

NATIONS UNIES
ASSEMBLEE
GENERALE



SECRET
7/11
M. C. L.
11/11/50
SECRET

Quarante-neuvième session
Journaux 106 et 107 de la liste principale

CORPS COMMUN D'INSPECTION

CALENDRIER DES CONFÉRENCES

Organisation du secrétariat et procédures régissant la préparation
des conférences spéciales de l'Organisation des Nations Unies

Conformément au paragraphe 7 de la résolution 1570/10 C du 5 novembre 1950, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée, par l'intermédiaire du Comité des conférences, le rapport du Corps commun d'inspection intitulé 'Organisation du secrétariat et procédures régissant la préparation des conférences spéciales de l'Organisation des Nations Unies' (JIU/REP/51/C).

2 4/57/50.

JIU/REP/82/2
Genève, février 1982

ORGANISATION DU SECRETARIAT ET PROCEDURES REGISSANT LA
PREPARATION DES CONFERENCES SPECIALES DE L'ORGANISATION
DES NATIONS UNIES

Document établi par

Mark E. Allen, Alexander S. Bryntsev, Alfred N. Forde et Zakaria Sibahi

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>	<u>Paragraphes</u>
I. INTRODUCTION	5	1 - 12
II. LES PARTICIPANTS ET LEURS FONCTIONS	9	13 - 24
A. Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ...	10	14 - 19
B. Secrétariat extérieur au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies	13	20 - 24
III. PLANIFICATION ET CONTROLE	17	25 - 64
A. Planification initiale et planification de la phase préparatoire	17	26 - 34
B. Etablissement d'un calendrier, contrôle et directives	19	35 - 38
C. Rapports financiers et rapports intérimaires	22	39 - 45
D. Une approche différente	26	46 - 64
IV. AUTRES PROBLEMES CONCERNANT LES PREPARATIFS	33	65 - 99
A. Secrétariats fonctionnels	33	66 - 73
B. Gouvernement du pays hôte	35	74 - 80

/...

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Pages</u>	<u>Paragraphes</u>
C. Documentation	38	81 - 90
D. Service des conférences	40	91 - 97
E. Evaluations postérieures à la conférence	42	98 - 99
V. RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	44	100 - 111

ANNEXE : DIAGRAMME RECAPITULATIF DES PRINCIPALES ETAPES DE LA METHODE "PERT"
DANS LE CAS D'UNE CONFERENCE SPECIALE HYPOTHETIQUE

/...

I. INTRODUCTION

1. L'Organisation des Nations Unies offre à ses Membres un cadre et un environnement dans lesquels ils peuvent coopérer à la solution des problèmes internationaux et harmoniser leurs actions en vue d'atteindre les objectifs communs. Les conférences spéciales convoquées par l'Organisation des Nations Unies forment une part importante de ce processus depuis les années 50. Toutefois, au cours des années 70, elles ont acquis une importance nouvelle en appelant l'attention sur des thèmes tels que le droit de la mer, l'environnement, la population, l'habitat, l'apartheid et l'eau. Le Secrétariat a estimé, en avril 1980 (A/35/32), qu'au moins 30 conférences mondiales de ce type s'étaient déroulées dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies depuis 1962, et avaient coûté des centaines de millions de dollars.

2. Le caractère vague de ces estimations est dû en partie au manque de définition officielle de l'expression "conférence spéciale". Au cours des années 60, on a mis au point les éléments généraux d'une définition, mais lors des débats intergouvernementaux au sujet de ce qu'il fallait entendre par "grande" conférence spéciale, il est apparu qu'il n'était pas possible de parvenir à une définition pratique applicable à toutes les situations. Plus récemment, un rapport du Secrétaire général sur les conférences spéciales de 1980 (A/AC.172/28, par. 2) note qu'il ne semble pas exister de définition reconnue de l'expression. Il en offre une définition, reprise par les inspecteurs aux fins du présent rapport, aux termes de laquelle une conférence spéciale s'entend :

"... d'une conférence qui n'est pas inscrite au programme ordinaire de conférences périodiques prévues pour un exercice biennal déterminé, mais qui est réunie comme suite à une résolution spécifique de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social, dont la préparation technique nécessite l'ouverture de crédits supplémentaires spécifiques et à laquelle tous les Etats sont normalement conviés à participer. La durée habituelle d'une conférence de ce type varie de deux semaines à quatre à six semaines au maximum et son organisation nécessite un gros effort sur le plan de la planification et des services."

3. Le même rapport relève que la plupart des conférences sont soit a) des conférences juridiques ou des conférences de codification chargées de négocier un accord final sur la base de discussions préliminaires, soit b) des conférences sur des sujets précis, habituellement économiques, sociaux et scientifiques, faisant suite à des travaux préparatoires d'une durée de deux à quatre ans. Il existe toutefois d'autres types de conférences spéciales. L'Année internationale des personnes handicapées (1981), avec son secrétariat spécial, ses séminaires et colloques internationaux et son plan d'action, présentait de nombreuses caractéristiques d'une conférence spéciale. La Conférence internationale sur l'assistance aux réfugiés en Afrique, qui s'est tenue à Genève en avril 1981, appartenait à la catégorie des conférences spéciales qui s'attachent essentiellement à faire prendre conscience d'un problème et à susciter des annonces de contributions. L'Assemblée mondiale sur le vieillissement, prévue pour 1982, est une conférence spéciale typique, malgré son titre. Les sessions extraordinaires de l'Assemblée générale et d'autres organes intergouvernementaux sont des conférences spéciales d'un certain type.

/...

4. Différentes listes officielles des conférences spéciales passées de l'Organisation des Nations Unies font apparaître de nombreux autres types de conