'échelle d'une organisation qui contribue à l'accomplissement des objectifs stratégiques en permettant de manière proactive d'identifier, d'évaluer, de mesurer, de hiérarchiser et de contrôler les risques au sein de l'organisation². La prise en considération de la gestion des risques dans les processus de planification stratégique est une question qui suscite de plus en plus d'intérêt ces dernières années, comme l'a répété la Direction générale au cours de l'examen.

90. L'UPU possède un cadre de gestion des risques institutionnels fondé sur le concept de «lignes de défense», comme présenté dans les rapports du service d'audit interne de 2015 et de 2016, conforme aux recommandations de l'Institut des auditeurs internes³. La prise en main des risques (première ligne de défense) est assurée par les Directions chargées des activités métier de l'UPU et celles qui ont des fonctions d'appui. L'appui à la gestion des risques fonctionnels constitue la deuxième ligne de défense. La troisième ligne de défense est liée à la fonction de vérification interne, assurée par l'auditeur interne, et la quatrième ligne de défense est relative aux obligations de vérification externe, remplies par le Vérificateur externe et le CCI. Dans le contexte de ce cadre de gestion des risques, le programme «Gouvernance, gestion des risques et systèmes d'information de gestion» du Bureau international, créé en 2015 et qui fait partie de la DIRCAB, a un rôle particulier à jouer. Ses compétences recouvrent l'audit, le système de contrôle interne, les règles internes, l'éthique, les déclarations de situation financière et les achats.

91. Alors que les première et deuxième lignes de défense rendent des comptes aux organes directeurs par l'intermédiaire du Directeur général, la troisième ligne de défense (audit interne) se caractérise par un double rattachement hiérarchique. La fonction d'auditeur interne, remplie par Ernst & Young, est rattachée à la fois au Comité interne d'audit et au Directeur général.

92. Les objectifs du système de contrôle interne et les responsabilités y afférentes des différents organes de l'Union ont été définis pour la première fois par le CA en 2010⁴. Le système de contrôle interne a été formalisé en 2013 et complètement intégré au programme «Gouvernance, gestion des risques et systèmes d'information de gestion» en 2015. Une procédure annuelle de contrôle des risques ayant un impact financier a été mise en place en 2013. Concernant cette procédure de surveillance, le Vérificateur externe avait

¹ Voir le CONGRÈS—Doc 12 du Congrès d'Istanbul, concernant le projet de rapport quadriennal sur la mise en œuvre de la SPD: a) rester pertinent et saisir les possibilités de croissance – et cela d'autant plus que le secteur est confronté au déclin attendu des volumes d'envois de la poste aux lettres, b) encourager la participation et le rôle directeur des Pays-membres et des opérateurs désignés au sein de l'UPU, c) hiérarchiser les projets en se concentrant davantage sur ceux générant des résultats positifs en faveur des clients et des Pays-membres, d) accélérer le processus décisionnel à tous les niveaux de l'organisation (Congrès, CA, CEP et Bureau international), e) trouver des moyens novateurs de faire plus avec moins, f) limiter le nombre de groupes de travail et accorder la priorité aux efforts d'intégration pour empêcher les effets de cloisonnement, g) tirer profit de partenariats stratégiques avec des acteurs du secteur postal, h) accélérer le renforcement des capacités, notamment celles des maillons les plus faibles du réseau postal universel de distribution, i) aborder le financement des projets stratégiques à chacun des trois niveaux (international, régional et national) et j) renforcer la cohésion entre les trois niveaux – international, régional et national – grâce à l'intervention de parties prenantes clés lors des processus de développement.

² Voir JIU/REP/2010/4.

³ Voir CA C 2 2015.1—Doc 6a. Annexe 1 (Rapport du service d'audit interne 2015) et CA C 1 2017.1—Doc 4. Annexe 1 (Rapport du service d'audit interne 2016).

⁴ Voir CA C 3 2010.1—Doc 3 (Rapport de gestion financière des comptabilités extrabudgétaires de l'Union postale universelle pour l'exercice 2009).

réitéré, dans son rapport de 2015, la recommandation restant à mettre en œuvre selon laquelle l'UPU devrait renforcer sa stratégie de contrôle interne et les conclusions du rapport sur le système de contrôle interne devraient être utilisées pour définir les objectifs des mandats confiés à l'auditeur interne, de manière qu'un processus clé puisse faire l'objet d'un audit chaque année pendant un cycle de cinq ans. Après la mission de suivi réalisée en août 2015, le Vérificateur externe a rappelé que l'une des tâches de l'auditeur interne était de vérifier la boucle de surveillance grâce à des échantillons et selon un plan de rotation. Il a été demandé à l'UPU de veiller à ce que cette recommandation soit mise en œuvre lors de la rédaction du mandat du nouveau prestataire de service d'audit interne pour le cycle 2017–2020.

93. L'inspectrice approuve les recommandations du Vérificateur externe, les audits réguliers étant une condition nécessaire à la maîtrise des risques et la garantie que les contrôles internes sont correctement menés¹. Par ailleurs, celle-ci prend note des commentaires du Vérificateur externe dans son rapport sur l'audit des états financiers de 2015 concernant la nécessité d'améliorer le système de contrôle interne pour la procédure de clôture de comptes. Bien que de nombreuses améliorations aient été constatées lors de la mission de suivi menée en mai 2016, certaines lacunes persistaient, telles que le manque d'efficacité du principe de validation «à quatre yeux» pour l'approbation de certaines actions et la nécessité de présenter des états financiers complets aux vérificateurs externes au début de leur mission.

94. En 2016, le système de contrôle interne a été complété par la mise en place d'une nouvelle méthodologie. Selon le Manuel du système de contrôle interne, publié en 2016, «un système de contrôle interne est souvent défini comme un ensemble d'activités, de méthodes et de mesures appliquées à tous les niveaux de l'organisation et visant à en renforcer les opérations, le reporting et la conformité aux règles en vigueur applicables à l'organisation²». Ce manuel définit également les objectifs du système de contrôle interne, ses composantes ainsi que les rôles et responsabilités du personnel et des différents organes en matière de contrôle interne.

95. Deux évaluations des risques stratégiques externes ont été menées en 2011 et en 2014. L'inspectrice a été informée que la Direction générale prévoyait de mener une nouvelle évaluation des risques externes en 2017. La Direction générale a bien précisé que des évaluations des risques internes avaient lieu tous les ans. Il est demandé aux Directions du Bureau international, qui sont un des piliers du système de contrôle, de procéder à des autoévaluations des risques et des contrôles. La Direction générale a déclaré que l'atténuation des risques se fait au moyen d'autoévaluations annuelles des risques et des contrôles, lesquelles sont, depuis 2016, entièrement harmonisées avec la structure du cadre stratégique. Dans ce contexte, il est demandé aux Chefs de programme d'évaluer les risques liés à la conduite à terme des propositions de travail placées sous leur responsabilité. De l'avis de la Direction générale, cette procédure est pleinement conforme aux bonnes pratiques du système des Nations Unies et du secteur privé. **Cependant, compte tenu de la situation globale de l'UPU et de l'environnement en mutation rapide dans lequel elle évolue, l'inspectrice recommande de procéder à des évaluations des risques stratégiques externes plus fréquentes, les exercices d'évaluation des risques et des contrôles annuels étant principalement des autoévaluations³.**

96. L'évaluation des risques de 2014, réalisée sur la base de la méthodologie d'Ernst & Young, a relevé 10 risques pour l'organisation: rôle et pertinence, produits et services, financement, capacité organisationnelle et souplesse, gestion des ressources humaines et des compétences, viabilité financière, image/communication, affectation des ressources, sécurité et conformité (v. annexe V). Au moment de l'examen, les différents audits internes menés avaient couvert tous les risques relevés au moins une fois pendant la période 2011–2016 (v. chapitre VII). L'inspectrice considère les risques stratégiques identifiés pertinents; ceux-ci font également écho à certaines préoccupations exprimées par les Pays-membres lors des entretiens avec le CCI. Selon le rapport relatif aux activités du Bureau international pour le cycle 2013–2016, les actions menées par la Direction générale tout au long du cycle étaient axées sur l'atténuation des risques et sur la mise à profit des opportunités identifiées par l'analyse interne. La Direction générale a indiqué qu'une attention particulière avait été prêtée aux principaux risques, tels que le rôle et la pertinence de l'organisation, ses produits et services, et son financement, une fois que les buts stratégiques et les programmes eussent été définis et des livrables et actions spécifiques mis en place. Cependant, l'examen des plans stratégiques pour les cycles 2013–2016 et 2017–2020 n'a pas permis de déterminer clairement la manière dont ces

¹ Voir CA C 1 2017.1–Doc 3. Annexe 1 (Audit des états financiers 2015).

² Voir le Manuel du système de contrôle interne, Direction de la stratégie et de la communication, janvier 2016, page 7.

³ Voir Institut des auditeurs internes, Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne (2016).

risques étaient appréhendés. En outre, un résumé de l'évaluation des risques de 2014 figurait dans le rapport sur la mise en œuvre de la SPD sans qu'il soit clairement expliqué si et comment ces risques avaient été abordés pendant le cycle stratégique.

97. Bien que le plan d'activités quadriennal pour le cycle 2017–2020 mentionne la nécessité de s'attaquer à certains risques stratégiques importants, en particulier ceux relatifs aux produits et services, ainsi qu'au financement et à la viabilité financière, il ne contient pas d'indication sur la manière de faire face à ces risques¹. Aucune mesure ou procédure d'atténuation des risques n'est mentionnée dans les documents examinés. Prenant note des nombreuses activités menées dans le cadre de la gestion des risques, l'inspectrice est préoccupée par l'absence de stratégie claire concernant la mise en place de mesures ou de plans d'action pour l'atténuation des risques.

98. L'inspectrice insiste sur l'importance de renforcer encore le cadre de gestion des risques et le Manuel du système de contrôle interne, notamment en élargissant le dispositif existant pour en faire une véritable politique complète de gestion des risques portant sur l'ensemble des principaux risques auxquels l'organisation est confrontée et prévoyant des mesures d'atténuation appropriées, et qui devrait être mise à jour régulièrement.

V. Cadre financier

99. La DFI est dirigée par un Directeur de grade D 1 assisté d'environ 20 fonctionnaires cadres et non cadres². Ses principales fonctions et attributions concernent la comptabilité, la reddition des comptes, l'analyse financière, la trésorerie et le contrôle des dépenses et des flux de trésorerie. Le processus budgétaire et l'administration de la Caisse de prévoyance sont aussi de son ressort. L'inspectrice prend note des récentes améliorations en matière de gestion financière, notamment de la mise en œuvre, en 2011, des normes IPSAS à un niveau satisfaisant. Grâce au système de planification des ressources mis en place, les processus financiers ont été automatisés et sont ainsi venus simplifier les activités de contrôle et d'établissement de rapports. La DFI s'est vu confier la tâche de superviser la mise en place du système de planification des ressources au sein des autres Directions.

100. L'examen des documents financiers de l'UPU de ces dernières années a montré que les états financiers étaient élaborés de manière professionnelle et claire. En dépit du fait que le Vérificateur externe ait émis au cours de ces dernières années des opinions sans réserve sur les états financiers, l'inspectrice a constaté quelques réserves quant au respect des normes IPSAS et une série de remarques sur d'autres sujets.

A. Modèle de financement et ressources financières

101. Le 24^e Congrès, tenu à Genève en 2008, a mis en place le système actuel de financement du budget de l'Union sur la base de trois piliers distincts. Le premier pilier représente le budget ordinaire de l'Union et est financé par les contributions des Pays-membres. Le deuxième pilier comprend les ressources extrabudgétaires provenant des membres de la Coopérative télématique, de la Coopérative EMS et d'autres entités similaires pour financer leurs activités, alors que le troisième pilier est financé par des donateurs publics et privés par le biais de fonds affectés et de fonds non affectés (v. annexe VI). Pour l'exercice 2016, les dépenses approuvées dans le cadre du budget ordinaire étaient de 36,8 millions de CHF (premier pilier)³. La même année, les contributions versées au profit du deuxième pilier s'élevaient à 15,5 millions de CHF et celles versées au profit du troisième pilier à 6,67 millions de CHF, la part des ressources extrabudgétaires dans le budget total totalisant 37,5%.

Premier pilier – Contributions des Pays-membres (budget ordinaire)

102. Les Pays-membres financent le budget ordinaire de l'UPU sur la base de classes de contribution. D'après la Constitution, les Pays-membres peuvent choisir la classe à laquelle ils veulent appartenir parmi les 11 classes qui existent, allant d'un maximum de 50 unités à un minimum de 0,5 unité (réservée aux pays

¹ Voir CA 2016.2–Doc 11 (Plan d'activités d'Istanbul révisé).

² Chiffres de janvier 2017.

³ Voir CONGRÈS–Doc 26 (Rapport sur les finances de l'Union) du Congrès d'Istanbul.

les moins avancés)¹. Une des principales caractéristiques du modèle de financement de l'UPU réside dans le fait que celui-ci permet aux Pays-membres d'ajuster leurs engagements financiers, à condition que les changements soient annoncés au moins deux mois avant la tenue du Congrès. Les Pays-membres n'ont pas la possibilité de réduire leur contribution de plus d'une classe à la fois. Le modèle de financement actuel garantit ainsi une certaine prévisibilité financière.

103. L'annexe VI montre l'évolution du nombre d'unités de contribution et leur valeur dans le temps. Au cours des deux dernières décennies, le nombre total d'unités de contribution convenu lors des réunions du Congrès a régulièrement baissé, passant de 908,5 unités en 1999 à 830,5 unités au cours du cycle d'Istanbul (2017–2020). La valeur d'une unité de contribution est décidée par le Congrès. Depuis 1999, cette valeur est passée de 37 280 CHF à 41 770 CHF en 2011, compensant ainsi la baisse du nombre d'unités de contribution. Cependant, la valeur a été gelée pendant le cycle de Doha (2013–2016), ce qui a engendré la réduction des ressources disponibles dans les budgets annuels ordinaires. En conséquence, l'Union a dû faire face à un déficit budgétaire d'environ 1 million de CHF. Afin de faire face à cette situation, la Direction générale a introduit ces dernières années une série de mesures dans le but d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts, telles qu'une baisse des dépenses pour les réunions, les voyages, les achats et l'énergie. Le changement de prestataire d'assurance maladie collective a permis de réaliser d'autres économies. Le Congrès d'Istanbul a décidé de revenir au principe de solidarité en augmentant la valeur de l'unité de contribution afin de permettre le financement à 100% des dépenses récurrentes nettes².

Deuxième pilier – Coopérative télématique, Coopérative EMS et autres entités similaires (ressources extrabudgétaires)

104. Les activités de la Coopérative télématique, de la Coopérative EMS et des autres entités similaires sont financées par les cotisations annuelles versées par leurs membres (des opérateurs désignés pour la plupart)³. Ces entités sont, par nature, des centres d'investissement et de profit autofinancés et des prestataires offrant une gamme complète de services qui évoluent dans un environnement concurrentiel. Les ressources de ce pilier ne sont pas concernées par le plafond de dépenses défini par le Congrès et sont utilisées pour renforcer et favoriser les activités des entités en question.

Troisième pilier – Contributions volontaires au moyen d'autres sources de financement incluant le secteur privé (ressources extrabudgétaires)

105. En raison de la baisse du nombre d'unités de contribution payées par les Pays-membres, recueillir des contributions volontaires est devenu de plus en plus important pour le financement des activités de l'UPU. À ce titre, la Direction générale a renforcé ses efforts au cours du cycle 2017–2020. Le troisième pilier représente une source de revenus visant à financer les activités de la stratégie postale mondiale, que les ressources financières actuelles ne permettent pas de mettre en œuvre. Ce financement est assuré par des donateurs privés et publics par le biais de contributions affectées et non affectées. Pour la période 2012–2015, la Chine, la France, le Japon, la Suisse, l'Union européenne, le Fonds international de développement agricole, l'Organisation internationale pour les migrations et la Fondation Bill & Melinda Gates comptent parmi les donateurs les plus importants de ce pilier.

B. Situation financière

106. Le plan d'activités quadriennal est l'instrument au moyen duquel l'UPU met en œuvre la stratégie postale mondiale. Ce plan prend en considération l'environnement dans lequel l'UPU exerce ses activités en se concentrant sur le secteur postal, les défis liés au développement de ses Pays-membres et les questions qui concernent le système de Nations Unies et d'autres organisations internationales. Il établit le lien entre la stratégie postale mondiale et les ressources disponibles pour atteindre les objectifs stratégiques qui ont été définis. Le projet de plan d'activités est élaboré par le Bureau international et présenté au Congrès. Après son approbation, celui-ci est finalisé et approuvé par le CA, en prenant en considération les ressources disponibles et les projets résultant de l'exercice de hiérarchisation des priorités réalisé par le Congrès⁴.

¹ Article 21.

² Voir résolution C 26/2016 (Période concernée par les décisions d'ordre financier prises par le Congrès d'Istanbul 2016) du Congrès d'Istanbul.

³ Il s'agit notamment des activités d'UPU*Clearing (moyen à faible coût de procéder au règlement des comptes postaux internationaux), du FAQS (pour les projets qui améliorent la qualité de service du courrier international), de l'Association mondiale pour le développement de la philatélie (système mondial de numérotation des timbres-poste) et des coupons-réponse internationaux.

⁴ Voir Règlement général, article 107.

107. Le plan d'activités sert également de base pour l'élaboration du Programme et budget annuel de l'Union des quatre prochaines années¹. Le Congrès définit le plafond des dépenses annuelles relevant du budget ordinaire dans le cadre du cycle stratégique quadriennal. C'est le Congrès qui décide de la disponibilité des ressources du budget ordinaire en déterminant la valeur et le nombre d'unités de contribution payées par les Pays-membres. Il est à noter que le plafond des dépenses annuelles et le montant généré au moyen des unités de contribution des Pays-membres peuvent varier, comme l'indique le tableau 4, qui montre l'évolution du budget ordinaire au cours de la période 2011–2017.

108. Le plafond des dépenses annuelles a été fixé à 37,2 millions de CHF en 2011. Lors du Congrès d'Istanbul, le Bureau international a proposé de faire passer le plafond des dépenses du prochain cycle quadriennal au-dessus des 40 millions de CHF, établissant un plafond des dépenses maximal à environ 49 millions de CHF en 2018. Cette demande est justifiée par le fait qu'elle permet de financer l'intégralité du plan d'activités approuvé et de faire passer les paiements de recapitalisation de la Caisse de prévoyance par le budget ordinaire. Le Congrès a rejeté la proposition et a décidé de maintenir le plafond des dépenses au niveau précédent.

109. Selon la Direction générale, la croissance nominale de l'UPU est égale à zéro depuis 1997, le budget ordinaire ayant été maintenu au même niveau au cours de la même période. En parallèle, l'organisation a vu son volume de travail fourni en réponse à la demande croissante des Pays-membres considérablement augmenter. Un examen des données financières a confirmé que le plafond maximal des dépenses est resté inchangé depuis 1997, tandis que les budgets ordinaires approuvés n'ont que légèrement varié.

110. Bien que d'autres organisations internationales aient également tendance à maintenir les budgets à un taux de croissance nominale zéro, cette politique est en vigueur depuis très longtemps à l'UPU. Dans son rapport de 2008, le CCI considérait que l'UPU faisait déjà figure d'exception et indiquait que l'organisation connaissait une croissance négative. En outre, il soulignait l'importance d'alléger cette contrainte dans un avenir immédiat. Malgré cette indication, la politique visant une croissance nominale zéro a été maintenue au cours des trois cycles qui ont suivi la présentation du rapport du CCI de 2008 ainsi que pour le cycle d'Istanbul en cours. L'inspectrice partage le point de vue exprimé en 2008. La situation financière ne peut pas seulement être compensée par des mesures visant à optimiser l'efficacité et par des réformes organisationnelles. L'examen montre clairement le manque de financement en ce qui concerne les fonctions importantes telles que l'évaluation, les audits internes et externes, le bureau d'éthique et la formation du personnel.

Tableau 4 – Évolution du plafond des dépenses annuelles et du budget ordinaire (en francs suisses)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Plafond des dépenses	37 235 000	37 235 000	37 235 000	37 235 000	37 235 000	37 235 000	37 235 000
Budget ordinaire approuvé	37 235 000	37 235 000	36 697 925	36 739 695	36 824 735	36 824 735	37 235 000
Part du plafond	100%	100%	98,56%	98,67%	98,9%	98,9%	100%
Contributions des Pays-membres	36 089 280	36 151 935	35 608 925	35 608 925	35 608 925	35 692 465	36 148 343

Source: élaboré par le CCI à partir du Programme et budget 2017 (CA 2016.2–Doc 9. Annexe 1).

111. L'approbation du Programme et budget annuel est soumise à l'autorité du CA. À cet égard, l'inspectrice note que ce dernier a approuvé le Programme et budget 2017 de l'UPU sans que soit inclus le plan d'affectation des postes de travail (ceux inclus dans le budget ordinaire et ceux financés par les ressources extrabudgétaires), contrairement à ce qu'exige l'article 7.1 du Règlement financier, qui indique clairement que le Programme et budget annuel doit être accompagné du budget d'investissement et du plan d'affecta-

¹ Jusqu'à la fin de 2010, l'Union exerçait ses activités sur la base d'un Programme et budget bisannuel. Depuis l'introduction des normes IPSAS, en 2011, elle fonctionne sur la base d'un Programme et budget annuel.

tion des postes de travail. **Le plan d'affectation des postes de travail fait partie intégrante du programme et budget d'une organisation en raison des répercussions directes qu'il peut avoir sur le budget, et est ainsi soumis à l'autorité des Pays-membres. L'inspectrice fait part de ses inquiétudes en ce qui concerne le non-respect du Règlement financier et exhorte les Pays-membres à éviter à l'avenir d'approuver le Programme et budget lorsque les documents nécessaires font défaut.** L'inspectrice note que le plan d'affectation des postes de travail a été présenté accompagné du Programme et budget 2017 révisé lors de la première session du CA en 2017.

Taux de recouvrement et arriérés

112. L'environnement macroéconomique, notamment les taux d'intérêt en déclin, sont venus influencer l'état des finances de l'UPU. De plus, la situation économique et financière des Pays-membres a influencé le comportement de ces derniers en matière de paiement, donnant lieu parfois à des retards de paiement ou à l'augmentation des cas de non-paiement des contributions. Cela a eu pour effet de compromettre davantage les finances de l'Union, comme l'indiquent clairement les rapports du Bureau international concernant la collecte des contributions obligatoires¹. Afin de remédier à cette situation, les Pays-membres ont approuvé, en 2001,² un système de sanctions automatiques dont l'application a été étendue en 2010 aux arriérés liés à des services de traduction³. En outre, les conditions d'accès des pays à l'assistance technique ont été modifiées en 2006 pour ce qui est des pays en développement faisant l'objet de sanctions⁴.

113. Malgré le système de sanctions automatiques, le montant des contributions obligatoires impayées a augmenté de façon constante d'année en année, de même que leur part du total par rapport au budget annuel de l'UPU. Dans son rapport sur les finances de l'UPU, le Bureau international a indiqué que, à la fin de 2015, les arriérés des contributions obligatoires s'élevaient à un total de 32,7 millions de CHF (en augmentation de 26,5 millions de CHF par rapport à la fin de 2011)⁵. Dans le même temps, le taux de recouvrement des contributions obligatoires s'est détérioré, passant de 89,45% au 30 juin 2010 à 83,11% au 31 juillet 2015. Une telle conjoncture menace la stabilité financière de l'UPU et la mise en œuvre des activités décidées. Le Directeur général rappelle régulièrement aux Pays-membres la nécessité de remplir leurs obligations financières vis-à-vis de l'Union, et dans le cadre de la procédure de fonctionnement habituelle, le Bureau international fait circuler tous les trimestres un document répertoriant les arriérés accompagnés des états des comptes des Pays-membres et de propositions de rééchelonnement de dettes, le cas échéant.

114. Du fait du déclin continu du nombre d'unités de contribution, du volume de contributions impayées et de la détérioration du taux de recouvrement, l'inspectrice considère que le financement de l'UPU à moyen et à long terme représente un défi. **L'inspectrice encourage tous les Pays-membres à respecter leurs obligations et leurs engagements financiers en vertu des articles 21.3 de la Constitution, 146.2 du Règlement général et 15.1 du Règlement financier.**

115. Dans le but de stabiliser la situation financière et d'en assurer la pérennité à long terme, le CA a constitué en 2015 un groupe de travail ad hoc chargé de trouver des moyens de financement innovants et d'identifier des solutions potentielles. Cependant, aucune proposition consensuelle n'est ressortie de la discussion. C'est pourquoi le Congrès d'Istanbul a chargé le CA de préparer une proposition visant à instaurer un modèle de contribution alternatif à soumettre au Congrès extraordinaire de 2018. **L'inspectrice considère que la situation financière de l'UPU à moyen et à long terme doit faire l'objet d'une analyse minutieuse par le CA en vue d'évaluer toute proposition visant à mettre en place un modèle de contribution alternatif afin de garantir que le budget ordinaire fournisse suffisamment de ressources à l'UPU pour lui permettre de remplir les fonctions pour lesquelles elle est mandatée. Les Pays-membres assument la principale responsabilité de cette question.**

¹ Voir circulaires du Bureau international 216/2010, 203/2011, 144/2012, 165/2013, 175/2014, 142/2015 et 154/2016.

² L'application de sanctions automatiques conduit à la privation du droit de vote au Congrès et aux réunions du CA et du CEP et à la privation du droit de se présenter aux élections de ces deux Conseils (Règlement général, art. 149).

³ Les services de traduction arabe, anglais et portugais font l'objet de budgets distincts.

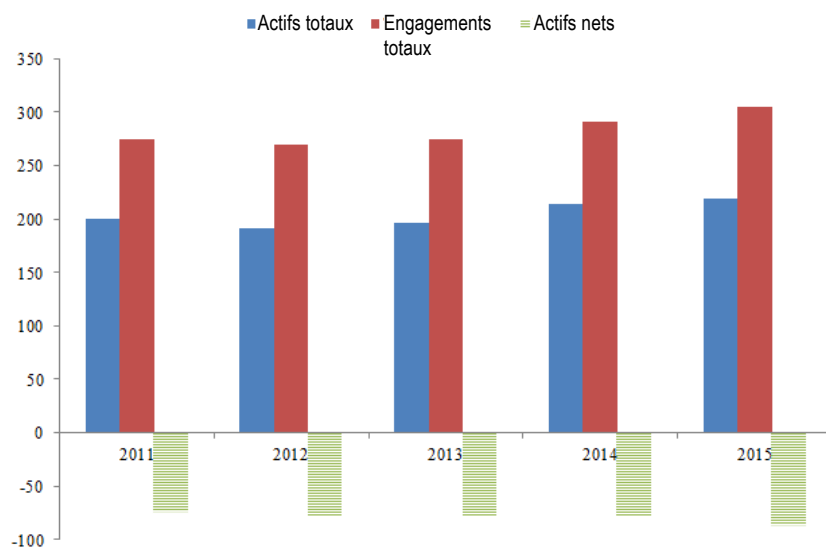
⁴ Voir Compte rendu analytique du Conseil d'administration 2006, résolution CA 2/2006, Assistance dont bénéficient les pays faisant l'objet de sanctions automatiques.

⁵ Voir CONGRÈS—Doc 26 (Rapport sur les finances de l'Union) du Congrès d'Istanbul.

Engagements

116. À la suite de l'introduction des normes IPSAS, en 2011, les engagements ont figuré de manière plus évidente dans les états financiers, donnant une représentation plus claire de la situation financière de l'Union. Les états financiers montrent l'augmentation des actifs nets négatifs entre 2011 et 2015 en raison, principalement, des engagements supportés par la Caisse de prévoyance et l'assurance maladie après la cessation de service (figure I et annexe VI).

Figure I – Total des actifs et des engagements de l'UPU (2011–2015) en millions de francs suisses



Source: élaboré par le CCI à partir des états financiers de l'UPU.

117. Dans ce contexte et sur la base de certains ratios financiers, l'inspectrice s'inquiète de la situation financière de l'UPU. D'après les indicateurs concernant sa stabilité financière à long terme (le ratio capitaux propres/actifs et le ratio d'endettement), la solvabilité à long terme est dans une position incertaine, alors que le ratio capitaux propres/actifs pour 2015 est négatif (-39,6%) et le ratio d'endettement est comparative-ment élevé (139,6%). En ce qui concerne le ratio capitaux propres/actifs, la moyenne des ratios des organisations sélectionnées du système des Nations Unies s'établissait la même année à 35,4% et celle du ratio d'endettement à 97,3%. De manière générale, on considère que plus le ratio capitaux propres/actifs d'une organisation est élevé, plus sa situation financière est stable. Le ratio d'endettement élevé montre que la solvabilité à long terme de l'UPU est influencée de façon négative par le nombre important d'engagements, liés principalement à la Caisse de prévoyance et à l'assurance maladie après la cessation de service.

118. Le ratio de liquidité générale (104,4%) et le ratio de trésorerie (27,2%), qui indiquent le degré de solvabilité à court terme, montrent que, en 2015, l'UPU était en mesure de solder ses engagements à court terme, comme l'indique le rapport du Vérificateur externe. Cependant, en comparaison, en 2015, le ratio de liquidité générale moyen des autres organisations du système des Nations Unies était d'environ 270% et le ratio de trésorerie moyen d'environ 109%. En ce qui concerne la solvabilité à court terme, le ratio de liquidité relative de 102,2% indique que l'Union possède suffisamment de liquidités pour couvrir ses engagements à court terme, étant donné que son ratio de liquidité relative de 2015 est supérieur à 100%. D'autres organisations du système des Nations Unies ont enregistré un ratio de liquidité relative moyen de 257,9% en 2015. L'inspectrice s'inquiète de la solvabilité à court terme de l'UPU, qui est en train d'atteindre un niveau critique.

Tableau 5 – Ratios financiers de l'UPU¹

Types d'indicateurs		2013	2014	2015
Stabilité financière à long terme	Ratio capitaux propres/actifs (Capitaux propres/total des actifs)	-39,3%	-36,5%	-39,6%
Stabilité financière vis-à-vis des engagements	Ratio d'endettement (Total des engagements/total des actifs)	139,3%	136,5%	139,6%
Solvabilité à court terme (des douze prochains mois)	Ratio de liquidité générale (Actifs à court terme/engagements à court terme)	110,1%	110,8%	104,4%
Solvabilité à court terme (des douze prochains mois)	Ratio de liquidité relative (Trésorerie et équivalents de trésorerie + investissements + débiteurs/engagements à court terme)	105,8%	106,3%	102,2%
Solvabilité à court terme (montre comment les engagements à court terme sont couverts par la trésorerie et les équivalents de trésorerie)	Ratio de trésorerie (Liquidités et fonds en dépôt/engagements à court terme)	64,7%	27,8%	27,2%

Source: élaboré par le CCI à partir des états financiers de l'UPU.

119. L'inspectrice note une augmentation significative du volume des provisions en 2015 à la suite d'actions portées devant le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail qui ont suivi la réorganisation du Bureau international et les suppressions de postes qui en avaient découlé. Selon les états financiers audités (2015), les sorties de fonds prévues s'élèvent à 1 million de CHF contre environ 200 000 CHF les années précédentes.

C. Autres aspects financiers

Approbation des états financiers

120. Le Règlement financier prévoit que les états financiers annuels soient préparés conformément aux normes IPSAS et soumis avec le rapport du Vérificateur externe au CA pour approbation. Depuis sa création, tous les comptes et les états financiers de l'UPU ont été audités par le Contrôle fédéral des finances suisses. Après discussion et approbation par le CA, il relève de l'autorité du Congrès de donner quitus aux organes responsables pour les états financiers.

121. L'inspectrice constate avec préoccupation que le Congrès d'Istanbul a approuvé les comptes de 2015 et a donné quitus aux organes responsables pour les états financiers sans que le rapport complet du Vérificateur externe ait été présenté et sans que le CA ait donné son approbation préalable. Cette pratique a été justifiée par l'absence de session du CA entre la publication de l'opinion d'audit, en mai 2016, et l'ouverture du Congrès, en septembre 2016, et par l'incapacité à produire une traduction anglaise dans les temps². Le Président du CA a ainsi exceptionnellement approuvé les comptes en application de l'article 12 de son Règlement intérieur, qui prévoit que «les questions urgentes soulevées entre deux sessions sont traitées par le Président». Néanmoins, cette pratique ne tient pas compte d'une autre disposition de cet article qui exige que le Président consulte les membres du CA lorsqu'une question de principe est soulevée. L'inspectrice a été informée que le rapport complet du Vérificateur externe pour 2015 a été présenté pour la bonne règle en 2017, lors de la première session du CA.

¹ Plus le ratio capitaux propres/actifs est élevé, plus la base financière de l'entité est stable. Cependant, il conviendrait d'accorder une attention particulière à un ratio capitaux propres/actifs trop élevé qui peut signifier que les contributions des donateurs ne sont pas utilisées de façon judicieuse. Ainsi, ce ratio ne devrait être ni trop élevé ni trop bas. Plus le ratio d'endettement est bas, plus la base financière de l'entité est stable. Un ratio de liquidité générale élevé indique la capacité à rembourser des engagements à court terme. Un ratio de liquidité relative de plus de 100% indique que l'organisation a suffisamment de liquidités pour payer ses engagements à court terme. Le ratio de trésorerie est un indicateur de liquidités qui consiste à mesurer le montant des équivalents de trésorerie ou des fonds déposés qu'il y a dans les actifs à court terme pour couvrir les engagements à court terme.

² Les années de Congrès, les réunions du CA ont lieu au début de l'année et après le Congrès.

122. Cette démarche a fait naître des inquiétudes au cours du Congrès d'Istanbul en ce qui concerne la validité des états financiers, que le CA n'avait pas approuvé conformément au Règlement financier. L'établissement du budget et l'exercice du contrôle financier sont au cœur de l'activité du CA. L'approbation des états financiers devrait ainsi toujours relever des compétences de ce dernier et ne devrait pas être remplacée par l'approbation exceptionnelle du Président du CA. Face à ce constat, l'inspectrice partage les inquiétudes exprimées lors du Congrès d'Istanbul¹. De plus, cette pratique est adoptée de manière récurrente, à savoir chaque année de Congrès, et ne peut être considérée comme une question urgente.

123. L'inspectrice est d'avis qu'il s'agit d'une question de principe pour le CA que les états financiers accompagnés du rapport complet du Vérificateur externe fassent l'objet de discussions et soient approuvés conformément au Règlement général et au Règlement financier, avant que le Congrès ne puisse donner quitus aux organes responsables². L'inspectrice considère comme étant inadaptée l'approbation des états financiers par le Président du CA dans les années de Congrès, car cette façon de procéder ne respecte pas la hiérarchie des textes juridiques et génère un risque accru. Le CA devrait envisager différents moyens pour discuter et approuver les états financiers les années de Congrès, par exemple en organisant une réunion en marge du Congrès comme le font d'autres organisations dans des cas exceptionnels similaires.

124. La recommandation ci-dessous vise à renforcer le contrôle et le respect du Règlement général et du Règlement financier de l'UPU.

Recommandation 4

Le CA devrait cesser d'appliquer l'article 12 de son Règlement intérieur à l'approbation des états financiers de l'UPU avec effet immédiat. Le CA devrait veiller à ce que les états financiers, notamment le rapport complet du Vérificateur externe, fassent l'objet de discussions et soient approuvés par le CA dans les années de Congrès.

Respect des normes IPSAS

125. Depuis l'introduction des normes IPSAS, en 2011, les Vérificateurs externes, dans leurs rapports annuels, attirent l'attention des Pays-membres sur le fait que les traitements du Directeur général et du Vice-Directeur général ne sont pas indiqués dans les notes jointes aux états financiers, contrairement à ce que prévoit la norme IPSAS 20. La Direction générale a expliqué que l'UPU préfère publier les traitements de l'ensemble de ses dirigeants de manière globale.

126. L'inspectrice considère qu'il s'agit là d'un manque de transparence et de responsabilité envers les Pays-membres et le grand public. Elle souscrit aux opinions des Vérificateurs externes successives, selon lesquelles la distinction entre la rémunération des dirigeants de l'organisation (fonctionnaires élus) et celle des Directeurs qui leur sont subordonnés (membres du personnel) devrait être faite lors de l'élaboration des états financiers à venir, conformément à la pratique en vigueur au sein d'autres organisations du système des Nations Unies. En plus de leurs obligations comptables, les organisations internationales doivent rendre des comptes à leurs membres. Il est devenu courant, dans le secteur privé comme dans le secteur public, de rendre publiques les rémunérations des dirigeants les plus haut placés. **L'inspectrice recommande la mise en œuvre complète de la norme IPSAS 20 lors de l'élaboration des états financiers futurs.**

Assurance maladie après la cessation de service

127. En tant qu'institution spécialisée des Nations Unies, l'UPU a l'obligation légale de fournir une couverture médicale à son personnel retraité, leurs conjoints, leurs enfants à charge et leurs survivants, sous la forme de primes d'assurance versées dans le cadre du régime d'assurance en cas d'accident ou de maladie. Les engagements rapportés au titre de l'assurance maladie après la cessation de service atteignaient 44,5 millions de CHF à la fin de 2015, reflétant une hausse de plus de 1 million de CHF par rapport à l'année précédente (v. annexe VI).

128. Ces engagements sont devenus un sujet de préoccupation majeur au sein du système des Nations Unies pour un certain nombre de raisons, notamment liées aux coûts de l'assurance maladie, en augmentation constante, à l'accroissement de l'espérance de vie et du nombre de personnes retraitées y ayant droit, à la quasi-absence de financement des engagements cumulés au titre de l'assurance maladie après la cessation de service et à l'introduction des normes IPSAS en vertu desquelles ces engagements sont maintenant publiés.

¹ Voir Congrès d'Istanbul, C 2–Rapp 4 (Rapport de la Commission 2 (Finances)).

² Règlement général, article 107, et Règlement financier, article 38.

129. Depuis plusieurs années, l'Assemblée générale des Nations Unies se penche sur cette question. Dans sa résolution 68/244, l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général de réaliser une étude des régimes d'assurance maladie actuellement en vigueur au sein du système des Nations Unies pour chercher tous les moyens de gagner en efficacité et de maîtriser les coûts. Un groupe de travail consacré à l'assurance maladie après la cessation de service, dirigé par le Secrétariat des Nations Unies et avec la participation, entre autres, de 16 organisations du système des Nations Unies, a mené une étude à l'échelle du système et a présenté un rapport à l'Assemblée générale à la fin de 2015 comportant huit recommandations pour la gestion des engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service¹.

130. Si certaines des recommandations ont été entérinées, celle qui préconisait le financement adéquat des engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service et la constitution de réserves n'a pas été appuyée en raison de l'accroissement rapide de ces engagements. Le groupe de travail a poursuivi sa mission en étudiant d'autres possibilités de gagner en efficacité et de maîtriser les coûts. Le Secrétaire général des Nations Unies s'est appuyé sur son travail pour présenter, en 2017, un rapport à l'Assemblée générale lors de sa 71^e session, lequel contient plusieurs recommandations². Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a commenté ce rapport, et notamment les recommandations³. L'Assemblée générale n'a pris aucune décision lors de sa 71^e concernant cette question, laquelle sera approfondie au cours de sa 73^e session.

131. La recommandation ci-dessous vise à accroître la stabilité financière de l'UPU en renforçant la cohérence et l'harmonisation.

Recommandation 5

Le CA devrait charger le Directeur général d'examiner les différentes possibilités de gestion des engagements liés à l'assurance maladie après la cessation de service, notamment leur financement, et de proposer une politique d'ici à 2020. Cette politique devrait tenir compte des rapports du Secrétaire général des Nations Unies relatifs à cette question et des décisions correspondantes de l'Assemblée générale.

Caisse de prévoyance

132. La Caisse de prévoyance de l'UPU, en tant que régime à prestations déterminées, assure des prestations de retraite, de décès ou d'invalidité et des prestations connexes au personnel du Bureau international et des services de traduction⁴. La Caisse de prévoyance est une fondation de droit suisse placée sous le contrôle de l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations et soumise à la vérification du Contrôle fédéral des finances suisse⁵. Les coûts d'administration de la Caisse de prévoyance engagés par le Bureau international sont supportés par l'UPU (un poste de grade P 4 et un poste de la catégorie des services généraux occupé à 60% au sein de la DFI), et les coûts liés à la rémunération de l'actuaire et au placement des fonds relatifs à la Caisse de prévoyance sont à la charge de celle-ci.

133. La Caisse de prévoyance se compose d'un fonds de prévoyance et d'un fonds de pension. Le fonds de pension est un fonds fermé qui assure des prestations en matière de retraite et d'invalidité aux participants à la Caisse de prévoyance affiliés au 31 décembre 1964. Depuis le 1^{er} janvier 1965, tous les membres du personnel actifs et retraités sont couverts par le fonds de prévoyance. Les membres du personnel et l'UPU contribuent à la Caisse de prévoyance. Selon le rapport annuel de 2015 sur la Caisse de prévoyance, élaboré par AXA Pension Solutions, un total de 244 participants actifs ont contribué à son financement (250 participants actifs en 2014) et elle comptait 225 bénéficiaires (216 bénéficiaires en 2014).

134. La Caisse de prévoyance est administrée par un Conseil de fondation qui se compose de trois membres avec droit de vote, à savoir le Président du CA, le Directeur général et un membre du personnel désigné par les participants actifs de la Caisse de prévoyance, et de trois membres sans droit de vote, à savoir

¹ A/70/590.

² A/71/698 et Corr 1.

³ A/71/815.

⁴ Les prestations versées aux membres du personnel actifs ou retraités qui ont travaillé au sein des trois services de traduction sont calculées séparément par l'actuaire consultant, étant donné que leurs montants respectifs ne sont pas consolidés.

⁵ Voir Code civil suisse, articles 80 à 89.

le Directeur de la DRH, le Directeur de la DAJ et un représentant du personnel retraité. Le secrétariat de la Caisse de prévoyance est nommé par le Conseil de fondation et se compose du Directeur de la DFI (en tant que secrétaire) et du responsable de l'administration de la Caisse de prévoyance (en tant que secrétaire adjoint).

135. Le Comité de placement des fonds de la Caisse de prévoyance est chargé, pour le compte du Conseil de fondation, d'élaborer et de mener la politique d'investissement de la Caisse de prévoyance sur la base des propositions et des conseils émis par le gestionnaire externe, sélectionné par le Conseil de fondation¹. Présidé par le Vice-Directeur général, le Comité de placement des fonds est constitué d'un membre désigné par le Comité de l'Association du personnel, du Directeur de la DAJ, du Secrétaire de la Caisse de prévoyance et du secrétaire nommé par le Comité, qui n'est pas autorisé à voter.

136. La Caisse de prévoyance est gérée et supervisée en majorité par des membres du personnel et par des fonctionnaires élus qui en sont des bénéficiaires actuels ou futurs. Les Pays-membres de l'UPU qui fournissent les ressources financières et qui contrôlent le budget ne sont représentés que par un membre, à savoir le Président du CA. **L'inspectrice estime que la représentation au sein de la structure de gouvernance de la Caisse de prévoyance devrait être plus équilibrée, notamment grâce à une meilleure représentation des Pays-membres, comme cela est le cas au sein de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et d'autres organisations internationales. Il est nécessaire de maintenir une distinction claire entre les activités opérationnelles (gestion de la prise de décisions) et de supervision (contrôle de la prise de décisions) de la Caisse de prévoyance.**

137. La situation financière de la Caisse de prévoyance soulève de graves inquiétudes du fait de la forte hausse du coût des pensions net (passé de 4,9 millions de CHF en 2014 à 11,2 millions de CHF en 2015)², du volume anormalement élevé des engagements (qui s'élèvent à 83,8 millions de CHF à la fin de 2015) et de la baisse continue du taux de couverture (79,6% en 2015 contre 83,6% en 2013). Cette situation alarmante est exacerbée par un faible rendement des investissements suite à la crise financière, par l'écart croissant entre le personnel actif et le personnel retraité (qui s'illustre par l'augmentation constante du nombre de bénéficiaires et de l'âge de ces derniers), et enfin par un déclin du nombre de membres du personnel contributeurs et un manque de nouveaux participants.

138. Afin d'améliorer la situation financière de la Caisse de prévoyance, des mesures de stabilisation ont été prises en 2013, en 2014 et en 2015. Elles incluaient la baisse du taux d'intérêt technique (passant de 3,5 à 3% en 2015), l'ajustement du taux de rendement attendu du portefeuille et l'intégration du taux de mortalité dans le secteur public ainsi qu'une nouvelle stratégie d'investissement. Néanmoins, ces mesures de stabilisation n'ont pas été suffisantes pour améliorer le taux de couverture de la Caisse de prévoyance. Des projections à long terme réalisées par un actuaire consultant en 2014 ont révélé un écart de plus en plus marqué avec l'objectif statutaire d'une couverture de 85%. Le Bureau international a ainsi demandé aux Pays-membres de remplir les engagements pris au Congrès de Vienne 1964 concernant la garantie de versements appropriés à même de stabiliser à moyenne échéance ce degré de couverture, conformément à l'article 8 des Statuts de la Caisse de prévoyance³.

139. La proposition avancée par le Bureau international a été rejetée par le CA et par le Congrès d'Istanbul. Au lieu de cela, ce dernier a demandé au CA de procéder à une étude complète ayant pour objectif principal d'examiner les possibilités de réforme future de la Caisse de prévoyance. Il a également chargé le Bureau international de continuer à fournir les sommes nécessaires pour amortir tout déficit technique au moyen du budget ordinaire⁴. En 2015, le Bureau international avait déjà versé une contribution extraordinaire d'environ 1,1 million de CHF à la Caisse de prévoyance afin de combler le déficit. Il est à noter que, dans le contexte d'une croissance nominale zéro, cela aggrave encore la situation financière de l'organisation et risque de compromettre la mise en œuvre des activités principales dont elle a la charge ainsi que le financement de fonctions importantes telles que l'audit interne et le bureau d'éthique.

¹ Communication de service n° 35/2016, concernant la composition des Comités, Comité de placement des fonds de la Caisse de prévoyance (Décision du Conseil de fondation du 22 mars 1991).

² Ces coûts ont été établis sur la base des calculs actuariels.

³ Résolution C 9/1964 (Caisse de prévoyance de l'Union postale universelle) du Congrès de Vienne.

⁴ Résolution C 31/2016 (Pérennité future de la Caisse de prévoyance de l'Union) du Congrès d'Istanbul.

140. Selon la Direction générale, les scénarios de recapitalisation proposés par l'actuaire tenaient compte de la situation défavorable et allant s'aggravant des Pays-membres. Elle est convaincue que, s'ils étaient mis en œuvre dans leur intégralité, ces scénarios permettraient un taux de financement statutaire durable avec un degré de probabilité suffisant. Étant donné le caractère critique de la situation financière générale de la Caisse de prévoyance, l'inspectrice partage l'opinion du Bureau international et considère qu'une injection de capitaux par les Pays-membres peut être nécessaire. Cependant, l'inspectrice est d'avis que cette mesure ne comblera pas à long terme les insuffisances fondamentales de la Caisse de prévoyance. Il est peu probable que le ratio entre le personnel actif et le personnel retraité s'améliore. En outre, il est difficile de prévoir l'amélioration de l'environnement financier qui permettrait de meilleurs retours sur investissement. Avant tout, il convient de se demander si une petite organisation, telle que l'UPU, qui compte environ 250 membres du personnel, a besoin d'assurer le fonctionnement, la gestion et l'administration de sa propre Caisse de prévoyance.

141. Le Congrès d'Istanbul a également demandé au CA d'inclure dans son étude sur les moyens de garantir la stabilité continue et la pérennité de la Caisse de prévoyance une analyse complète de la possibilité de son transfert à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. L'inspectrice considère qu'une telle option mérite d'être explorée puisqu'elle pourrait générer des économies en matière de dépenses administratives et de ressources humaines, compte tenu du fait que les dépenses administratives directes s'élevaient à environ 456 000 CHF en 2015 (705 000 CHF en 2014)¹, sans que soient inclus les coûts indirects encourus pour le temps passé par les fonctionnaires élus et les autres membres du Bureau international à gérer la Caisse. Un tel transfert soulagerait le Bureau international de ces responsabilités et pourrait réduire de façon considérable le risque encouru par l'organisation et les engagements qu'elle supporte. C'est pourquoi l'étude devrait examiner en détail les répercussions financières d'un tel transfert (y compris l'injection des capitaux nécessaires et les coûts administratifs futurs), les économies espérées en termes de dépenses administratives et de libération de postes.

142. La recommandation ci-dessous vise à améliorer la pérennité des finances de l'UPU.

Recommandation 6

Le CA devrait charger le Directeur général d'inclure dans l'étude sur la pérennité future de la Caisse de prévoyance de l'UPU une analyse complète de la possibilité de son transfert à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, en y intégrant notamment des informations relatives aux prévisions de coûts et d'économies, et de présenter cette analyse au CA lors de sa première session en 2018.

Suivi de la mise en œuvre des recommandations relatives aux questions budgétaires dans le rapport du Corps commun d'inspection de 2008

Transferts budgétaires, emprunts externes et fonds de roulement

143. Dans son examen de la gestion et de l'administration à l'Union postale universelle de 2008, le CCI recommandait de limiter l'autorité du Directeur général aux virements de chapitre à chapitre². L'inspectrice note que cette prérogative n'a pas été utilisée depuis 2008 et que la disposition correspondante dans le Règlement financier a été supprimée.

Emprunts externes et fonds de roulement

144. Le Règlement financier prévoit la possibilité de procéder à des emprunts externes, notamment en contractant un prêt auprès de la Suisse aux conditions les plus favorables³. L'inspectrice rappelle la recommandation de l'examen de 2008 selon laquelle les emprunts externes devaient être réservés exclusivement à l'entretien des locaux existants et à la construction de nouveaux bâtiments. L'inspectrice note que l'organisation n'a eu recours à cette possibilité qu'une seule fois depuis sa création, pour le bâtiment de l'UPU. Toutefois, l'inspectrice a été informée que la disposition avait été conservée telle quelle, comme moyen d'obtenir des avances de trésorerie pour couvrir les arriérés de contribution des Pays-membres. Selon elle, le fait de recourir à des emprunts externes dans ces circonstances revient à supprimer l'obligation pour les Pays-membres de verser leurs contributions à l'UPU et génère des obligations financières envers des tiers.

¹ Voir AXA Pension Solutions, Rapport annuel sur la Caisse de prévoyance (2015).

² JIU/REP/2008/1.

³ Règlement général, article 147 et commentaire 147.2.

145. Le CCI recommandait également la mise en place d'un fonds de roulement en remplacement du mécanisme d'emprunt externe. L'inspectrice reconnaît que la situation financière dans laquelle se trouve l'organisation actuellement est difficile. **Néanmoins, elle recommande que, à moyen terme, le CA envisage de mettre en place un fonds de roulement, conformément aux pratiques habituelles des organisations du système des Nations Unies.**

VI. Ressources humaines

146. La gestion des ressources humaines joue un rôle essentiel dans le processus de réforme de l'UPU. Face aux contraintes financières et à la nécessité de repositionner l'organisation, des mesures de gel, de reclassement et de suppression de postes ainsi que des restructurations ont eu lieu ces dernières années. Certaines Directions ont été supprimées, d'autres ont été fusionnées, renommées ou créées; les membres du personnel concernés ont été transférés en conséquence, et leurs tâches et activités ont été redistribuées. Le processus de réforme étant encore en cours, d'autres modifications sont prévues afin d'adapter l'organisation au nouveau contexte. Les modifications de postes du personnel doivent être présentées aux Pays-membres dans le cadre du Programme et budget annuel. **L'inspectrice considère qu'une démarche globale est nécessaire pour garantir que l'UPU accomplisse son mandat avec une dotation en personnel qualifié adéquate. C'est pourquoi elle suggère de créer un comité interne chargé d'examiner tous les postes au sein du Bureau international et de formuler des recommandations sur leur devenir.**

147. Le tableau 6 présente des informations sur les dépenses de personnel de ces dernières années. L'analyse montre qu'environ 70% du budget total de l'UPU est consacré aux dépenses de personnel, ce qui est relativement peu comparé à certaines des autres organisations du système des Nations Unies. Malgré les mesures prises par la Direction générale pour réduire les dépenses de personnel en supprimant ou en gelant des postes, les dépenses de personnel générales sont passées de 67,3% 2013 à 71,5% en 2016. En outre, les états financiers de 2015 montrent que la suppression de deux postes de grade D 1¹ et la vacance prolongée de trois autres postes de directeur² n'ont pas permis de réduire les coûts relatifs à la Direction générale et aux cadres supérieurs. En 2014, le montant moyen des dépenses par personne pour 12 postes de cadres supérieurs s'élevait à environ 295 843 CHF. En 2015, il était de 308 045 CHF pour 10,3 postes de hauts fonctionnaires³.

Tableau 6 – Aperçu des dépenses de personnel par rapport au budget, 2013–2016 (en francs suisses)

	2013	2014	2015	2016
Budget ordinaire	36 697 925	36 739 695	36 824 735	36 824 735
Dépenses de personnel (budget ordinaire)	27 740 310	28 156 100	27 866 695	27 926 980
Pourcentage du budget ordinaire consacré aux dépenses de personnel ordinaires	75,6%	76,6%	75,7%	75,8%
Budget total (budget ordinaire et ressources extrabudgétaires)	60 187 244	59 643 704	58 663 415	58 970 415
Dépenses de personnel totales (budget ordinaire et ressources extrabudgétaires)	40 530 630	41 483 780	41 513 215	42 159 460
Pourcentage du budget total consacré aux dépenses de personnel totales	67,3%	69,6%	70,8%	71,5%

Source: élaboré par le CCI à partir de la documentation du Programme et budget de l'UPU.

148. Le Bureau international présente un rapport annuel au CA sur les questions relatives à la gestion des ressources humaines qui présente les principales avancées en la matière, des statistiques sur la dotation en personnel et une liste des nominations et des promotions. En 2011, le CA a adopté un format standard pour

¹ Le Directeur du développement des marchés et le Directeur de la Caisse de prévoyance et des services sociaux.

² Un poste de grade D 1 au sein de la DL et un poste de grade D 2 au sein de la DMR et de la DCDEV.

³ Voir CONGRÈS–Doc 26 (Rapport sur les finances de l'UPU), annexe 1, pièce 1, note 18, du Congrès d'Istanbul.

la présentation des rapports¹. Cependant, l'examen a révélé un profond manque de cohérence entre les différents rapports annuels sur la gestion des ressources humaines et les activités connexes, qui ne reproduisaient pas le format adopté. Alors que le rapport d'une année présente des informations détaillées sur les principaux domaines et activités, les mêmes informations n'apparaissent pas les années suivantes. Il est ainsi difficile de comparer les données entre les différentes années et de tirer des conclusions. En outre, ce manque de transparence empêche les Pays-membres d'exercer une supervision correcte de la gestion des ressources humaines.

149. La recommandation ci-dessous vise à améliorer la transparence et la responsabilité de la gestion des ressources humaines au sein du Bureau international.

Recommandation 7

Le CA devrait demander au Directeur général de présenter un rapport complet sur la gestion des ressources humaines et les activités connexes lors de sa première session en 2018, en s'appuyant sur le modèle adopté par le CA en 2011 en tant que norme pour la présentation de rapports sur la gestion des ressources humaines, et de l'utiliser pour les rapports ultérieurs.

150. La prise de décisions dans le cadre de la gestion des ressources humaines est une responsabilité partagée entre le CA et le Directeur général. Le Directeur général est compétent pour le classement, la nomination et la promotion des grades G 1 à D 2, et informe une fois par an le CA des nominations des grades P 4 à D 2². Le CA est chargé de la création et de la suppression de postes³. La gestion des ressources humaines est assurée par la DRH, qui a à sa tête un Directeur de grade D 1. La DRH donne des directives stratégiques, traite les questions relatives à la gestion du personnel, la sécurité sociale, les voyages et les missions, les services de conférence, la formation, l'évaluation des résultats et au classement des postes, ainsi qu'aux publications et règlements correspondants. La DRH comporte les quatre sections suivantes: «Planification des ressources humaines», chargée des questions de personnel et d'avancement professionnel (classement et recrutement, entre autres), «Administration du personnel et affaires sociales», «Politiques en matière de ressources humaines» et «Gestion des ressources humaines des Coopératives». Cette dernière, ajoutée à la Direction lors de la dernière restructuration, au début de 2017, est chargée de la gestion des ressources humaines du CTP et de la Coopérative EMS.

A. Effectifs

151. Trois types de conditions contractuelles régissent l'emploi de personnel cadre: la nomination à titre continu, pour une durée déterminée et à titre temporaire, dans les catégories professionnelle et supérieure et dans la catégorie des services généraux⁴. La catégorie «personnel non cadre» est une spécificité de l'UPU qui regroupe le personnel engagé pour un poste dont la durée n'est pas assurée au-delà d'un cycle budgétaire ou d'un intervalle entre deux Congrès ou qui est financée en dehors du budget ordinaire. Le «personnel de renfort» est une autre catégorie qui se compose du personnel engagé pour des conférences, des remplacements ou d'autres emplois similaires de courte durée. Ces deux catégories sont régies par deux règlements distincts⁵. Il convient de remarquer que les membres du personnel non cadre, malgré leur statut de fonctionnaires internationaux, n'ont pas droit aux mêmes avantages et indemnités que le personnel cadre (plus particulièrement l'indemnité pour frais d'études, l'allocation de logement, l'indemnité de mobilité et de sujétion, le congé dans les foyers et la prime de rapatriement).

152. Le tableau 7 présente un aperçu de la dotation en personnel dans chaque catégorie principale pour la période 2013–2017. Dans l'ensemble, le nombre de postes de l'UPU est resté relativement stable (autour de 250). Le changement le plus important a été la suppression de deux postes de Directeur, ramenant à huit le nombre maximal de postes cadres de niveau Directeur. Dans la catégorie professionnelle, le nombre de

¹ Voir résolution C 74/2012 (Gestion du personnel du Bureau international de l'Union postale universelle) du Congrès de Doha et CA C 3 2011.1–Doc 23.Rev 1 (Résumé du rapport final et des recommandations du Groupe de réflexion sur la question des ressources humaines).

² Voir Règlement général, article 127.

³ Voir Règlement général, article 107.

⁴ Voir Statut du personnel, article 4.1 (1), au 31 mars 2016 (après modification par le CA aux fins d'harmonisation avec le cadre contractuel de la Commission de la fonction publique internationale).

⁵ Voir Règlement du personnel non cadre du Bureau international de l'Union postale universelle et Dispositions applicables au personnel de renfort (2008).

postes cadres est resté stable et le nombre de postes non cadres est passé de 11,3 à 15,1 en 2017. Cela fait plusieurs cycles stratégiques que le nombre maximal de postes cadres autorisés par le CA dans le cadre du budget ordinaire est de 151¹.

Diversité géographique

153. D'après le Statut du personnel, parallèlement à la nécessité d'assurer à l'Union les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité, l'importance du recrutement du personnel sur une base géographique aussi large que possible doit être dûment prise en considération pour garantir une répartition géographique équitable. Ce principe ne s'applique pas aux emplois de la catégorie des services généraux². Nonobstant les dispositions du Statut du personnel, l'UPU n'a pas de politique officielle relative à la représentation géographique au sein des effectifs de la catégorie professionnelle. En raison du nombre limité de postes auxquels le principe de répartition géographique peut s'appliquer par rapport au nombre total de Pays-membres, l'UPU n'applique pas, pour les nominations internationales, un système de quota par pays³. Le principe de répartition géographique équitable s'entend au sens de «continental» et renvoie aux cinq groupes géographiques reconnus par l'UPU.

154. L'examen a révélé une grande disparité dans la représentation des cinq groupes géographiques au sein du personnel cadre de l'UPU. Ainsi, en 2015, la proportion d'un groupe géographique était de 43% (30 postes) dans les catégories professionnelle et supérieure, suivi par deux autres groupes géographiques d'environ 17,1% chacun (12 postes chacun). Dans la catégorie des services généraux (à laquelle le principe de répartition géographique équitable ne s'applique pas), un groupe géographique occupait 82% des postes (55 postes) et le groupe géographique qui arrivait en deuxième position représentait 7,5% des postes (cinq postes). Concernant la représentation géographique du personnel non cadre, un groupe géographique représentait 51% des postes (55 postes) suivi par un autre groupe géographique à 15,7% (17 postes).

¹ Voir CA C 2 2015.1–Doc 10 (Projet de programme et budget 2016), renvoyant à la décision CA 3/1995, modifiée par la décision CA/17/1997 et la résolution CA 2/2008.3.

² Voir Statut du personnel, article 4.1.

³ Voir Statut du personnel, article 127 et commentaire 127.1.

Tableau 7 – Aperçu de la dotation en personnel de l'UPU par catégories principales (cadres et non cadres), 2013–2017

Fonctionnaires en poste	2013			2014			2015			2016			2017		
	Budget ordinaire	Ressources extrabudgétaires	Total	Budget ordinaire	Ressources extrabudgétaires	Total	Budget ordinaire	Ressources extrabudgétaires	Total	Budget ordinaire	Ressources extrabudgétaires	Total	Budget ordinaire	Ressources extrabudgétaires	Total
Directeur général/Vice-Directeur général	2,0	–	2,0	2,0	–	2,0	2,0	–	2,0	2,0	–	2,0	2,0	–	2,0
D 1 et D 2 (cadre)	10,0	–	11,0	11,0	–	12,0	11,0	–	12,0	9,0	–	10,0	8,0	–	9,0
D 1 et D 2 (non cadre)	0,0	1,0		0,0	1,0		0,0	1,0		0,0	1,0		0,0	1,0	
Catégorie professionnelle (cadre)	62,4	–	81,7	62,2	–	84,3	62,0	–	83,7	61,2	–	86,2	63,3	–	85,4
Catégorie professionnelle (non cadre)	8,0	11,3		8,7	13,4		8,0	13,7		7,0	18,0		7,0	15,1	
Catégorie des services généraux (cadre)	67,7	–	151,4	67,5	–	154,9	67,1	–	157,2	65,0	–	152,9	67,2	–	155,9
Catégorie des services généraux (non cadres)	0,6	83,1		3,0	84,4		4,0	86,1		4,0	83,9		3,0	85,7	
Total	150,7	95,4	246,1	154,4	98,8	253,2	154,1	100,8	254,9	148,2	102,9	251,1	150,5	101,8	252,3

Source: élaboré par le CCI à partir de la documentation du Programme et budget annuel de l'UPU.

N.B. Le tableau ne présente pas le personnel employé pour une courte durée, les personnes ne faisant pas partie du personnel, les consultants et les stagiaires. Le personnel correspondant aux ressources extrabudgétaires mentionné dans les tableaux du Programme et budget est ici considéré comme «non cadre».

155. Une analyse plus poussée des données a montré un déséquilibre marqué dans la représentation des Pays-membres au sein des groupes géographiques: seuls 55 des 192 Pays-membres sont représentés (28,7%). En outre, le personnel de trois Pays-membres représente 44,1% de l'effectif total de l'UPU, dont 23,3% sont des ressortissants de l'un de ces pays¹.

156. Les chiffres récents du recrutement reflètent les efforts de la Direction générale pour améliorer la diversité géographique du personnel. Dans cette optique, la Direction générale a décidé de modifier la disposition relative aux compétences linguistiques: la maîtrise de l'anglais ou du français est désormais considérée comme suffisante. Cette décision avait pour objectif d'augmenter le nombre de candidats qualifiés et d'améliorer la diversité géographique. Suite à cela, en juillet 2016, 60 Pays-membres étaient représentés au sein du personnel du Bureau international, contre 55 en août 2015. L'inspectrice appuie cette démarche et félicite le Directeur général pour les résultats obtenus en la matière. **L'inspectrice encourage la Direction générale à poursuivre de manière proactive l'ensemble des mesures visant à améliorer la diversité géographique du personnel de l'UPU en donnant la priorité au recrutement de candidats qualifiés originaires de régions sous-représentées et tout particulièrement de pays non représentés.**

Parité entre les sexes

157. L'UPU ne dispose d'aucune politique officielle concernant l'équilibre entre les sexes. L'annexe VII présente un tableau comparatif détaillé de la représentation des sexes dans les différentes catégories de personnel pour 2011 et 2015, lequel révèle une amélioration globale même si, pour certains postes, notamment les fonctionnaires de rang supérieur de la catégorie professionnelle, la parité entre les sexes reste un sujet de préoccupation majeur. Le CCI a constaté une légère augmentation du pourcentage de femmes occupant des postes des catégories professionnelle et des services généraux. Les femmes représentaient 46,6% du personnel cadre en 2015. Cependant, elles étaient pour la plupart employées dans la catégorie des services généraux et aux grades P 1 à P 3.

158. Il n'est donc pas surprenant que le rapport de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU Femmes) sur la représentation des femmes au sein du système des Nations Unies en 2013 ait classé l'UPU moins bien que d'autres organisations du système des Nations Unies. Au cours de la période 2003–2013, la part de femmes dans le système des Nations Unies est passée de 36,5 à 41,6%, alors que le pourcentage de femmes au sein de l'UPU passait de 20,3 à 28,7%, le grade P 1 ayant connu la plus grosse augmentation. Dans les tendances et projections pour la parité (2016), ONU Femmes a conclu que la parité à l'UPU sera atteinte en 2037 pour le grade P 3, jamais pour le grade P 4, en 2030 pour le grade P 5, en 2154 pour le grade D 1 et jamais pour les grades D 2 et de Sous-Secrétaire général².

159. L'équilibre hommes-femmes au sein de l'effectif de l'UPU, particulièrement au niveau le plus élevé, n'est pas satisfaisant. L'inspectrice reconnaît les mesures prises par la Direction générale pour améliorer la parité et salue l'intention de coopérer avec ONU Femmes. Toutefois, d'autres mesures sont nécessaires pour attirer davantage de candidats de sexe féminin à des postes des catégories professionnelle et supérieure. Celles-ci pourraient inclure la nomination d'une personne chargée de la coordination des questions d'égalité entre les sexes, l'intensification des activités de sensibilisation, le renforcement de la formation des membres du personnel en poste et la révision de la composition du comité de sélection du Comité des nominations et des promotions. **L'inspectrice suggère à la Direction générale d'intensifier ses efforts à cet égard, d'élaborer une politique d'égalité des sexes et d'intégration de cette question afin d'améliorer l'équilibre hommes-femmes au sein du Bureau international et de présenter un rapport sur les résultats de sa mise en œuvre dans le cadre du rapport annuel sur la gestion des ressources humaines présenté au CA. Une attention particulière devrait être accordée à l'augmentation de la part de femmes dans la catégorie professionnelle et aux grades les plus élevés de la Direction.** Dans ce contexte, l'inspectrice remarque que les postes de Directeur ouverts au début de 2017 ont été attribués à des candidats de sexe masculin, soit autant d'occasions manquées d'améliorer l'équilibre hommes-femmes à ce grade supérieur.

¹ Voir CA C 2 2015.1–Doc 13, tous les chiffres d'août 2015.

² Voir les fiches d'information d'ONU Femmes sur le statut des femmes au sein du système des Nations Unies (2013) et sur les tendances et projections en matière de parité (2016).

Personnes n'appartenant pas au personnel et consultants

160. Les consultants sont embauchés pour une courte durée afin d'exercer des fonctions particulières (réforme postale, qualité de service, services financiers postaux, etc.), principalement par la DCDEV, lorsque les compétences et l'expertise recherchées ne sont pas disponibles en interne. Leurs postes sont financés par le budget pour le développement et la coopération. La performance des consultants est évaluée sur la base de rapports de mission approuvés par les chefs de projets concernés. Tous les détails du recrutement des consultants (contrats, mandats et autres modèles) et leurs tâches sont précisés dans les procédures du Bureau international pour les projets d'assistance technique. Étant donné le nombre très limité de consultants engagés, aucun audit de l'utilisation de ces consultants n'a été mené. L'UPU a lancé une étude en vue de réviser sa politique et ses procédures liées à leur emploi.

161. Comme le notent les Vérificateurs externes dans leurs rapports, les dépenses liées aux consultants et aux services contractuels externes (tels que les traducteurs et interprètes), aux accords de service et aux autres personnes n'appartenant pas au personnel s'élevaient à environ 3,4 millions de CHF en 2013 et à 4,5 millions de CHF en 2015. Les services contractuels externes englobaient l'audit interne, le bureau d'éthique, l'Ombudsman et les services sociaux.

B. Autres questions de gestion des ressources humaines

Planification des ressources humaines

162. La gestion des ressources humaines à l'UPU s'appuie sur la stratégie de la Vision 2020, qui offre à l'UPU une base conceptuelle pour répondre aux besoins en ressources humaines de l'organisation à court et à moyen terme. La stratégie actuelle va être remplacée par une stratégie en matière de ressources humaines révisée pour le cycle 2017–2020 élaborée à partir de la SPMI et en tenant compte des décisions prises lors du Congrès d'Istanbul ayant des répercussions dans le domaine des ressources humaines.

163. Au moment de l'élaboration du présent examen, la Direction générale devait encore approuver la stratégie de ressources humaines révisée. Le projet de stratégie pour le cycle 2017–2020 se concentre sur quatre objectifs: la gestion des compétences, la mise en place d'un environnement de travail favorable, le partage des responsabilités et la promotion du leadership. Il donne des orientations quant au rôle futur de la DRH dans le cadre de sa mise en œuvre. Il est recommandé d'organiser une consultation poussée entre les dirigeants et les représentants du personnel sur la nouvelle stratégie et la communication de l'information.

164. La stratégie en matière de ressources humaines est un document de politique essentiel pour la gestion du Bureau international. L'inspectrice estime que les objectifs du projet de stratégie sont adéquats. Disposer des bonnes compétences au bon endroit est crucial pour la concrétisation des objectifs de l'organisation. L'inspectrice recommande de porter le projet de stratégie révisée à l'attention de tous les membres du personnel, dans le but de favoriser son appropriation par le plus grand nombre.

165. La recommandation ci-dessous vise à améliorer l'efficacité de la gestion des ressources humaines au sein du Bureau international.

Recommandation 8

Le Directeur général devrait, en priorité, finaliser la stratégie des ressources humaines pour le cycle 2017–2020 et la présenter lors de la deuxième session du CA de 2017 pour information.

Politiques de ressources humaines et leur mise en œuvre

166. Les politiques de ressources humaines et leur mise en œuvre s'appuient sur le Statut du personnel et le Règlement du personnel. Le Statut du personnel définit le cadre juridique des conditions de service ainsi que les droits et les obligations des membres du personnel cadre. Le Règlement du personnel détaille les modalités de mise en œuvre des dispositions du Statut du personnel. Le Statut du personnel est placé sous l'autorité du CA et le Règlement du personnel sous celle du Directeur général. Tout amendement au Règlement du personnel doit être présenté au CA pour information¹. Le Statut du personnel et le Règlement du personnel sont complétés par un certain nombre d'instructions administratives, et plusieurs comités statutaires participent à la mise en œuvre des politiques de ressources humaines, comme expliqué précédemment.

¹ Statut du personnel, passage relatif à la présentation de rapport, § 2.

167. La Direction générale estimait que le Règlement du personnel et le Statut du personnel étaient dépassés, qu'ils ne correspondaient plus aux besoins et aux attentes de l'organisation et qu'ils pouvaient devenir une entrave à une gestion efficace. C'est pourquoi, en 2015, elle a demandé au CA d'examiner et d'approuver des modifications au Statut du personnel. Tout en reconnaissant le statut d'institution spécialisée des Nations Unies de l'UPU, cette demande était également motivée par le souhait de définir une politique de gestion du personnel correspondant aux ressources disponibles qui soit plus souple et plus adaptée à sa taille, à son budget et à sa nature technique. Un groupe ad hoc sur les ressources humaines a été établi par le CA pour examiner les modifications proposées par le Bureau international. Le CA s'est appuyé sur le rapport de ce groupe pour adopter les modifications, étant entendu que les détails de leur mise en œuvre seraient conformes aux dispositions du régime commun des Nations Unies. Le nouveau Statut du personnel est entré en vigueur au 1^{er} avril 2016, avec le Règlement du personnel modifié en connaissance¹.

168. Depuis 1957, les conditions de service à l'UPU sont harmonisées avec les dispositions du régime commun des Nations Unies. C'est pourquoi elle doit mettre à jour ses règlements en fonction des décisions prises en la matière par l'Assemblée générale des Nations Unies². L'inspectrice estime que le dernier remaniement du Statut du personnel est prématuré, car il ne tient pas compte de la révision en profondeur de l'ensemble des prestations du régime commun adoptée par l'Assemblée générale en décembre 2015. L'ensemble révisé des prestations des Nations Unies est le résultat d'un examen complet mené par la Commission de la fonction publique internationale, en étroite collaboration avec les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies. Ce nouvel ensemble, qui simplifie et rationalise l'ancien système de droits et d'avantages, a été mis en place en deux étapes: le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} janvier 2017³.

169. Lors de l'examen de la version révisée du Statut du personnel et du Règlement du personnel, l'inspectrice a constaté avec inquiétude le caractère insuffisamment juridique de certaines dispositions. Le contenu de plusieurs dispositions du Statut du personnel a été complètement ou en partie transféré dans le Règlement du personnel. En conséquence de quoi, les dispositions dont la liste est présentée dans le tableau 8, auparavant soumises à l'autorité des Pays-membres, ont été en grande partie déplacées dans le Règlement du personnel, et sont donc désormais placées sous l'autorité du Directeur général.

Tableau 8 – Dispositions auparavant prévues par le Statut du personnel et désormais intégrées aux versions révisées du Statut du personnel et du Règlement du personnel

<i>Dispositions auparavant prévues par le Statut du personnel</i>	<i>Dispositions prévues par les versions révisées du Statut du personnel et du Règlement du personnel</i>
Article 3.1 (Traitement de base), §§ 2 à 4, relatifs au taux pour charge de famille	Nouvelle disposition 103.6 (Allocations familiales)
Article 3.4 (Avancement dans le grade)	Nouvelle disposition 103.4 (Augmentation périodique de traitement)
Article 3.5 (Indemnité de poste)	Nouvelle disposition 103.7 (Indemnités de poste)
Article 3.6 (Prime pour connaissances linguistiques)	Nouvelle disposition 103.9 (Prime pour connaissances linguistiques)
Article 3.10 (Indemnité pour frais d'études)	Nouvelle disposition 103.13 (Indemnité pour frais d'études)

¹ Voir CA 2016.1–Doc 6a (Gestion des ressources humaines au Bureau international).

² Voir Constitution de l'UPU, partie I (Aperçu historique).

³ Les éléments inclus dans le nouvel ensemble de la Commission de la fonction publique internationale sont les suivants: un barème de traitement unifié, avec la mise en place d'une indemnité pour conjoint à charge représentant 6% de la rémunération nette; une indemnité de parent isolé pour les fonctionnaires élevant seuls un ou des enfants à charge et subvenant à titre principal et continu à leur entretien dont le montant représente 6% de la rémunération nette; l'octroi d'avancements d'échelon tous les ans du premier au septième échelon, puis tous les deux ans pour les échelons suivants aux fonctionnaires des grades P 1 à P 5, et de maintenir l'octroi tous les deux ans aux fonctionnaires des grades D 1 et D 2; une indemnité pour frais d'études calculée selon un barème universel de remboursement d'une liste rationalisée de dépenses en lien avec l'éducation; de nouvelles modalités concernant la réinstallation; l'ajustement de la prime de sujétion avec une augmentation des montants pour les fonctionnaires sans personne à charge; un nouvel élément famille non autorisée en remplacement de l'actuelle prime de sujétion complémentaire; un nouvel élément incitation à la mobilité en remplacement de l'indemnité de mobilité actuelle; des modifications apportées au droit à congé dans les foyers, qui sera accordé aux fonctionnaires dans les lieux d'affectation des grades D et E qui ne sont pas couverts par le régime des congés de détente, et le versement d'une prime de recrutement aux experts possédant des compétences très spécialisées.

<i>Dispositions auparavant prévues par le Statut du personnel</i>	<i>Dispositions prévues par les versions révisées du Statut du personnel et du Règlement du personnel</i>
Article 3.11 (Allocations familiales)	Nouvelle disposition 103.6 (Allocations familiales)
Article 3.19 (Indemnité de mobilité et de sujétion)	Nouvelle disposition 103.17 (Indemnité de mobilité et de sujétion)
Article 4.12 (Lettre de nomination)	Nouvel article 4.9 (Lettre de nomination) et détails dans la nouvelle disposition 104.5 (Procédures de nomination)
Article 9.6 (Indemnité de licenciement)	Nouvelle disposition 109.4 (Indemnité de licenciement)
Article 9.7 (Prime de rapatriement)	Nouvel article 9.4 (Prime de rapatriement), et détails dans la disposition 109.1 (Prime de rapatriement)

Source: élaboré par le CCI.

170. La distribution des réponses à la consultation du personnel menée par le CCI montre que le Bureau international n'a pas réussi à exposer à son personnel la valeur ajoutée de la procédure de révision et les améliorations apportées par celle-ci, à la fois pour les membres du personnel et pour l'organisation (v. annexe VIII). L'opinion la plus répandue est qu'un excès de pouvoir a été transféré des Pays-membres vers la Direction générale, qu'il existe un manque de transparence et que cette procédure n'a pas amélioré la situation des membres du personnel.

171. L'inspectrice souligne le fait que les détails des conditions de service ne sont pas une question purement administrative en raison de leurs répercussions sur le budget. C'est pourquoi elles doivent être soumises aux décisions et à la supervision des Pays-membres. Dans un tel contexte, l'inspectrice estime que les dispositions listées précédemment doivent être réintégrées dans le Statut du personnel, le cas échéant dans des annexes, comme c'est le cas pour le Secrétariat des Nations Unies¹. L'inspectrice a été informée que la plupart des changements apportés par l'ensemble révisé des prestations ont été mis en œuvre au moyen du Règlement du personnel.

172. La recommandation ci-dessous vise à améliorer la supervision et la conformité de la gestion des ressources humaines au sein du Bureau international.

Recommandation 9

Le CA devrait charger le Directeur général de lui présenter, lors de sa première session de 2018, les versions révisées du Statut du personnel et du Règlement du personnel pour considération et approbation. La révision devrait comprendre la réintégration des conditions de service, y compris les éléments de l'ensemble révisé des prestations, dans le Statut du personnel. Le CA devrait envisager d'appliquer la bonne pratique du Secrétariat des Nations Unies consistant à énumérer les conditions de service dans les annexes du Statut du personnel.

Évaluation des performances

173. Les procédures actuelles d'évaluation des membres du personnel nommés à titre permanent/continu et pour une durée déterminée sont régies par une instruction administrative de 2007². Les principes de base de l'évaluation des performances sont énoncés dans quatre autres documents mis à la disposition du personnel sur l'intranet de l'UPU. Ces principes sont similaires à ceux appliqués dans les autres organisations du système des Nations Unies, à quelques exceptions près. Dans les réponses à la consultation du personnel menée par le CCI, 45% des personnes interrogées ont remis en question l'utilité de l'évaluation en tant qu'outil de gestion (pour récompenser les bons résultats ou sanctionner les mauvais). La Direction générale considère comme élevé le niveau de conformité avec l'obligation de réaliser une évaluation du personnel.

¹ Voir ST/SGB/2017/1 et Corr 1: Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, annexe I (Barème des traitements et dispositions connexes), annexe II (Lettre de nomination), annexe III (Indemnité de licenciement), et annexe IV (Prime de rapatriement).

² Instruction administrative n° 28/Rev 1, relative à la gestion des performances (2007).

L'examen a démontré que plus de 90% des membres du personnel ont reçu une évaluation globalement positive. Néanmoins, des problèmes ont été relevés par la Direction générale concernant la précision de ces évaluations (notamment des surévaluations et des sous-évaluations) et l'engagement des supérieurs hiérarchiques à formuler des commentaires honnêtes et constructifs.

174. Le système d'évaluation du personnel est en cours d'examen et de mise à jour à la lumière du travail actuellement mené sur le projet de stratégie en matière de ressources humaines pour le cycle 2017–2020. Parmi les points essentiels envisagés figurent l'amélioration des moyens de lutte contre les mauvais résultats du personnel et l'identification et la récompense des excellents résultats, la mise en place d'une procédure d'objection et le renforcement des liens entre le système d'évaluation du personnel et les actions en matière de ressources humaines (p. ex. planification de la relève, promotions et renouvellement des contrats). Dans le cadre de l'examen des politiques de gestion des performances, la Direction générale prévoit de réviser le cadre de compétences actuel et de modifier les annonces de postes en fonction de ce nouveau cadre. Par ailleurs, l'UPU prévoit d'établir un système d'évaluation des performances en ligne. Les principaux éléments envisagés seront bienvenus, car ils sont fréquemment partagés par d'autres organisations du système des Nations Unies.

Reclassement et suppression de postes

175. Les principes applicables à la nomination, à la promotion et au transfert de personnel sont exposés en des termes généraux dans le Statut du personnel et dans le Règlement du personnel. Les dispositions relatives au classement des postes dans toutes les catégories sont énoncées dans une instruction administrative¹. La décision finale concernant le classement/reclassement des postes appartient au Directeur général, sur la base d'une procédure administrative à laquelle prennent part, entre autres, des commissions internes et un classificateur externe. Selon le rapport annuel sur les ressources humaines pour 2012, la DRH a traité 30 dossiers de classement de poste, dont 28 étaient des demandes de reclassement. L'inspectrice note que, depuis juillet 2013, suite à la décision du Directeur général de suspendre le reclassement des postes, les membres du personnel et leurs supérieurs hiérarchiques n'ont plus la possibilité de demander le reclassement de leur poste. Les activités du Comité permanent de reclassement des postes ont été suspendues en conséquence.

176. Le processus de reclassement n'est pas lié au processus budgétaire, et ses résultats ne sont donc pas approuvés par les Pays-membres. Concernant l'autorité en matière de reclassement des postes, le CCI avait noté, dans son examen de 2008, qu'il pouvait y avoir différentes interprétations du Règlement général applicable. Il était indiqué dans le rapport que le Congrès fixe le plafond des dépenses quadriennal et que le CA approuve le Programme et budget et, avec celui-ci, le nombre de postes créés, et que le Directeur général a autorité pour administrer et gérer le Bureau international dans ce cadre. On peut donc déduire de ces éléments que le Directeur général a le pouvoir de reclasser les postes et de n'en informer le CA qu'a posteriori, à condition que le plafond fixé par le Congrès soit respecté et que le nombre de postes créés ne soit pas dépassé. Il convient de noter que, dans le contexte de la dernière restructuration du Bureau international, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017, un poste de cadre de grade G 7 a été converti en poste cadre de grade P 3, un poste non cadre de grade P 3 reclassé en grade P 5 et un poste D 1 reclassé en D 2².

177. Dans le rapport du CCI de 2008, faisant référence à la résolution 37/126 de l'Assemblée générale, l'inspectrice émettait de nettes réserves et estimait que, en accord avec d'autres recommandations du CCI, «tout reclassement de poste devrait être approuvé dans le cadre du processus budgétaire et non pas après coup; le fait d'informer les Pays-membres après coup par le biais du Programme et budget est contraire à la règle relative à l'approbation de l'organigramme du Bureau international. En outre, cette pratique constitue un moyen détourné d'accorder des promotions. Elle pose des problèmes de transparence et d'équité et devrait être abolie. Par conséquent, tout reclassement de poste de la catégorie professionnelle, d'une part, et de la catégorie des services généraux vers la catégorie professionnelle, d'autre part, devrait être soumis à l'approbation des Pays-membres dans le cadre du processus budgétaire avant que le reclassement soit effectué et conformément aux directives de la Commission de la fonction publique internationale.»³ **À la lumière des derniers reclassements, l'inspectrice rappelle la recommandation énoncée dans l'examen du CCI de 2008. Étant donné les implications financières à long terme, elle souligne que le classement et le reclassement des postes devraient être intégrés dans le processus budgétaire et approuvés par le CA.**

¹ Instruction administrative n° 17/Rev 3, relative au classement des postes (2009).

² Voir CA 2016.2–Doc 13 (Nouvelle structure du Bureau international pour le cycle d'Istanbul).

³ JIU/REP/2008/1.

178. Selon le rapport sur les ressources humaines pour la période allant de novembre 2014 à septembre 2015, cinq postes ont été supprimés, dont trois postes pourvus de Directeur et de catégorie professionnelle, et les contrats à titre continu/permanent des membres du personnel concernés ont pris fin en mai 2015¹. Suite à une recommandation de la Direction générale, la décision de supprimer ces postes a été prise par le Président du CA, au titre de l'article 12 de son Règlement intérieur. Le CA, organe chargé de la création et de la suppression des postes, n'a pas été consulté². L'inspectrice a été informée que la suppression de ces postes constituait une urgence, compte tenu de leur implication financière, et qu'elle n'avait pas pu être reportée à la session suivante du CA. **L'inspectrice ne voit pas en quoi ces suppressions de poste constituaient une urgence. Les propositions de suppression de poste (en particulier d'un poste de Directeur) devraient être présentées au CA, comme le prévoit le Règlement général, afin de permettre aux Pays-membres d'exercer une supervision appropriée³.**

Développement de carrière et formation

179. Le mécanisme de promotion à titre personnel est suspendu depuis 2011. La promotion se fait soit par le reclassement de poste, soit par la nomination à un poste vacant de grade supérieur suite à un processus de sélection ouvert. L'article 4.2 du Statut du personnel stipule ce qui suit: «Sans entraver l'apport de talents nouveaux aux divers grades, il doit être pleinement tenu compte, pour les nominations aux postes vacants, des aptitudes et de l'expérience que peuvent posséder des personnes qui sont déjà au service de l'Union.» Conformément à cette disposition, l'instruction administrative relative au classement de poste stipule que les postes reclassés à un grade supérieur doivent faire l'objet d'une diffusion interne, à quelques exceptions près. Environ 29% des personnes ayant répondu à la consultation du personnel menée par le CCI considèrent que le processus de recrutement de l'UPU est équitable et transparent, contre 45% qui pensent le contraire. Concernant la promotion, 55% des personnes interrogées ne considèrent pas ce processus comme équitable et transparent. De nombreux commentaires ont été formulés, exprimant pour la plupart une inquiétude liée aux possibilités limitées de développement de carrière et des réserves concernant le processus de recrutement.

180. L'UPU ne possède pas de politique formelle en matière de rotation et de mobilité. Le projet de stratégie en matière de ressources humaines pour le cycle 2017–2020 prévoit la mise en place d'une politique de rotation du personnel à tous les niveaux. Cependant, l'UPU étant une organisation très spécialisée au siège relativement petit, ne comptant que sept Coordonnateurs régionaux de projet et aucune autre représentation régionale ou de terrain, les possibilités de mobilité et de rotation sont limitées. L'inspectrice considère que les possibilités de mobilité et de rotation sont importantes pour le développement de carrière du personnel et encourage les initiatives en la matière.

181. Pour des raisons financières, le budget de la formation a baissé ces dernières années. En 2016, il s'élevait à 300 000 CHF, ce qui représente 0,7% du total des dépenses de personnel et se rapproche du ratio habituel d'environ 1% que l'on trouve dans le système des Nations Unies. Cependant, il convient de noter que le Réseau ressources humaines du Conseil de coordination des chefs de secrétariat recommandait, en 2003, que la norme pour les dépenses de formation soit fixée à 2% du total des dépenses de personnel⁴. La plupart des fonds de formation sont gérés par la DRH pour des programmes de formation en langues et pour appuyer les initiatives de formation centralisées ou la formation individuelle. En outre, la DCDEV gère des fonds de formation distincts afin de proposer des formations dans le cadre de ses programmes de développement.

182. La formation du personnel est considérée comme essentielle pour améliorer l'efficacité de l'UPU. Par conséquent, le développement de carrière et la formation sont considérés comme des priorités dans le projet de stratégie en matière de ressources humaines pour le cycle 2017–2020. En accord avec cette priorité stratégique, l'UPU envisage de renforcer l'enseignement à distance. La formation linguistique arrive en tête des programmes d'enseignement de l'UPU, étant donné que le Bureau international possède deux langues de travail. En 2016, l'UPU a consacré 45% de ses ressources de formation aux cours de langue. La répartition globale des ressources de formation est illustrée dans la figure II.

¹ Voir CA C 2 2015.1–Doc 13 (Gestion des ressources humaines du Bureau international).

² Voir CA C 2 2015.1–Doc 12 (Gestion des ressources humaines, modification de la structure organisationnelle du Bureau international).

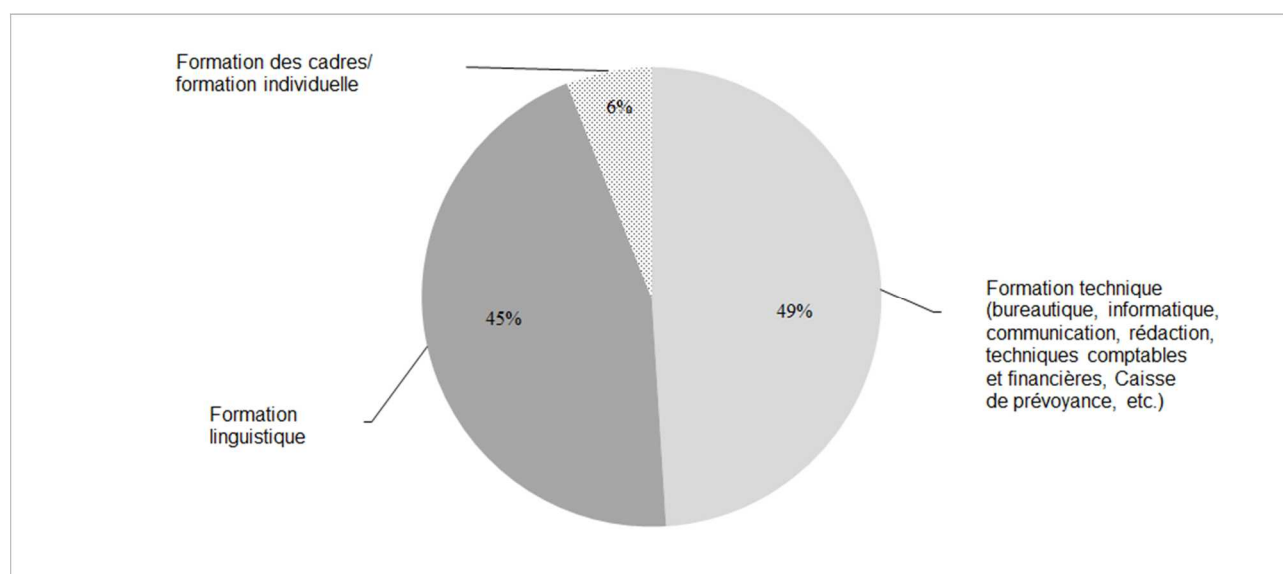
³ Voir Règlement général, article 107.

⁴ Voir CEB/2003/HLCM/17 (Organizational Learning Framework overview) (en anglais uniquement).

183. Moins de 45% des personnes ayant répondu à la consultation du personnel par le CCI considèrent que les activités de formation et de développement proposées par l'UPU sont adaptées pour renforcer leur savoir-faire et leurs compétences. À la question de savoir si les opportunités en matière de formation et de développement à l'UPU sont adaptées aux besoins en matière d'évolution professionnelle, seuls 34,5% des personnes interrogées ont répondu affirmativement, contre 36% négativement.

184. La formation en langue est essentielle dans un secrétariat tel que le Bureau international, qui possède deux langues de travail¹. Dans les commentaires formulés dans le cadre de la consultation du personnel par le CCI, des critiques ont été faites concernant le nombre croissant de membres du personnel du Bureau international dont le niveau de français est insuffisant. Dans un souci de bonne communication interne, l'inspectrice considère qu'il est nécessaire que les membres du personnel maîtrisent les langues de travail exigées. Cependant, le développement de carrière en général et le développement des compétences au travail doivent faire l'objet de plus d'attention. **Par conséquent, l'inspectrice recommande une augmentation du budget formation afin d'aider le personnel à développer de nouveaux savoir-faire et de nouvelles compétences.**

Figure II – Répartition des ressources de formation de l'UPU en 2016



Source: élaboré par le CCI à partir des informations communiquées par le Bureau international.

185. L'UPU n'a pas défini de politique officielle d'apprentissage et de développement à l'échelle de l'organisation. Or, étant donné que le Bureau international a besoin d'un personnel hautement qualifié, doté de compétences d'encadrement, professionnelles, techniques et linguistiques adaptées, une telle politique devrait faire partie de la stratégie de ressources humaines. Il conviendrait de déterminer le champ et les domaines de connaissance les plus appropriés ainsi que les méthodes de formation les plus adaptées. Pour l'élaboration de cette politique, il est recommandé de procéder à un inventaire des savoir-faire et compétences à l'échelle de l'organisation afin de déterminer les forces et les faiblesses du personnel de l'UPU. À l'heure actuelle, les obligations et les besoins en matière de formation du personnel de l'UPU sont généralement définis par l'orientation stratégique de l'organisation et, au niveau individuel, au travers de l'évaluation globale des performances de chaque membre du personnel. Le CCI a été informé qu'un programme complet sur les possibilités de formation pour le personnel est en train d'être finalisé. En outre, le Bureau international détermine les besoins de formation des Directeurs et de leur personnel dans une analyse annuelle.

186. À l'UPU, la formation obligatoire est limitée. Le personnel des bureaux régionaux doit suivre quelques cours liés aux obligations de formation du système des Nations Unies sur le terrain. Le personnel de l'UPU qui travaille au siège n'est tenu de participer qu'à une formation obligatoire (sur la déontologie), alors que le personnel du Secrétariat des Nations Unies doit suivre une série de formations, avec un module supplémentaire pour les cadres supérieurs, les cadres opérationnels et le personnel administratif et technique (achats, ressources humaines, TIC, etc.). Par rapport aux pratiques du Secrétariat des Nations Unies (formation annuelle minimale de cinq jours ouvrés au moyen de sessions formelles et informelles), le nombre et la

¹ Règlement général, article 154.

portée des formations obligatoires à l'UPU sont insuffisants. **Compte tenu des conclusions ci-dessus, l'inspectrice estime que la Direction générale devrait mettre en place un programme complet de formations obligatoires pour l'ensemble des membres du personnel. À des fins de rationalisation des coûts, la participation à des formations en ligne, une collaboration avec l'Office des Nations Unies à Genève et le recours à sa capacité de formation pourraient être envisagés.**

Relations entre la Direction et le personnel

187. D'après les conclusions de l'examen mené par le CCI sur ce sujet en 2012, les relations entre la Direction et le personnel de l'UPU étaient tendues pendant la période 2009–2011, le point culminant de la crise ayant eu lieu en 2010¹. L'Association du personnel joue le rôle d'interlocuteur avec la Direction générale et représente le personnel au sein des organes consultatifs réglementaires sur les ressources humaines et les questions intéressant le personnel. En 2016, la composition du Comité de l'Association du personnel a été modifiée avec la suppression d'une irrégularité solidement ancrée concernant les membres du personnel retraités. Auparavant, lorsqu'ils prenaient leur retraite, les membres du personnel conservaient le statut de membre de l'Association du personnel et, par conséquent, leur droit de vote. En vertu du nouveau Statut du personnel, depuis le 1^{er} avril 2016, le statut de membre de l'Association du personnel est réservé aux membres du personnel actifs².

188. Bien que les relations entre la Direction et le personnel dans l'ensemble aient été décrites comme bonnes lors des entretiens, l'évaluation globale des réponses à la consultation du personnel par le CCI reste critique sur certains points. La majorité des membres du personnel (68,4%) considère que les relations entre la Direction et le personnel sont actuellement très bonnes (8,3%), bonnes (24,8%) ou satisfaisantes (35,3%). Cependant, seul un quart (25,5%) estime que les mécanismes et procédures internes existants sont efficaces pour prévenir et résoudre les conflits et les doléances.

189. Avec l'Association du personnel, le Comité de recours et l'Ombudsman, l'UPU est dotée des mécanismes nécessaires pour assurer la représentation du personnel et traiter les plaintes et les doléances de celui-ci. Les entretiens et la consultation du personnel menée par le CCI ont cependant révélé que certains de ces mécanismes sont mal connus ou font l'objet de défiance. En particulier, le fonctionnement et l'efficacité du Comité de recours sont des sujets de préoccupation pour de nombreux membres du personnel. Seulement 22% des personnes interrogées considèrent que le Comité de recours tel qu'il existe est un moyen efficace de traiter des recours concernant des décisions administratives. Cette conclusion est cohérente avec le nombre élevé de commentaires négatifs reçus des membres du personnel concernant ce comité. Lorsqu'il a adopté le Statut du personnel révisé, le CA a également approuvé l'externalisation du Comité de recours (le recours au Comité d'appel mondial de l'Organisation mondiale de la santé à Budapest est actuellement à l'étude) et le maintien du comité interne uniquement de manière provisoire. Il faut espérer que cette externalisation permettra d'améliorer les relations entre la Direction et le personnel.

190. Les personnes ayant répondu à la consultation du personnel menée par le CCI étaient assez divisées sur la question de l'appui apporté par les représentants du personnel concernant les plaintes et les doléances dans les relations avec la Direction. Pour 32,3% des personnes, cet appui est effectif, alors que pour 31,6% il ne l'est pas. Les personnes interrogées étaient également partagées concernant la question de savoir si les représentants du personnel sont dûment associés par la Direction aux grandes décisions concernant le personnel (27% pensent qu'ils le sont et 28,5% pensent le contraire). Ces divergences d'opinions suggèrent que ni la Direction générale ni l'Association du personnel n'ont pleinement convaincu les membres du personnel de l'utilité et de l'objectivité des procédures en place, ou de l'engagement de l'Association du personnel à traiter efficacement les préoccupations et les doléances du personnel et à prendre part à toutes les décisions relatives aux politiques et aux pratiques en matière de ressources humaines de manière satisfaisante. L'inspectrice considère que des efforts dans ce domaine permettraient d'améliorer considérablement la confiance au sein du personnel, ce qui profiterait à l'ensemble des parties concernées et favoriserait l'instauration d'un environnement de travail propice.

¹ Pour une analyse détaillée des relations entre la Direction et le personnel, voir le document complémentaire à l'examen du CCI sur les relations entre le personnel et l'administration dans les institutions spécialisées des Nations Unies et les entités appliquant le régime commun (JIU/REP/2012/10), disponible sur le site Web du CCI.

² Voir Statut du personnel, article 8.1.

Bureau de déontologie

191. La déontologie est l'un des éléments du dispositif de responsabilité. L'objectif d'un bureau de déontologie est de veiller à ce que le personnel agisse en accord avec sa mission et affiche les meilleurs niveaux de compétence et d'intégrité, conformément à la Charte des Nations Unies, ainsi qu'aux Statut et Règlement du personnel et au Code de conduite de l'UPU, en instaurant une culture de l'éthique, de la transparence et de la responsabilité au sein du Bureau international. Les instructions administratives 34 et 35, qui régissent les mécanismes de résolution des différends liés à la discrimination, à l'abus de pouvoir et au harcèlement, ainsi que la protection des personnes qui signalent des comportements répréhensibles et coopèrent dans le cadre des audits ou des enquêtes dûment autorisés, autorisent l'intervention du bureau de déontologie dans le contexte de la question des représailles.

192. En 2009, suite à la recommandation du rapport du CCI de 2008, le CA a créé un bureau d'éthique en tant que seconde fonction rattachée à un poste existant au sein de la DAJ¹. Toutefois, conformément à une autre recommandation du CCI dans son rapport d'examen de 2010 sur la déontologie au sein du système des Nations Unies², le CA de 2011 a décidé de placer cette fonction au sein du bureau de déontologie d'une autre organisation du système des Nations Unies afin d'éviter un conflit d'intérêts possible dû à la dualité éthique et juridique de la fonction. Un accord a été signé avec l'UIT afin que son bureau de la déontologie remplisse cette fonction pour l'UPU à compter de 2012.

193. En juillet 2013, le poste au sein de l'UIT est devenu vacant et l'est resté pendant quelques temps; durant cette période, la fonction de bureau de déontologie à l'UPU a été temporairement assurée en interne par la DRH. En 2014, le CA a autorisé le Bureau international à sous-traiter cette fonction à un prestataire externe³. Après un processus d'appel d'offres restreint, la fonction de déontologie a dans un premier temps été confiée à Deloitte, en 2015. Lorsque le CA a décidé de prolonger la phase pilote jusqu'en 2018, la mission a été transférée à BDO Consulting. Toutefois, l'accord général conclu avec l'UIT a été maintenu. Il convient de noter que l'UIT et l'Organisation mondiale de la météorologie ont récemment conclu un protocole d'accord relatif à la création d'un bureau de déontologie commun, lequel est devenu opérationnel en 2017.

194. L'examen a révélé un faible niveau de promotion de la déontologie et de formation dans ce domaine depuis juillet 2013, et l'absence totale d'activités en 2015. La formation n'a repris qu'en 2016. Le dernier rapport complet sur la déontologie produit par le bureau de la déontologie de l'UIT date de 2012. Lorsque cette fonction était assurée temporairement par la DRH, la question de l'éthique a été brièvement mentionnée dans le rapport sur les ressources humaines de 2014. Depuis, le prestataire de la fonction de déontologie n'a présenté qu'un seul rapport annuel, lors de la première session du CA en 2017.

195. L'inspectrice note avec inquiétude le niveau globalement insuffisant d'activités d'éthique au cours des dernières années et le manque de rapports réguliers présentés aux organes directeurs en la matière. L'absence totale d'activités en 2015 et le peu de formations tenues en 2016 (pour un coût de 19 000 CHF environ) représentent un risque pour l'organisation. L'existence d'un cadre institutionnel actif est une condition indispensable au respect des normes éthiques et à la promotion d'une bonne gouvernance. Les formations relatives à la déontologie doivent être complétées par l'élaboration et la mise à jour régulière d'une politique en matière d'éthique fondée sur les normes des Nations Unies ainsi que par des instruments permettant au personnel d'avoir accès à la fonction et à des informations et orientations sur ladite politique. Compte tenu de l'externalisation de la fonction de bureau de déontologie, l'inspectrice recommande la création d'un site Web interne complet qui permettrait de rendre cette fonction plus accessible aux membres du personnel. Celui-ci devrait être complété par le renforcement de la capacité du bureau d'éthique, au-delà de la formation.

196. La Direction générale a rapporté à la première session du CA de 2017 qu'elle avait examiné les options concernant la fonction de déontologie. Compte tenu des besoins spécifiques de l'UPU et du peu de ressources disponibles, elle a décidé de privilégier l'externalisation de la fonction sous la forme d'un service «à la demande». La recommandation d'avoir recours aux services d'un prestataire externe pendant le cycle d'Istanbul a été appuyée par le CA. **Au vu du faible niveau d'activités, l'inspectrice recommande que le Directeur général examine attentivement l'accord conclu avec le prestataire externe actuel de la fonction de déontologie afin qu'il fournisse des services allant au-delà de la sensibilisation et de la formation pour que les normes des Nations Unies en la matière soient respectées.**

¹ Voir CA C 3 2009.1–Doc 17 (Mise en œuvre du bureau d'éthique au Bureau international).

² JIU/REP/2010/3.

³ Voir CA C 2 2014.1–Doc 12a (Bureau d'éthique et exercice de déclaration financière 2014).

Programme de déclaration de situation financière

197. En 2009, le CA a approuvé le programme de déclaration financière et de déclaration d'intérêts¹ de l'UPU, puis le Bureau international a publié une instruction administrative précisant les procédures et règles applicables à sa mise en œuvre². Bien que le CCI ait recommandé, en 2008, qu'une fonction de déontologie établie administre le programme de déclaration financière, celui-ci en reste séparé à l'UPU. Depuis 2014, la vérification des déclarations de situation financière et des déclarations d'intérêts est assurée par un prestataire de services externe indépendant: Hudson-Ethics Consulting Company. Le prestataire choisit au hasard des membres du personnel qui doivent fournir des pièces justificatives en lien avec leur déclaration de situation financière. En 2015, l'exercice a concerné 51 fonctionnaires, allant du Directeur général aux membres du Comité d'adjudications et d'achats; aucun conflit d'intérêts n'a été identifié. Concernant l'obligation de présenter un rapport annuel, l'inspectrice note qu'aucun rapport n'a été présenté en 2016. Elle a été informée que le rapport de l'examineur indépendant sur les déclarations financières pour 2015 a été présenté lors de la première session du CA en 2017³.

Fonction de médiation et service social

198. L'UPU dispose d'une fonction de médiation depuis 2012⁴. Celle-ci est fondée sur un accord bilatéral de services et elle est assurée par l'Ombudsman de La Poste Suisse. Ce contrat a été renouvelé jusqu'en 2019. Les informations relatives aux services de l'Ombudsman sont présentées dans une instruction administrative, une communication de service et dans la section de l'intranet de l'UPU consacrée aux ressources humaines⁵. D'après l'instruction administrative n° 37, l'Ombudsman est une personne indépendante et neutre qui offre une assistance de manière confidentielle, privée et impartiale en vue de la résolution à l'amiable de problèmes ou conflits liés au travail au sein de l'UPU. Ce service est accessible à l'ensemble des employés de l'UPU, y compris au personnel de renfort et aux stagiaires, quels que soient leur type de contrat et leur lieu de travail.

199. Comme indiqué lors des entretiens et confirmé par les résultats de la consultation du personnel menée par le CCI, cette fonction présente des limites. Seuls 25,5% des personnes interrogées ont répondu que, selon elles, l'Ombudsman offre un moyen informel efficace de prévenir ou de résoudre les conflits. Les réponses laissent penser que les membres du personnel ne sont pas tous au courant de l'existence de cette fonction et de ses avantages, et n'ont donc pas forcément recours à cette solution, pourtant souhaitable, pour résoudre leurs problèmes. Pendant la période 2013–2016, l'Ombudsman a traité entre quatre et 17 cas par an⁶. L'Ombudsman rend régulièrement compte de son activité au Directeur général, mais pas aux organes directeurs.

200. **L'inspectrice estime que l'UPU gagnerait à renforcer la fonction de médiation et à lui donner davantage de visibilité en tant que premier recours pour la résolution de conflits.** Pour commencer, la Direction générale devrait intégrer la fonction de médiation à la culture organisationnelle, notamment par l'instauration de contacts réguliers. Des mesures appropriées devraient être prises pour sensibiliser le personnel au rôle et au fonctionnement des services de l'Ombudsman. Dans ce but, il conviendrait de mettre en place des réunions régulières avec le Directeur de la DRH et des réunions avec l'ensemble du personnel. L'inspectrice prend note du projet de la DRH d'élaborer une communication de service concernant les autres services proposés par La Poste Suisse au personnel de l'UPU. Concernant l'établissement de rapports, l'inspectrice attire l'attention du CA sur l'examen mené en 2015 par le CCI sur les services d'Ombudsman dans les organismes du système des Nations Unies, dans lequel il était recommandé que «les organes délibérants des organismes du système des Nations Unies [fassent] en sorte que l'Ombudsman puisse leur faire rapport régulièrement sur les problèmes d'ordre structurel⁷».

201. Depuis 2007, La Poste Suisse exerce également pour l'UPU une fonction de service social. Il s'agit notamment de conseils relatifs aux problèmes personnels, de la fourniture d'une assistance et de la formation des dirigeants et des cadres, toujours avec l'accord préalable de la DRH, et de conseils concernant

¹ Voir CA C 3 2009.1–Doc 17.

² Instruction administrative n° 32/Rev 4, relative à la déclaration financière et à la déclaration d'intérêts (2016).

³ Voir CA C 1 2017.1–Doc 7 et annexe 1 (Exercice de déclaration financière 2016).

⁴ Instruction administrative n° 37, relative au bureau de l'Ombudsman (2012).

⁵ Communication de service n° 17/2012, relative à la mise en place d'un service d'Ombudsman.

⁶ Nombre de cas traités par l'Ombudsman: 7 (2013), 4 (2014), 17 (2015) et 16 (2016).

⁷ Voir JIU/REP/2015/6, recommandation 5.

l'avancement professionnel et la carrière (pour les membres du personnel qui souhaitent poursuivre leur carrière ailleurs qu'à l'UPU). Ce service est accessible à l'ensemble des membres du personnel du Bureau international, quelle que soit leur ancienneté, à l'exception du personnel temporaire¹.

VII. Supervision

202. Au sein de l'UPU, la fonction de supervision se compose de la fonction d'audit interne, externalisée à un prestataire de services, et de deux mécanismes de supervision externe, à savoir le Vérificateur externe et le CCI. En outre, un Comité interne d'audit a pour fonction de contrôler le cadre de supervision. Le programme «Gouvernance et systèmes d'information de gestion» de la DIRCAB coordonne les activités de gouvernance, notamment la planification du travail et l'échange d'informations. Il ne conduit pas les activités d'audit, mais gère les relations entre le Vérificateur externe, le CCI, le mandataire de la fonction d'audit interne et le Comité interne d'audit. Par ailleurs, il est chargé du système de contrôle interne du Bureau international, de la gestion du bureau d'éthique et du programme de déclaration financière, de la supervision du processus des achats et du développement d'un système de prise de décisions pour la Direction générale.

A. Supervision interne

Audit interne

203. Depuis 2011, les activités d'audit interne sont réalisées pour le compte de l'UPU par un prestataire de services externe. Auparavant, la fonction d'audit interne correspondait à 50% du mandat d'un poste, puis, à partir de 2009, à la totalité du mandat d'un poste cadre au sein du Bureau international. Dans son rapport circonstancié sur les lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies, le CCI recommandait que la fonction d'audit interne et d'investigation soit placée sous l'autorité d'une autre organisation du système des Nations Unies, étant donné que le budget de l'UPU était inférieur au seuil de 250 millions d'USD par exercice bisannuel². En 2010, le CA a décidé, à la demande du Bureau international, d'externaliser cette fonction³. Après un exercice pilote d'un an, et suite à un processus d'appel d'offres ouvert, cette tâche a été confiée à Ernst & Young pour une période non renouvelable de six ans (2012–2017). La Direction générale a expliqué que, en raison de la taille de l'organisation, ce contrat permettait à l'UPU d'obtenir des services à un meilleur coût et de tirer parti des pratiques et des ressources d'un prestataire d'audit interne professionnel. Le coût de la prestation d'audit interne est d'environ 125 000 CHF par an⁴.

204. La Charte de révision interne de l'UPU est incluse dans le Règlement financier et définit les principes qui régissent la fonction d'audit interne⁵. C'est en 2015 que cette dernière a été mise à jour pour la dernière fois, après qu'une décision du Congrès a autorisé les Pays-membres à accéder aux rapports d'audit interne. Les dispositions de la charte respectent les normes professionnelles requises et les recommandations du CCI en la matière. Le CCI a été informé que la Charte de révision interne est mise à jour régulièrement et soumise au CA lorsque des modifications sont jugées nécessaires. Le cas s'est notamment produit en 2009 et en 2015. Le CCI recommande qu'une charte de révision interne soit réexaminée au minimum tous les trois ans et que le résultat soit présenté au premier dirigeant et au comité de contrôle; toutes les propositions de changement devraient être présentées à l'organe directeur pour approbation.

205. La Charte de révision interne spécifie que «la révision interne se définit, à l'UPU, comme une fonction indépendante apportant au Directeur général et, à travers lui, aux organes directeurs l'assurance que l'organisation est gérée de manière efficace, productive et économique». Les audits internes mis en œuvre de façon annuelle sont conformes au plan de travail convenu avec le Directeur général. À l'UPU, ceux-ci ont été conduits sur la base des risques particuliers identifiés lors d'une évaluation des risques réalisée en 2014 avec la méthodologie d'Ernst & Young. Les audits internes sont réalisés conformément aux normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne. L'analyse du travail d'audit interne, à laquelle il est fait référence dans le tableau 9 et qui a été mise à la disposition de l'inspectrice, indique que les rapports ont suivi le même schéma ces dernières années. S'appuyant sur l'analyse de leurs constituants spécifiques, les auditeurs internes formulent des recommandations claires dans le but de diminuer les risques et de définir des plans d'action assortis d'échéances concrètes visant leur mise en œuvre complète.

¹ Voir communication de service n° 4/2007, relative aux services sociaux.

² Voir JIU/REP/2006/2, § 47, et recommandation 14 (b).

³ Voir CA C 3 2010.1–Doc 22 (Rapport du réviseur interne).

⁴ Voir JIU/REP/2016/8, annexe V, lettre A.

⁵ Voir Règlement financier, annexe 4, Charte de révision interne.

⁶ JIU/REP/2016/8, § 56, et JIU/REP/2010/5, recommandation 1.

Tableau 9 – Audits internes portant sur les principaux risques encourus depuis 2011

<i>Principaux risques</i>	<i>Rapports d'audit interne</i>
Risque 1 – Rôle et pertinence	Gouvernance (2012) Rôle et pertinence (2014)
Risque 2 – Produits et services	Orientation du CTP (2011) Gamme de produits et services (2013)
Risque 3 – Financement	Financement (2014)
Risque 4 – Capacité et adaptabilité organisationnelles	Gouvernance (2012)
Risque 5 – Gestion des ressources humaines et des compétences	Ressources humaines (2011) Plan de succession (2013)
Risque 6 – Viabilité financière	Financement (2014)
Risque 7 – Image et communication	Communication (2012)
Risque 8 – Affectation des ressources	Contrôle stratégique (2011) Gamme de produits et services (2013) Affectation des ressources (2015)
Risque 9 – Sûreté	Stratégie informatique (2016)
Risque 10 – Conformité	Gouvernance (2012)

Source: CA C 2 2015.1–Doc 6a. Annexe 1.

206. L'analyse a montré que le nombre de travaux d'audit interne est faible comparé à celui des autres organisations de taille modeste du système des Nations Unies, comme cela a été présenté dans le rapport du CCI de 2016 sur l'état de la fonction d'audit interne dans le système des Nations Unies. En 2014, le nombre moyen de travaux d'audit interne réalisés au sein des petites organisations du système des Nations Unies était de six et le nombre moyen de travaux d'audit interne prévus au budget en 2015 était également de six¹. À l'UPU, le nombre de travaux d'audit interne était de deux en 2014, de deux en 2015 et d'un seul en 2016. De plus, l'analyse des rapports d'audits internes de l'UPU depuis 2011 révèle que ces derniers couvrent davantage les risques stratégiques que les risques opérationnels. L'inspectrice estime que le plan de travail convenu pour la fonction d'audit interne ne couvre pas suffisamment les risques opérationnels, tels que ceux liés aux examens du contrôle interne, au non-respect des politiques, à la fraude (aucune évaluation des risques liée à la fraude n'a été faite, ni aucun plan de lutte contre la fraude recommandé), aux procédures judiciaires, à la sûreté ou la sécurité et à la réputation.

207. L'inspectrice est d'avis que le faible nombre de travaux d'audit interne et leur portée réduite ne permettent pas d'apporter au Directeur général et aux organes directeurs l'assurance nécessaire que l'organisation est gérée de manière efficace, productive et économique, du fait de l'existence potentielle de risques non couverts ou non identifiés. **L'inspectrice recommande de traiter de manière plus approfondie une gamme plus étendue et variée de sujets d'audit afin apporter la garantie indépendante que les processus de gestion des risques, de gouvernance et de contrôle interne à l'UPU fonctionnent de manière efficace.**

Enquêtes

208. Le Bureau international ne dispose pas d'un organe unique chargé de l'investigation. D'après la Charte de révision interne, le mandat de l'auditeur interne prévoit l'investigation des cas supposés de malversation ainsi que le contrôle de la conformité financière et de l'optimisation des ressources. La Charte de révision interne précise que le Directeur général peut demander au réviseur interne d'enquêter sur toute allégation ou présomption de fraude ou de mauvaise administration. L'inspectrice a été informée qu'Ernst & Young, en tant que prestataire chargé de la fonction d'audit interne, pouvait mener des investigations lorsque cela était nécessaire. Dans ce cas, l'investigation est menée par une équipe spécialisée d'Ernst & Young afin d'éviter tout chevauchement avec les audits internes en cours et d'exclure tout conflit d'intérêts. Ce service a été sollicité à cinq reprises pendant la période 2011–2015, d'après les rapports d'activité de la fonction d'audit interne. Les documents mis à la disposition du CCI ne donnaient aucune indication sur les questions traitées.

¹ Voir JIU/REP/2016/8, annexe V, lettre C.

209. Outre la Charte de révision interne, deux instructions administratives régissent les mécanismes de résolution des différends liés à la discrimination, à l'abus de pouvoir et au harcèlement (2011)¹ et la protection des personnes qui signalent des comportements répréhensibles et coopèrent dans le cadre des audits ou des enquêtes dûment autorisés (2012)². Ces documents permettent aux personnes lésées de signaler les cas de conduite prohibée directement au réviseur interne. Lorsqu'une investigation officielle est reconnue comme nécessaire, le réviseur interne ou l'unité d'investigation d'une autre organisation appliquant le régime commun des Nations Unies, comme le Bureau des services de contrôle interne, peut être désigné(e) pour en prendre la direction. En outre, la décision CE 1/1977 du Conseil exécutif régit le mécanisme applicable en cas de comportement répréhensible des fonctionnaires élus.

210. L'examen a révélé le caractère dispersé de la fonction d'investigation et l'absence de politique en la matière. **L'inspectrice estime que l'organisation a besoin d'une politique cohérente, comprenant des procédures claires, et recommande donc de consolider les éléments en place sous la forme d'un cadre d'investigation (rassemblant politique et procédures). Cette politique devrait prévoir que les entités internes de supervision soient autorisées à ouvrir une enquête sans l'approbation préalable de la Direction générale³.**

Évaluation

211. Le Bureau international n'a pas de fonction d'évaluation interne, même si certains éléments existent au niveau des programmes et des projets, en particulier au sein de la DCDEV. La consultation du personnel menée par le CCI a révélé que 36,6% des personnes interrogées étaient d'accord pour dire que les activités de l'UPU sont évaluées au moyen d'indicateurs de performance clairement définis et pertinents.

212. Le rapport de 2008 du CCI recommandait d'établir une fonction d'évaluation officielle. Bien que consciente du coût que cela entraînerait, l'inspectrice est d'avis qu'une telle fonction contribuerait considérablement à l'orientation stratégique, à la planification opérationnelle, au suivi des performances et à la communication des réalisations. **La Direction générale pourrait, comme première étape, envisager l'élaboration d'une politique et d'un plan de travail relatifs à l'évaluation, parallèlement à la préparation de la prochaine stratégie postale mondiale.**

B. Supervision externe

Vérificateur externe

213. Selon le Règlement général, «le Gouvernement de la Confédération suisse (...) surveille sans frais la tenue des comptes financiers ainsi que la comptabilité du Bureau international dans les limites des crédits fixés par le Congrès»⁴. À cette fin, il mandate le Contrôle fédéral des finances suisse pour vérifier sans frais les états financiers. Durant les entretiens, la Direction générale a indiqué que le Contrôle fédéral des finances suisse avait fourni les prestations relatives à un audit externe de manière adéquate.

214. En examinant le rapport du Vérificateur externe pour l'exercice 2015, l'inspectrice a constaté avec préoccupation le nombre élevé de recommandations en suspens⁵. Un total de 21 recommandations publiées dans les rapports précédents n'avait pas été mis en œuvre au 31 mai 2016. Parmi celles-ci, 11 concernaient le domaine de la gestion, sept l'informatique et trois les états financiers, la reddition des comptes et la comptabilité. Les recommandations en souffrance portaient, entre autres, sur la nécessité de mettre à jour régulièrement la stratégie des ressources humaines ainsi que les règles et instructions administratives et sur le processus de gestion des achats, la nécessité de renforcer la gouvernance informatique, la création d'un comité de pilotage informatique et, enfin, la nécessité de mettre en place un système de gestion de la continuité des opérations à l'échelle de l'organisation.

¹ Instruction administrative n° 34 (Mécanismes de résolution des conflits dans le cadre de discrimination, d'abus de pouvoir et de harcèlement) (2011).

² Instruction administrative n° 35 (Protection des personnes qui signalent des manquements et collaborent à des audits ou des enquêtes dûment autorisés) (2012).

³ Voir JIU/REP/2011/7.

⁴ Voir Règlement général, article 148

⁵ Voir CA C 1 2017.1–Doc 3. Annexe 2.

215. Dans son rapport de 2008, le CCI recommandait de modifier le Règlement général et le Règlement financier pour introduire le principe d'un processus de sélection avec mise en concurrence et d'un roulement des vérificateurs externes. Cette recommandation a été rejetée par le CA, qui l'a considérée comme inopportune, car elle coïncidait avec l'introduction des nouvelles normes comptables (IPSAS) et aussi parce que les prestations de vérification externe étaient fournies par la Suisse à titre gracieux.

216. **Nonobstant la qualité et le caractère exhaustif des services de vérification externe fournis par le Contrôle fédéral des finances suisse, l'inspectrice répète que la mise en place d'un roulement régulier des vérificateurs externes et l'introduction d'un mandat limité dans le temps en tant que principe de bonne gouvernance largement adopté par le système des Nations Unies amélioreraient l'indépendance de la fonction de supervision et seraient source de pluralité, bénéfique à toute organisation.** Ces mesures correspondraient aux normes en matière de contrôle interne pour le secteur public pour ce qui est de la sélection et du roulement des vérificateurs externes.

Corps commun d'inspection

217. Le CCI assure, depuis la reconnaissance de son statut par l'organisation en 1977, la supervision externe indépendante de l'UPU, principalement des questions concernant l'ensemble du système¹. Le cadre de la coopération entre le CCI et l'UPU a été renforcé en 2001, avec l'adoption d'un dispositif pilote par le CA, portant notamment sur la prise en considération et le traitement des rapports présentant un intérêt pour l'UPU².

218. Malgré l'existence de ce cadre, une lettre de recommandation du CCI de 2016 examinant la coopération avec l'UPU avait signalé le taux relativement bas d'adhésion aux recommandations du CCI et de mise en œuvre de celles-ci³. Pour la période 2006–2012, le classement de l'UPU dans le système de suivi en ligne du CCI était bas, avec un taux d'adhésion de 25,7% et de mise en œuvre de 46,8%. En 2016, le Bureau international a annoncé un taux de mise en œuvre de 48% (soit 25 recommandations sur 52)⁴. La Direction générale s'est engagée à prendre les mesures nécessaires pour mettre à jour les informations saisies dans le système de suivi en ligne et pour améliorer ses pratiques de suivi, notamment en rattrapant le retard accumulé pour certaines recommandations en souffrance de longue date. L'inspectrice remarque que les premières mesures à cet égard ont déjà été prises.

219. Un autre point pouvant être amélioré, mentionné dans la lettre du CCI, concerne la prise en considération des rapports du CCI par le CA. **L'inspectrice recommande que, dans le futur, le CA indique clairement dans ses décisions s'il accepte ou non les recommandations du CCI et qu'il charge ensuite le Bureau international de leur mise en œuvre, le cas échéant.** Ainsi, l'UPU serait en conformité avec les dispositions des Statuts du CCI et les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies en la matière.

Comité interne d'audit

220. La Direction générale a mis en œuvre une série de mesures visant à améliorer la transparence et la bonne gouvernance en matière de supervision. Le Comité interne d'audit a été établi en 2006 dans le cadre des suites données aux recommandations formulées par différents organes de supervision. Le Comité, présidé par le Vice-Directeur général, se compose des Directeurs de la DCDEV, de la DCTP et de la DIRCAB ainsi que du coordonnateur du programme «Gouvernance et systèmes d'information de gestion» (en tant que secrétaire). Le Comité présente des rapports et des recommandations au Directeur général sur des questions clés relatives à la gestion des risques et au système de contrôle interne, les rapports d'audit interne et externe et les recommandations les accompagnant, leur suivi et leur mise en œuvre. Il présente aussi un bref rapport annuel sur ses activités et les principales avancées en matière de supervision au CA.

221. Au vu de son rôle, il est préoccupant de constater qu'aucun mandat n'a été élaboré pour le Comité interne d'audit. L'inspectrice est d'autant plus préoccupée par le fait qu'il ne respecte pas les bonnes pratiques en termes de composition et d'indépendance. Tous ses membres appartiennent à l'UPU et participent à la gestion quotidienne de l'organisation, sur laquelle portent les activités d'audit interne. Cette situation est

¹ Résolution 30/1977 du Conseil exécutif de l'UPU, relative au Statut du Corps commun d'inspection des Nations Unies.

² Voir CA 2001–Doc 6b et annexe 1 (Relations avec l'Organisation des Nations Unies et avec d'autres organisations internationales) et le Compte rendu analytique du Conseil d'administration 2001.

³ JIU/ML/2016/11: Review of the acceptance and implementation of JIU recommendation by the Universal Postal Union (UPU) (en anglais uniquement).

⁴ Voir CA 2016.1–Doc 6c (Rapport du Bureau international sur le Comité d'audit interne).

une source potentielle de conflit d'intérêts. Depuis 2014, des discussions ont lieu entre la Direction générale et le CA concernant l'établissement d'un comité d'audit indépendant composé d'experts externes. Aucune décision n'a encore été prise, l'aspect financier étant vraisemblablement en cause.

222. La majorité des organisations du système des Nations Unies ont reconstitué leurs comités de contrôle sous la forme d'organes consultatifs externes, indépendants et composés de spécialistes, qui présentent leurs rapports à la fois à la Direction générale et aux organes directeurs. Ces comités jouent un rôle fondamental, non seulement en assistant les dirigeants et les organes directeurs dans le renforcement de la supervision, mais aussi en réaffirmant l'indépendance et l'efficacité de la fonction d'audit interne. Ils conseillent les dirigeants et les organes directeurs sur l'efficacité des contrôles internes, la gestion des risques et la gouvernance, les dispositifs d'éthique et la présentation des rapports financiers. Ils contribuent aussi à renforcer la crédibilité des activités de supervision interne et des pratiques de gestion dans leur globalité. L'Institut des auditeurs internes considère que les comités d'audit indépendants sont un élément indispensable de la gouvernance du secteur public¹.

223. De l'avis de l'inspectrice, la composition actuelle du Comité interne d'audit ne correspond pas aux normes et aux obligations mentionnées précédemment. C'est pourquoi elle encourage fortement la Direction générale et les Pays-membres à étudier de manière plus poussée les possibilités de nouveau modèle pour un comité d'audit indépendant composé d'experts professionnels externes. Pour le CCI, «les organes directeurs devraient s'appuyer sur les conseils techniques relatifs à l'audit interne fournis par les comités de contrôle pour garantir l'indépendance de ce service, notamment en ce qui concerne l'exhaustivité du plan d'audit interne et le caractère suffisant du budget requis pour se prémunir adéquatement contre les principaux risques opérationnels»².

224. La recommandation ci-dessous vise à améliorer la transparence et la responsabilité de la gestion de l'UPU.

Recommandation 10

Le CA devrait étudier la possibilité d'établir un comité d'audit indépendant qui pourrait s'inspirer des structures en place dans d'autres institutions spécialisées des Nations Unies, telles que le Comité consultatif indépendant, pour les questions de gestion de l'UIT, afin d'aider le CA et le Directeur général à remplir efficacement leurs fonctions de gouvernance et de supervision.

C. Documents de supervision et recommandations

Diffusion des documents de supervision

225. En 2010, dans son rapport sur la fonction d'audit interne dans les organisations du système des Nations Unies, le CCI recommandait d'intégrer une politique de divulgation à toutes les chartes d'audit interne³. Jusqu'en 2014, les Pays-membres de l'UPU ne pouvaient pas accéder aux rapports d'audit interne. Par une de ses résolutions, le Congrès de Doha a chargé le CA d'étudier les conditions dans lesquelles ces rapports pouvaient être mis à la disposition des Pays-membres⁴. Suite à cela, le CA a demandé au Directeur général de donner aux Pays-membres la possibilité d'accéder aux rapports d'audit interne et d'élaborer les modifications nécessaires au Règlement financier⁵. À cette fin, la Charte de révision interne, dans le cadre du Règlement financier, a été modifiée moyennant l'ajout d'une disposition prévoyant la divulgation des rapports d'audit. Cette modification a été adoptée par le CA en 2015⁶. Depuis, les rapports d'audit interne sont mis à la disposition des Pays-membres qui peuvent, sur demande écrite, les consulter au Cabinet du Directeur général, sans qu'il soit possible d'en faire des copies, de les imprimer ou de les sortir des locaux de l'UPU. La politique de divulgation s'applique aux rapports d'audit interne rédigés à partir du 1^{er} janvier 2013 inclus. **L'inspectrice estime que la procédure d'accès aux rapports d'audit interne est trop fastidieuse et devrait être revue. La mise en ligne sur un intranet interne ou un portail sécurisé de ces rapports est une bonne pratique du système des Nations Unies.**

¹ Voir Institut des auditeurs internes, «Global public sector insight: policy setting for public sector auditing in absence of government legislation» (en anglais uniquement), octobre 2014, page 13.

² Voir JIU/REP/2016/8, § 238.

³ Voir JIU/REP/2010/5, § 88.

⁴ Voir résolution C 75/2012 (Publication des rapports d'audit des projets, des activités et des finances de l'UPU) du Congrès de Doha.

⁵ Voir Résolution CA 4/2014.1 (Accès aux rapports d'audit interne).

⁶ Voir CA CG 2015.1–Doc 4 (Modification du Règlement financier de l'UPU – Politique en matière de publication des rapports d'audit interne).

226. La Direction générale fournit aux Pays-membres des informations régulièrement mises à jour sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations du Vérificateur externe, du prestataire de services d'audit interne et du CCI, accompagnées de commentaires relatifs aux actions entreprises. Les rapports d'audit externe et les opinions y afférentes sont présentés dans leur intégralité au CA, et les informations relatives aux conclusions et aux recommandations découlant de l'audit interne sont rapportées en termes généraux seulement. En outre, Ernst & Young présente un rapport annuel sur ses activités d'audit interne au Directeur général. Les rapports présentés au CA ces dernières années se sont révélés brefs et répétitifs. De l'avis de l'inspectrice, des améliorations peuvent être apportées concernant la présentation de rapports sur les activités d'audit, les constatations et les conclusions pour les faire correspondre aux bonnes pratiques actuelles de la plupart des organisations du système des Nations Unies. Le rapport annuel devrait contenir un résumé des activités et des principales conclusions et donner des précisions sur les plans d'audit et les risques majeurs ainsi que sur les recommandations en cours et nouvelles. Le rapport devrait également être considéré comme l'occasion de formuler des commentaires sur toute question pouvant avoir des répercussions sur l'efficacité de la fonction d'audit interne.

Suivi des recommandations en matière de supervision

227. La Direction générale a mis en place une bonne pratique qui consiste à suivre les processus de mise en œuvre des recommandations après leur adoption en regroupant tous les rapports d'audit contenant des recommandations dans le tableau de bord de gestion du programme «Gouvernance et système d'information de gestion». Ces informations sont aussi reprises dans une liste détaillée publiée sur le site Web de l'UPU présentant toutes les recommandations en souffrance formulées par les organes de supervision¹. Une analyse de la liste de recommandations de l'auditeur interne datant de novembre 2015 a révélé qu'un nombre considérable d'entre elles sont encore en cours de mise en œuvre, en particulier celles se rapportant aux ressources humaines, à la gestion des compétences (datant de 2011) et à l'image et la communication (datant de 2012). L'inspectrice rappelle que, pour garantir la pertinence, l'utilité et le caractère opportun des recommandations de l'audit, il est important d'accélérer leur mise en œuvre dans des délais prédéfinis et raisonnables. Les recommandations attendant leur mise en œuvre depuis longtemps devraient être réexaminées régulièrement et, au besoin, faire l'objet d'une réévaluation quant à leur pertinence.

VIII. Présence régionale

228. L'UPU assure sa présence sur le terrain grâce à sept bureaux régionaux, placés chacun sous la responsabilité d'un Coordonnateur régional de projet (personnel non cadre de grade P 3). Ces Coordonnateurs rendent compte de leur activité à la DCDEV au siège de l'UPU². Les postes de Coordonnateur régional de projet ont d'abord été créés dans six régions par le Congrès de Washington, par sa résolution C 21/1989, sous le nom de «Conseillers régionaux», pour le cycle 1990–1994, dans le but de fournir une assistance technique en faveur du développement postal. Dans cette même résolution, le Congrès chargeait le Directeur général de demander aux pays hôtes des contributions en nature telles que des bureaux et des services d'appui; les Conseillers régionaux, quant à eux, étaient chargés de travailler en étroite coopération avec les Unions restreintes, notamment pour la définition des programmes régionaux d'assistance technique.

229. Depuis, les Pays-membres ont toujours renouvelé leur engagement à renforcer la présence régionale, non seulement en augmentant le nombre des Coordonnateurs régionaux de projet, mais aussi en étendant les capacités des bureaux à appuyer leur fonctionnement opérationnel³. En effet, lors des entretiens menés avec les Coordonnateurs régionaux de projet, l'inspectrice a été assurée que les pays hôtes et les Unions restreintes contribuaient à l'UPU non seulement par la mise à disposition de locaux, mais également de ressources humaines (chacun des sept bureaux bénéficie de l'appui d'un expert national associé et d'un assistant et/ou un secrétaire). Du point de vue de l'inspectrice, ces contributions reflètent le fort engagement et le sentiment d'appartenance des Pays-membres en développement.

¹ Voir CA 2016.1–Doc 6c.

² Bureau du Coordonnateur régional pour les pays d'Afrique de l'Ouest et centrale (Bénin), bureau du Coordonnateur régional pour les pays d'Afrique du Sud et de l'Est (Zimbabwe), bureau du Coordonnateur régional pour les pays d'Amérique latine (Costa-Rica), bureau du Coordonnateur régional pour les pays d'Asie et du Pacifique (Thaïlande), bureau du Coordonnateur régional pour les pays des Caraïbes (Sainte-Lucie), bureau du Coordonnateur régional pour les pays d'Europe et de la CEI (Berne) et bureau du Coordonnateur régional pour la région arabe (Égypte).

³ Voir résolution C 21/1994 (Renforcement de la présence de l'UPU sur le terrain) du Congrès de Séoul, résolution C 30/1999 (Maintien de la présence de l'UPU sur le terrain) du Congrès de Beijing et résolution C 14/2004 (Présence de l'Union sur le terrain) du Congrès de Bucarest.

230. La dernière description du poste de Coordonnateur régional de projet date de 2012 et constitue son mandat général. Y sont décrits ses fonctions et les savoir-faire et les compétences requis pour ce poste. En outre, la DCDEV a élaboré un ensemble de documents d'orientation pour aider les Coordonnateurs régionaux de projet à remplir leur mission, tels que le Guide opérationnel pour les Coordonnateurs régionaux de projet et les procédures pour les projets d'assistance technique¹. Cependant, l'examen n'a révélé aucun élément concernant la délégation d'autorité aux Coordonnateurs régionaux de projet, excepté que leur autorité se limite à la gestion de projets.

231. L'UPU prévoit de confier aux Coordonnateurs régionaux de projet des tâches de collecte de fonds pour le cycle stratégique 2017–2020 dans le but de trouver de nouvelles sources de financement extrabudgétaires sur le terrain. Dans cette optique, en 2016, l'UPU a dispensé une formation spécifique à l'ensemble des Coordonnateurs régionaux de projet dans le domaine de la collecte de fonds. De l'avis de l'inspectrice, cette initiative nécessite une intensification des efforts afin de mieux répondre aux besoins d'assistance technique aux niveaux régional et national. Par ailleurs, le mandat des Coordonnateurs régionaux de projet devrait être mis à jour afin d'inclure leur nouvelle fonction liée à la collecte de fonds, et le niveau d'autorité correspondant.

232. Les activités de coopération au développement menées par l'UPU sur le terrain s'appuient sur des plans de développement régional décidés et établis sur le terrain, avec la participation de l'ensemble des acteurs du secteur postal. Le processus d'élaboration des plans est bien défini et intégré dans toutes les régions de l'UPU. L'examen a montré que les plans de développement régional sont dûment reflétés dans la SPMI et que les références à leur présence régionale sont incluses dans le plan d'activités quadriennal et dans les documents annuels du Programme et budget.

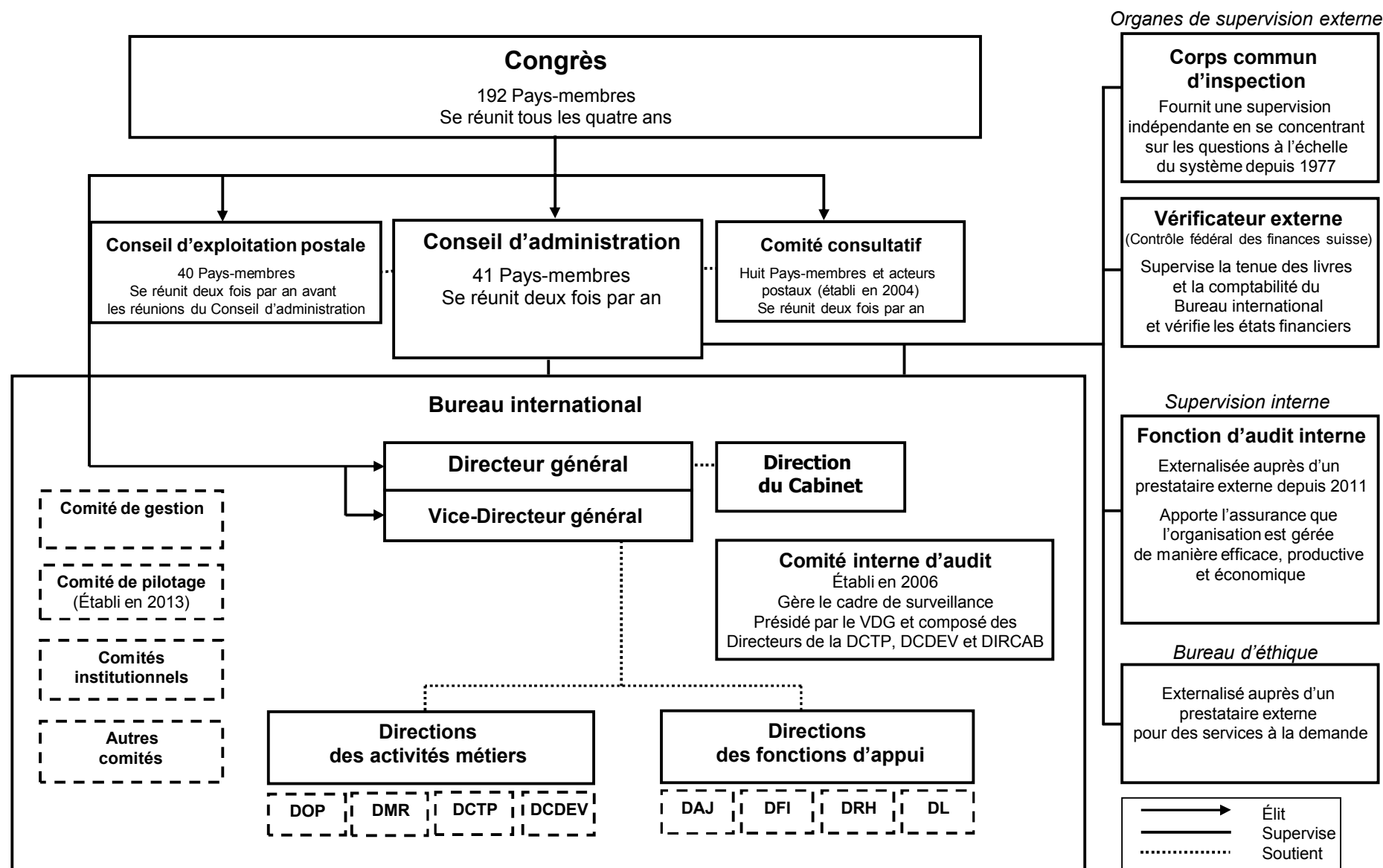
233. La communication et la coordination entre les bureaux des Coordonnateurs régionaux de projet et le siège de l'UPU sont régulières. Les liens hiérarchiques et les responsabilités sont définis dans le Guide opérationnel pour les Coordonnateurs régionaux de projet, qui décrit, entre autres, le type et la périodicité des rapports à établir.

234. Lors des entretiens, et par leurs réponses à l'enquête du CCI, les Pays-membres ont fourni une évaluation globalement positive de la pertinence, de l'efficacité et de la performance des bureaux des Coordonnateurs régionaux de projet, malgré quelques commentaires portant sur le fait que certains indicateurs de performance sont trop quantitatifs et ne prennent pas en considération des aspects qualitatifs importants tels que l'incidence des activités de développement de l'UPU. Concernant le rôle important des bureaux et leur contribution aux questions du développement postal, l'inspectrice est d'avis que la Direction générale devrait régulièrement rendre des comptes au CA sur leurs activités et leurs réalisations.

235. L'examen a révélé l'existence d'un grand nombre d'activités de propagation et d'une coopération continue entre les bureaux des Coordonnateurs régionaux de projet et d'autres entités du système des Nations Unies sur le terrain. Des exemples prometteurs de coopération ont été notés tels que la mise en place dans certains bureaux de poste de centres d'information communautaires partagés avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), des initiatives de services d'argent mobile lancées avec le Fonds d'équipement des Nations Unies ainsi que d'autres projets visant à réduire la fracture numérique avec la participation du Programme des Nations Unies pour le développement, de l'UIT, de l'UNICEF et de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. **L'inspectrice recommande d'intensifier, à partir de ces exemples positifs, la coopération sur le terrain avec la grande famille des Nations Unies, en particulier en utilisant les ressources de l'UPU pour la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030.**

¹ Alors que le guide opérationnel définit les méthodes de travail, les procédures et les orientations que les Coordonnateurs régionaux de projet doivent appliquer dans l'exercice de leurs fonctions et dans leurs relations avec le siège de l'UPU et les autres acteurs prenant part à la mise en œuvre des activités de coopération au développement, les procédures d'assistance technique décrivent les processus à mettre en œuvre dans le cadre de la gestion administrative des missions réalisées par les consultants, y compris par les membres du personnel du Bureau international qui travaillent sur le terrain.

Annexe I – Gouvernance de l'UPU et cadre de supervision



Source: élaboré par le CCI.

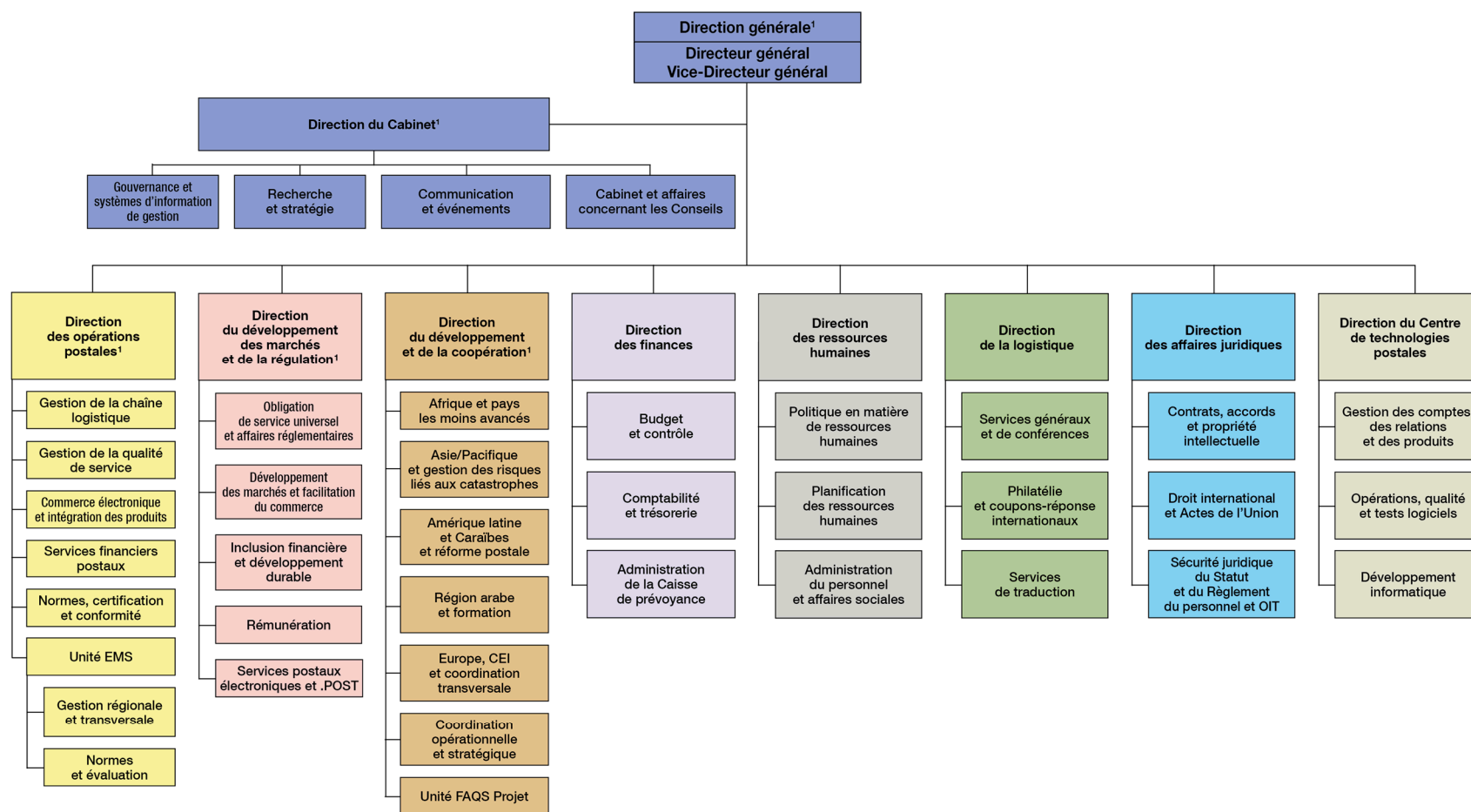
Annexe II – Chiffres indicatifs concernant les principales conférences et réunions de l'UPU en 2015 et du Congrès d'Istanbul 2016

		Nombre de réunions/ an	Nombre de jours/ an	Documents/ an	Pages/ an	Traduction	Interprétation	Coût estimé pour une réunion d'une journée (interprétation incluse, le cas échéant), en CHF	Coût estimé pour une page (traduction incluse, le cas échéant), en CHF
Congrès (2016)	Plénière	10	5	8	27	An, Ar, E, F, P, R	An, Ar, Au, C, E, F, R	N.d.	N.d.
	Commissions (1 à 7)	22	11	80	79	An, Ar, E, F, P, R	An, Ar, Au, C, E, F, R	N.d.	N.d.
	CEP, Coopérative EMS, Assemblée générale	2	1	9	53	An, Ar, E, F, P, R	An, Ar, E, F, R	N.d.	N.d.
	Bureau du Congrès	5	5	18	42	An, Ar, E, F, P, R	An, Ar, Au, C, E, F, R	N.d.	N.d.
	Documents du Congrès	N.d.	N.d.	260	2035	An, Ar, E, F, P, R		N.d.	N.d.
	Notes du Congrès	N.d.	N.d.	11	32	An, Ar, E, F, P, R	N.d.	N.d.	N.d.
	Propositions	N.d.	N.d.	417	594	An, Ar, E, F, P, R	N.d.	N.d.	N.d.
	Plénière constitutive du CA	N.d.	N.d.	7	38	An, Ar, E, F, P, R	N.d.	N.d.	N.d.
	Plénière constitutive du CEP	N.d.	N.d.	11	48	An, Ar, E, F, P, R	N.d.	N.d.	N.d.
Conseil d'administration (2015)	Plénière	5	3	31	221	An, Ar, E, F, P, R	An, Ar, Au, C, E, F, R	215 000	1890
	Comité de gestion du CA	2	2	1	1	An, Ar, E, F, P, R	An, Ar, Au, E, F	91 000	2618
	Commissions (1 à 4), y compris les groupes de travail	33	13	238	2181	An, Ar, E, F, P, R	An, Ar, Au, E, F, R	238 000	2618
	Comité de gestion du Service de traduction anglais	N.d.	N.d.	3	6	An	An, Ar, Au, E, F, R	N.d.	N.d.
Conseil d'exploitation postale (2015)	Plénière	3	2	69	746	An, Ar, E, F, P, R	An, Ar, Au, E, F, R	598 000	1759
	Comité de gestion	3	2	6	15	An, Ar, E, F, P, R	An, Ar, Au, E, F, R	108 000	1333
	Commissions (1 à 5), y compris les groupes de travail	147	26	404	2400	An, Ar, E, F, P, R	An, Ar, Au, E, F, R	84 000	1333
Comité consultatif (2015)	Comité de gestion	1	1	9	19	An, Ar, E, F, P, R	An, E	69 000	1791
Conférences stratégiques mondiales et régionales (2015)	Monde	4	2	1	20	An, Ar, E, F, P, R	An, Ar, E, F, R	N.d.	N.d.
	Afrique	1	2	1	20	An, Ar, E, F, P, R	An, F	N.d.	N.d.
	Amérique Latine	1	2	1	20	An, Ar, E, F, P, R	An, E, F	N.d.	N.d.
	Asie/Pacifique	1	2	1	20	An, Ar, E, F, P, R	Non fourni	N.d.	N.d.
	Caraïbes	1	2	1	20	An, Ar, E, F, P, R	An, F	N.d.	N.d.
	Europe (PostEurop)	1	2	1	20	An, Ar, E, F, P, R	An, F	N.d.	N.d.
	Europe (RCC)	1	2	1	20	An, Ar, E, F, P, R	F, R	N.d.	N.d.
	Pays arabes	1	2	1	20	An, Ar, E, F, P, R	An, E	N.d.	N.d.

Source: élaboré par le CCI à partir des informations fournies par le Bureau international.

Abréviations: An: anglais; Ar: arabe; C: chinois; E: espagnol; F: français; P: portugais; R: russe; Au: autre.

Annexe III – Organigramme du Bureau international (janvier 2017)



¹ Membre du Comité directeur

Remarque: tous les Directeurs sont membres du Comité de gestion.

Source: CA 2016.2–Doc 13 (Nouvelle structure du Bureau international pour le cycle d'Istanbul).

Annexe IV – Éléments principaux de la planification stratégique de l'UPU (2013–2016 et 2017–2020)

	<i>Stratégie postale mondiale du cycle de Doha (2013–2016)</i>	<i>Stratégie postale mondiale du cycle d'Istanbul (2017–2020)</i>
Stratégie postale mondiale (quatre ans)	Quatre buts stratégiques pour l'UPU (19 programmes) But 1 – Améliorer l'interopérabilité des réseaux postaux internationaux But 2 – Apporter des connaissances techniques et une expertise concernant le secteur postal But 3 – Promouvoir les produits et services innovants (en développant le réseau tridimensionnel) But 4 – Favoriser le développement durable du secteur postal	Trois buts pour l'UPU (15 programmes) But 1 – Améliorer l'interopérabilité de l'infrastructure du réseau But 2 – Offrir des produits durables et modernes But 3 – Favoriser le bon fonctionnement du marché et du secteur Moyen d'action complémentaire: coopération au développement
Plan d'activités quadriennal	Il n'y avait pas de plan d'activités quadriennal lors du cycle de Doha, étant donné que le projet n'avait pas été approuvé par le Congrès	Le plan d'activités inclut plusieurs propositions de travail (et résolutions) pour chaque programme. Chaque proposition de travail contient l'indicateur de performance correspondant
Programme et budget (cumulatif pour quatre ans)	Premier pilier: 147 087 090 CHF (total) Deuxième pilier: 60 697 942 CHF (total) Troisième pilier: 29 065 260 CHF (total) Budget total (piliers 1, 2 et 3): 236 850 292 CHF	Premier pilier: 164 132 272 CHF Deuxième pilier: 88 764 000 CHF Troisième pilier: 39 507 600 CHF Budget total (piliers 1, 2 et 3): 292 403 872 CHF
Rapport global	Congrès d'Istanbul, projet de rapport quadriennal sur la mise en œuvre de la SPD par le Bureau international	Un plan d'activités et un rapport sur la mise en œuvre de la stratégie mis à jour sont présentés au CA deux fois par an. À soumettre au Congrès de 2020: projet de rapport quadriennal sur la mise en œuvre de la SPMI par le Bureau international
Rapport d'évaluation de la performance	Rapport sur les activités du Bureau international, cycle 2013–2016	Le rapport sur les activités du Bureau international, cycle 2017–2020, sera présenté lors du Congrès de 2020

Source: élaboré par le CCI à partir des informations fournies par le Bureau international.

Annexe V – Évaluation des risques de l'UPU en 2014

Risque 1	Rôle et pertinence	Au vu de l'évolution rapide du secteur, des nombreuses parties prenantes (Pays-membres, régulateurs, opérateurs désignés, autres acteurs privés, etc.) et des innovations technologiques de pointe, il existe un risque que l'organisation ne parvienne pas à un consensus quant à son rôle en tant qu'organisation multilatérale et, par conséquent, connaisse des difficultés pour définir sa position stratégique de manière claire et pertinente
Risque 2	Produits et services	Si la position stratégique de l'UPU en tant qu'organisation multilatérale n'est pas clarifiée, il existe un risque que la gamme de services et de produits proposés ne corresponde pas aux attentes des acteurs et de la communauté postale
Risque 3	Financement	Il existe un risque que l'organisation soit confrontée à des changements dans le cadre de son financement (soit concernant les contributions, soit en termes de structure entre le budget ordinaire et les contributions extra-budgétaires), ce qui soulèverait des questions sur les activités à réaliser en priorité et sur la dimension et la structure de l'organisation elle-même
Risque 4	Capacité organisationnelle et souplesse	Il existe un risque que l'organisation ne soit pas assez souple pour opérer les changements nécessaires à venir, ce qui pourrait limiter sa capacité à s'adapter à un contexte en constante évolution ou compromettre sa capacité à proposer des services et des produits de qualité
Risque 5	Gestion des ressources humaines et des compétences	Il existe un risque que l'organisation ne parvienne pas à attirer ou à développer les compétences nécessaires en temps utile pour garantir le transfert des connaissances ou une transition adéquate des postes clés
Risque 6	Viabilité financière	Dans un contexte d'endettement élevé et de conflit de priorités entre les Pays-membres, il existe un risque que la viabilité financière de l'organisation ne soit pas garantie à moyen terme
Risque 7	Image/communication	Il existe un risque que l'organisation ne fasse pas participer les parties prenantes de façon proactive pour véhiculer une image positive de l'organisation, de ses activités et de sa contribution au secteur postal
Risque 8	Affectation des ressources	Il existe un risque que l'affectation des ressources ne soit pas adaptée aux priorités fixées par les organes directeurs. L'affectation des ressources peut perdre de son efficacité si les informations sur la gestion sont insuffisantes pour définir une ligne de conduite et contrôler les budgets
Risque 9	Sécurité	Il existe un risque quant à la sûreté des principaux actifs de l'UPU (personnel, systèmes informatiques, etc.)
Risque 10	Conformité	Il existe un risque que les règles et les procédures internes ne soient pas suffisamment communiquées, qu'elles ne soient pas suivies dans la pratique et qu'elles entravent les activités de l'UPU organisées avec des tiers

Source: CONGRÈS–Doc 12 (Projet de rapport quadriennal sur la mise en œuvre de la Stratégie postale de Doha) du Congrès d'Istanbul.

Annexe VI – Cadre financier de l'UPU

Revenus de l'UPU générés par les trois piliers de la structure financière (en francs suisses)

	2013	2014	2015	2016
Premier pilier Contributions des Pays-membres	36 697 925	36 739 695	36 824 735	36 824 735
Deuxième pilier Coopérative télématique, Coopérative EMS, UPU*Clearing, FAQS, système mondial de numérotation des timbres-poste et des coupon- réponse internationaux	15 000 594	15 016 329	15 219 639	15 460 380
Troisième pilier Publipostage, secteur de l'édition, fonds spécial, POST*CODE et autres activités du fonds volontaire	7 951 650	7 734 780	6 693 530	6 685 300
Total	59 650 169	59 490 804	58 737 904	58 970 415

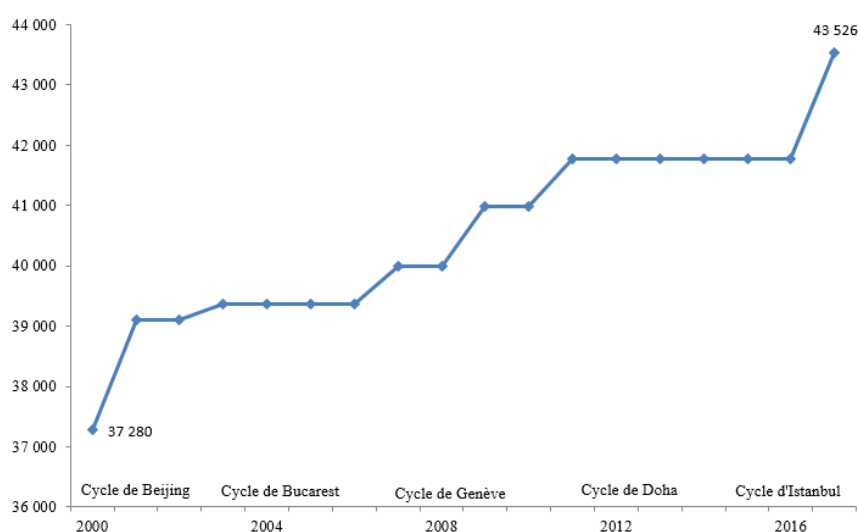
Source: élaboré par le CCI à partir des états financiers.

Données financières de l'UPU de 2011 à 2015 (en francs suisses)

	2011	2012	2013	2014	2015
Budget total (budget ordinaire et ressources extrabudgétaires)	54 707 533	57 336 892	57 336 892	59 490 804	58 737 904
Revenu total	68 545 784	64 862 175	67 291 622	64 557 224	69 312 715
Dépenses totales	70 182 628	68 449 933	68 810 417	62 423 596	78 552 366
Résultat net ¹	-1 636 844	-3 587 759	-1 518 795	2 133 628	-9 239 651

Source: élaboré par le CCI à partir des états financiers.

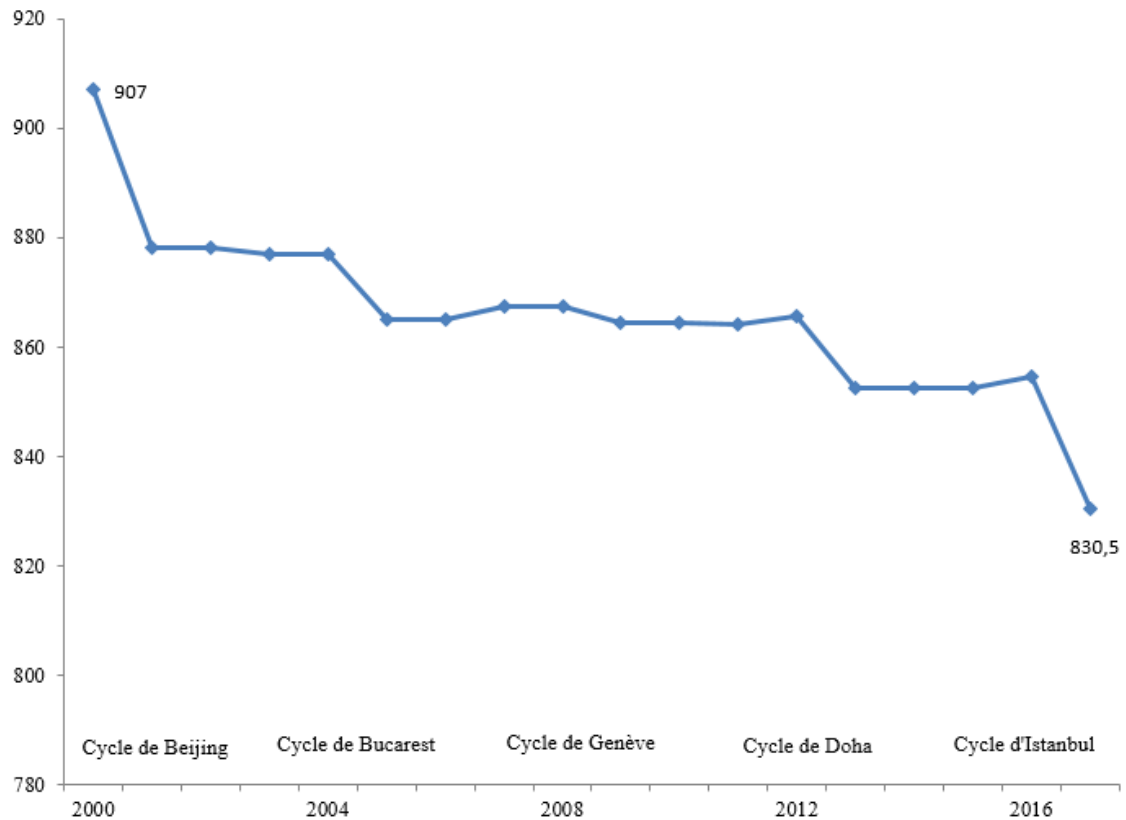
Évolution de la valeur monétaire d'une unité de contribution (en francs suisses)



Source: élaboré par le CCI à partir des informations contenues dans le Programme et budget 2017 (v. CA 2016.2–Doc 9. Annexe 1).

¹ Résultats nets annuels négatifs après l'introduction des normes IPSAS en 2011.

Évolution du nombre d'unités de contribution (en francs suisses)



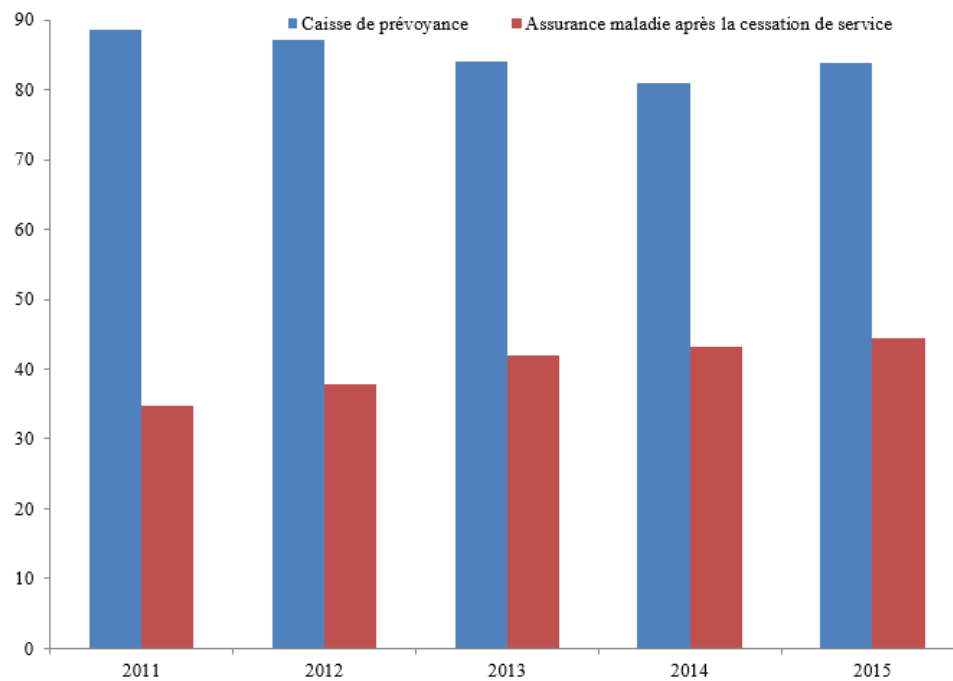
Source: élaboré par le CCI à partir des informations contenues dans le Programme et budget 2017 (v. CA 2016.2–Doc 9. Annexe 1).

Autres informations financières (en francs suisses)

	2013	2014	2015
Actifs à court terme	158 600 735	180 773 865	180 480 834
Engagements à court terme	144 061 030	163 131 630	172 842 920
Total des actifs	197 010 483	213 574 968	218 573 614
Total des engagements	305 117 453	291 527 844	274 347 880
Trésorerie et équivalents de trésorerie (fonds en dépôt)	93 192 185	45 304 575	47 097 747

Source: élaboré par le CCI à partir des états financiers.

Engagement de la Caisse de prévoyance et de l'assurance maladie après la cessation de service (entre 2011 et 2015, en millions de francs suisses)



Source: élaboré par le CCI à partir des états financiers.

Annexe VII – Ressources humaines en chiffres

Parité hommes-femmes à l'UPU (2011 et 2015)

	2011					2015				
	F	%	M	%	Sous-total	F	%	M	%	Sous-total
Directeur général	0	0	1	100	1	0	0	1	100	1
Vice-Directeur général	0	0	1	100	1	0	0	1	100	1
D 2	0	0	3	100	3	0	0	2	100	2
D 1	3	37,5	5	62,5	8	1	16,7	5	83,3	6
Total pour la catégorie supérieure	3	23,08	10	76,9	13	1	10	9	90	10
P 5	2	18,2	9	81,8	11	4	30,8	9	69,2	13
P 4	3	15	17	85	20	5	26,3	14	73,7	19
P 3	11	30,6	25	69,4	36	12	34,3	23	65,7	35
P 2/P 1	4	40	6	60	10	7	46,7	8	53,3	15
Total pour la catégorie professionnelle	20	26	57	74,0	77	28	34,1	54	65,9	82
G 7	1	16,7	5	83,3	6	1	20	4	80	5
G 6	13	52	12	48	25	12	57,1	9	42,9	21
G 5 et inférieur	28	70	12	30	40	41	68,3	19	31,7	60
Total pour la catégorie des services généraux	42	59,2	29	40,8	71	54	62,8	32	37,2	86
Total pour toutes catégories	65	40,4	96	59,6	161	83	46,6	95	53,4	178

Source: réponse de la Direction générale de l'UPU au deuxième questionnaire.

Annexe VIII – Enquêtes en ligne du Corps commun d'inspection

Selon sa pratique courante pour les examens de la gestion et de l'administration, le CCI a sollicité les vues et opinions des principales catégories de parties prenantes de l'UPU sur divers aspects couverts par le présent rapport. Deux enquêtes ont été adressées aux destinataires suivants: a) Pays-membres (membres du Congrès) et b) membres du personnel de l'UPU. Les deux enquêtes étaient constituées de questions à choix multiple et de questions permettant de formuler des observations, des suggestions et des remarques. Le taux de participation de la consultation du personnel s'est avéré statistiquement représentatif (63,3%); en revanche, seuls 18,75% des Pays-membres ont répondu au questionnaire qui leur a été envoyé. La consultation du personnel a permis de disposer d'un ensemble riche de points de vue qui ont été utilisés dans le présent rapport lorsque cela se justifiait.

Participation aux enquêtes en ligne du Corps commun d'inspection (novembre 2016)

	<i>Destinataires</i>	<i>Nombre de personnes ayant répondu</i>	<i>Taux de participation</i>
Membres du personnel de l'UPU	275	174 (133 complets)	63,3%
Pays-membres du Congrès de l'UPU	192	36 (28 complets)	18,75%

Questionnaire adressé aux Pays-membres

Les Pays-membres ont été consultés au moyen d'une enquête en ligne en tant que membres du Congrès. Le faible taux de participation à cette enquête ne permet pas de tirer des conclusions pertinentes. Dans l'ensemble, les Pays-membres ayant répondu au questionnaire ont exprimé des avis positifs à l'égard de l'UPU et de la performance de chacune de ses composantes. Ces Pays-membres considèrent également la Direction générale comme réactive face à leurs besoins et à leurs demandes. Ils sont partiellement optimistes quant aux possibilités qui s'offrent à eux de participer aux plans stratégiques de l'UPU ainsi que de donner des orientations au Bureau international et exercer une supervision sur son travail. Lorsqu'on leur demande leur point de vue sur le rôle de l'organisation au cours des dix prochaines années, certains des Pays-membres expriment le besoin de voir l'UPU mieux anticiper les futures évolutions du marché postal mondial et séparer plus clairement les responsabilités réglementaires des responsabilités opérationnelles.

Questionnaire adressé aux membres du personnel de l'UPU

Seuls 35,97% des personnes ayant répondu à la consultation sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle la structure organisationnelle de l'UPU fonctionne efficacement, alors que 44,6% considèrent que des réformes sont nécessaires pour que l'organisation reste efficace et efficiente. Certains membres du personnel ont formulé des commentaires répétés concernant les pratiques de gestion dans l'ensemble de l'UPU, notamment concernant un manque de transparence. Les capacités managériales des cadres opérationnels ont également fait l'objet de commentaires, en particulier concernant le caractère limité de la délégation d'autorité dont ils jouissent.

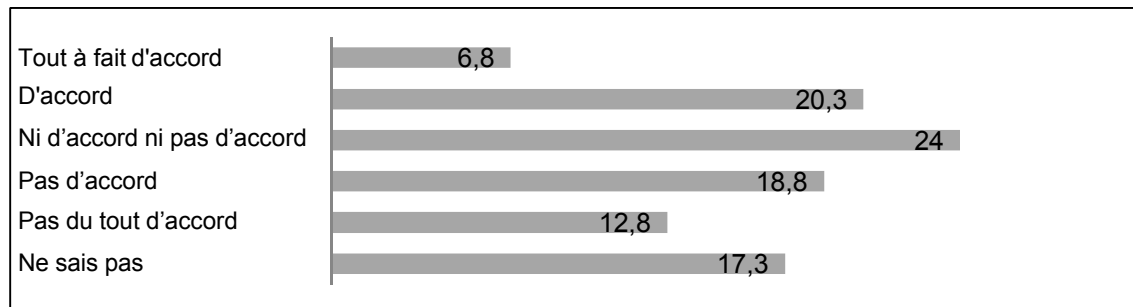
Dans l'ensemble, l'environnement de travail a été évalué positivement. Plus de deux tiers des personnes ayant répondu se sont dites satisfaites de l'équilibre vie professionnelle/vie personnelle à l'UPU, et 71,7% ont affirmé être traitées avec considération et respect sur leur lieu de travail. Par ailleurs, 58,5% des personnes ayant répondu à la consultation ont indiqué qu'elles assument des fonctions en plus de leurs tâches habituelles. Il convient de relever les commentaires relatifs aux Directions en sous-effectif, à l'absence de véritables possibilités de développement de carrière et de formation ainsi que la remise en question du caractère équitable des promotions.

Le Statut du personnel et le Règlement du personnel révisés, approuvés en 2016, et la gestion des ressources humaines sont les questions qui ont soulevé le plus de commentaires. Plusieurs commentaires ont été formulés à propos d'incohérences dans l'application de certaines règles de gestion des ressources humaines. Concernant les nouveaux Statut et Règlement du personnel, un certain nombre des personnes ayant répondu à la consultation considèrent qu'ils ne sont pas conformes aux règlements habituels du système des Nations Unies.

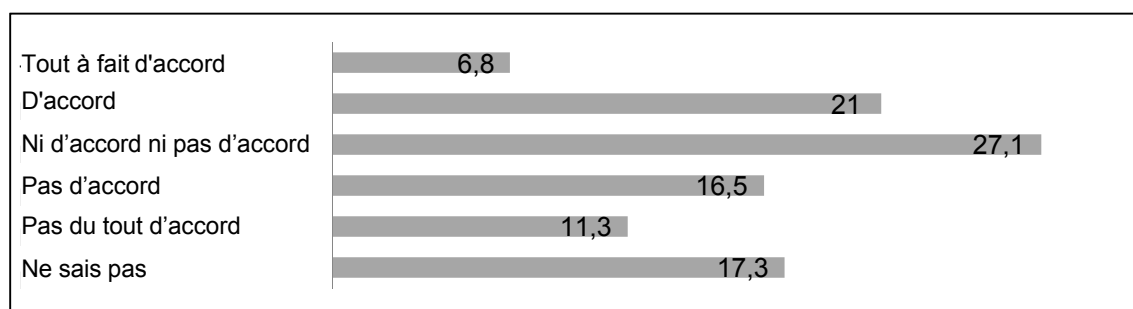
D'autres commentaires ont été formulés concernant le caractère médiocre des relations entre le personnel et la Direction et le manque d'appui fourni par l'Association du personnel. Toutefois, la majorité des personnes ayant répondu (68,5%) a affirmé que les relations entre le personnel et la Direction étaient satisfaisantes ou meilleures au moment de l'examen.

Sélection de réponses aux affirmations de la consultation du personnel menée par le Corps commun d'inspection (en pour cent)

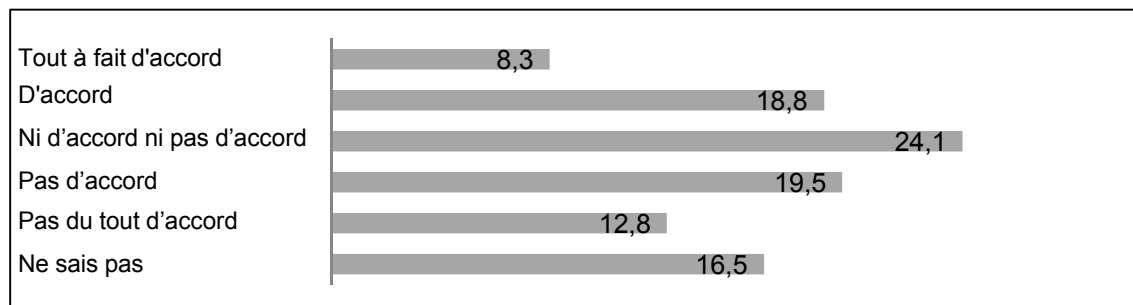
«Je pense que le Statut et le Règlement du personnel révisés apportent des améliorations à la fois pour les membres du personnel et pour l'organisation.»



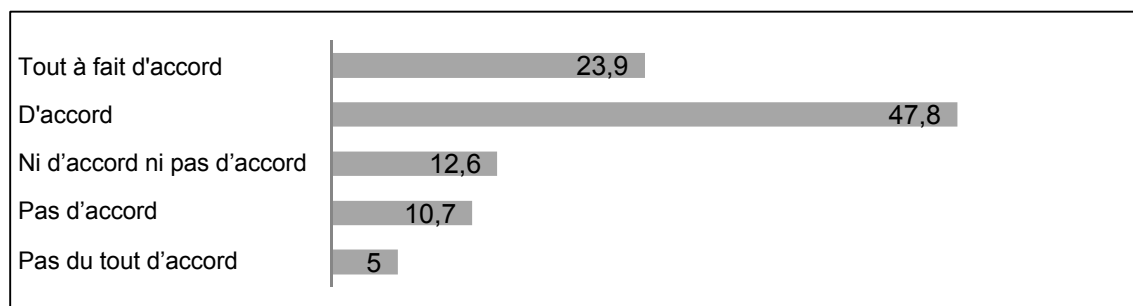
«Je pense que le Statut et le Règlement du personnel révisés apportent des améliorations pour l'avenir de l'UPU et pour la gestion efficiente des ressources humaines.»



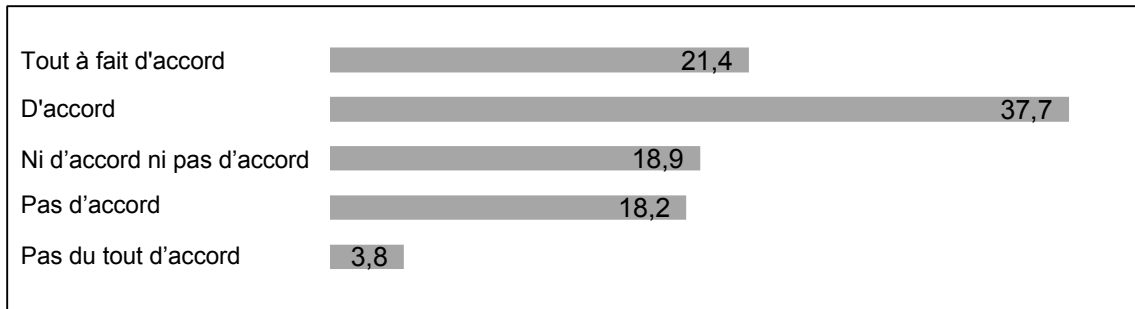
«Je pense que le Statut et le Règlement du personnel révisés permettent d'améliorer l'efficience de l'UPU, sa rentabilité, sa simplicité, ses performances et sa responsabilité.»



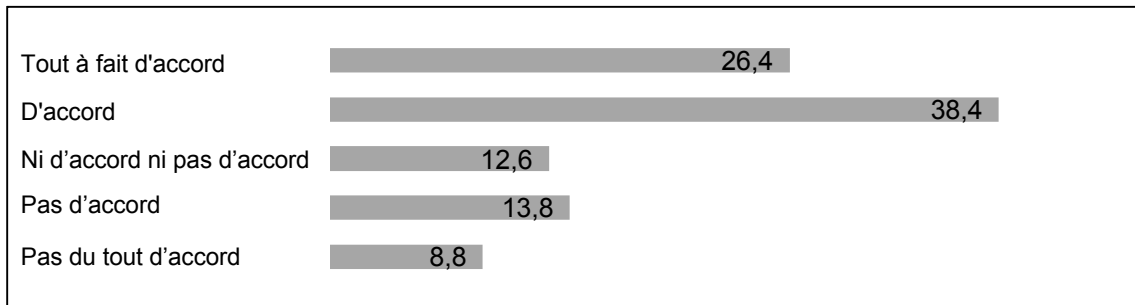
«Au travail, je suis traité(e) avec considération et respect.»



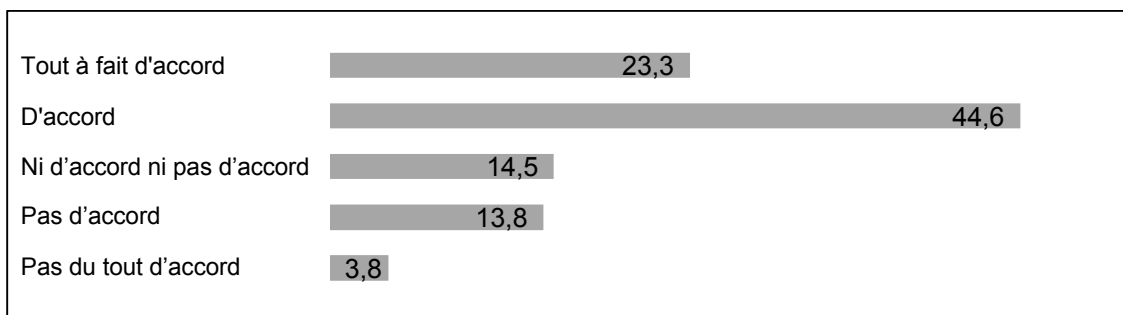
«L'ambiance de travail au sein de ma Direction/mon unité est propice à un travail d'équipe efficace.»



«Je suis satisfait(e) de l'équilibre vie professionnelle/vie privée à l'UPU.»



«Je suis satisfait(e) du niveau de soutien que mon supérieur hiérarchique m'apporte pour me permettre d'atteindre mes objectifs de travail.»



Annexe IX – Organes liés aux activités proprement postales

A. *Rôle et fonctions des organes faisant rapport direct au Conseil d'exploitation postale*

La Coopérative télématique a été créée en 1996 pour, entre autres, «garantir et améliorer la capacité des organisations postales à échanger des informations électroniques, à améliorer l'efficacité et la qualité de l'exploitation et à créer des services postaux électroniques¹». Son bras opérationnel au sein du Bureau international est le CTP, dont la mission est de permettre aux postes et à leurs partenaires d'être reliés et de fournir des services postaux de pointe². Tout opérateur désigné dont le pays est membre de l'UPU et dont la législation permet l'exécution des Actes de l'Union peut adhérer à la Coopérative télématique³. À l'heure actuelle, 149 opérateurs désignés ont le statut de membre. La Coopérative télématique, dont le centre opérationnel est à Berne, dispose aussi de cinq centres techniques régionaux, lesquels collaborent étroitement avec les Unions restreintes à l'échelle régionale.

La Coopérative EMS (Express Mail Service) a été fondée en 1998 pour, entre autres, «promouvoir la coopération entre les membres pour leur permettre d'offrir à leurs clients, dans le monde entier, un service EMS concurrentiel et de grande qualité, à un prix abordable⁴». Son bras opérationnel au sein du Bureau international est l'Unité EMS, qui est chargée d'assurer la mise en œuvre de ses stratégies et sert de centre de coordination pour les questions relatives à l'adhésion à la Coopérative EMS. Tout opérateur désigné assurant un service EMS et exportant des envois EMS et dont le pays est membre de l'UPU peut adhérer à la Coopérative EMS⁵. À l'heure actuelle, 182 opérateurs désignés ont le statut de membre. Le service de courrier express est intégré dans la stratégie régionale de l'UPU de coopération au développement; cinq coordonnateurs régionaux basés à Berne fournissent quotidiennement un appui à distance aux membres.

Le Groupe d'utilisateurs UPU*Clearing est un système pour le règlement des comptes postaux qui permet aux opérateurs désignés d'émettre instantanément différents types de factures en ligne. Il fournit une plateforme de discussion où les débiteurs peuvent commenter, modifier, accepter ou refuser ces factures électroniques à l'aide d'une fonction d'acceptation ou de refus⁶. Le Bureau international joue le rôle de secrétariat et sert notamment d'«organe d'exécution, d'appui, de liaison, d'information et de consultation du Groupe d'utilisateurs UPU*Clearing et de ses membres⁷». Tout opérateur désigné d'un Pays-membre de l'UPU peut déposer une demande d'adhésion au secrétariat du Groupe d'utilisateurs UPU*Clearing. À l'heure actuelle, 40 opérateurs ont le statut de membre.

Le Groupe «.post» (GPP) a démarré ses activités en 2013 avec l'objectif d'intégrer les dimensions physique, financière et électronique des services postaux afin de permettre et de faciliter les services postaux électroniques, les services financiers en ligne, le commerce électronique et les services administratifs en ligne. Il est le fruit d'un accord signé en 2009 entre l'UPU et la société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur Internet (ICANN) qui prévoyait le parrainage par l'UPU d'un domaine de premier niveau exclusivement réservé au secteur postal, fournissant ainsi une infrastructure électronique sécurisée et sûre sur Internet pour répondre aux besoins de la communauté postale internationale dans le cyberspace⁸. L'adhésion au GPP est ouverte aux Pays-membres, aux Unions restreintes et aux opérateurs désignés ainsi qu'aux autres membres du secteur postal sous réserve de l'approbation de l'UPU. En avril 2016, le GPP comptait 49 membres de toutes les régions de l'UPU: 44 Pays-membres (membres à part entière) et cinq organisations du secteur privé (membres associés)⁹.

Le FAQS a été créé en 2001 pour financer des projets visant à améliorer la qualité du courrier de la poste aux lettres de manière à rendre les services postaux intérieurs et les flux postaux internationaux plus rapides, plus fiables et plus sûrs. Selon le Bureau international, le Fonds est une source stable de financement pour les pays les moins avancés et en développement. Le financement est utilisé, entre autres, pour l'achat

¹ Voir CEP 2016.1–Doc 19c.Rev 1 (Stratégie de la Coopérative télématique 2017–2020).

² Voir le site Web du CTP.

³ Statuts de la Coopérative télématique (2008).

⁴ Voir CA C 1 GPRU 2009.1–Doc 4 (Statuts de la Coopérative EMS).

⁵ Ibid.

⁶ Voir *Le monde d'UPU*Clearing* (2016).

⁷ Voir Règlement intérieur du Groupe d'utilisateurs UPU*Clearing.

⁸ Voir CONGRÈS–Doc 27 (Innovation postale et services électroniques) du Congrès de Doha.

⁹ Voir CONGRÈS–Doc 11 (Rapport sur l'ensemble des activités du Comité consultatif pour 2013–2016) du Congrès d'Istanbul.

de programmes informatiques, d'équipement et de véhicules permettant d'améliorer le traitement et la distribution du courrier. Son bras opérationnel est un secrétariat basé au Bureau international qui fournit des orientations et une assistance aux Pays-membres. À la différence des quatre autres organes faisant rapport direct au CEP, le Fonds n'est pas un organe subsidiaire financé par les utilisateurs. D'après une décision du Congrès d'Istanbul, sa dissolution est prévue au 31 décembre 2028¹.

B. Unions restreintes

Même si les Unions restreintes ne font pas partie intégrante de l'UPU, leur rôle en tant que membres de la communauté postale fait d'elles des partenaires importants pour la réalisation de la stratégie de l'UPU, particulièrement dans le domaine de la coopération au développement et de l'assistance technique. Dans le jargon de l'UPU, les Unions restreintes désignent des arrangements regroupant au minimum trois Pays-membres (ou leurs opérateurs désignés), dont le but est de coopérer et de faire la promotion de la coopération dans le domaine des services postaux. Si ceux-ci se considèrent comme des Unions restreintes conformément à la définition de l'UPU et n'introduisent pas des dispositions moins favorables pour le public que celles prévues par les Actes de l'Union, l'UPU peut conclure des accords particuliers avec eux, reconnaissant, entre autres, leur participation en tant qu'observateurs au sein des organes directeurs de l'UPU et lors d'autres conférences et réunions.

En général, les Unions restreintes sont constituées de membres issus de la même région géographique: actuellement, l'UPU entretient des relations avec 17 Unions restreintes partout dans le monde. Les relations entre l'UPU et les Unions restreintes sont administrées par le Directeur général du Bureau international.

C. Opérateurs désignés

En 2004, le Congrès de Bucarest a décidé d'ajouter un nouvel article à la Convention de l'UPU² qui reconnaît l'«existence de deux entités nationales chargées de remplir les obligations découlant de l'adhésion aux traités de l'Union: les organes gouvernementaux chargés de superviser les affaires postales et les opérateurs désignés officiellement pour assurer la prestation des services postaux sur le territoire du Pays-membre³».

Étant donné qu'il n'existait aucune définition du terme «opérateur désigné», une série de consultations a eu lieu depuis 2005 pour trouver une définition faisant consensus⁴. Suite à cela, le 24^e Congrès, tenu à Genève en 2008, en a décidé d'approuver la proposition de définition et d'amender l'article premier de la Constitution de l'UPU en conséquence.

Depuis, le terme «opérateur désigné» désigne «toute entité gouvernementale ou non gouvernementale désignée officiellement par le Pays-membre pour assurer l'exploitation des services postaux et remplir les obligations y relatives découlant des Actes de l'Union sur son territoire⁶».

¹ CONGRÈS—Doc 14. Annexe 38. Rev 1 (Proposition de travail 38 pour l'élaboration du plan d'activités d'Istanbul) du Congrès d'Istanbul.

² Proposition 20.2.91 (Désignation de la ou des entités chargées de remplir les obligations découlant de l'adhésion à la Convention) du Congrès de Bucarest.

³ CONGRÈS—Doc 17 (Emploi du terme «administration postale» dans les Actes de l'Union) du 24^e Congrès.

⁴ Ibid.

⁵ Voir Congrès C 3—Rapp 1, Rapport de la Commission 3 (Affaires générales et structure de l'Union) du 24^e Congrès.

⁶ Constitution de l'UPU, article 1bis.

Annexe X – Aperçu des mesures devant être prises par les organisations participantes en application des recommandations du Corps commun d’inspection

JIU/REP/2017/4

	Objectifs visés	Fonds et programmes des Nations Unies															Institutions spécialisées et AIEA												
		CEB	Nations Unies ¹	ONUSIDA	CNUCED	CCI	PNUD	PNUE	UNFPA	ONU-Habitat	HCR	UNICEF	ONUDC	UNOPS	UNRWA	ONU Femmes	PAM	FAO	IAEA	OACI	BIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI
Rapport	Pour action	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☐
	Pour information	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☒	☒	☒
Recommandation 1	a																									E			
Recommandation 2	h																									E			
Recommandation 3	a																									E			
Recommandation 4	e																									L			
Recommandation 5	d																									L			
Recommandation 6	i																									L			
Recommandation 7	a																									L			
Recommandation 8	f																									E			
Recommandation 9	e																									L			
Recommandation 10	a																									L			

Légende: L: recommandation pour décision par les organes délibérants; E: recommandation pour action par le Directeur général; ☒: recommandation ne nécessitant aucune action de la part de l’organisation considérée.

Objectifs visés: a: renforcement de la responsabilisation; b: diffusion des pratiques exemplaires; c: amélioration de la coordination et de la coopération; d: amélioration du respect des dispositions réglementaires et renforcement des contrôles; e: amélioration de l’efficacité; f: économies substantielles; g: amélioration de l’efficience; o: autres.

¹ Selon la liste contenue dans ST/SGB/2015/3.

Glossaire

CA: Conseil d'administration
CC: Comité consultatif
CCI: Corps commun d'inspection des Nations Unies
CEP: Conseil d'exploitation postale
CTP: Centre de technologies postales
DAJ: Direction des affaires juridiques du Bureau international
DCDEV: Direction du développement et de la coopération du Bureau international
DCTP: Direction du Centre de technologies postales du Bureau international
DFI: Direction des finances du Bureau international
DIRCAB: Direction du Cabinet du Bureau international
DL: Direction de la logistique du Bureau international
DMR: Direction du développement des marchés et de la régulation du Bureau international
DOP: Direction des opérations postales du Bureau international
DRH: Direction des ressources humaines du Bureau international
FAQS: Fonds pour l'amélioration de la qualité de service
SPD: Stratégie postale de Doha
SPMI: Stratégie postale mondiale d'Istanbul
TIC: Technologies de l'information et de la communication
UIT: Union internationale des télécommunications
UNICEF: Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UPU: Union postale universelle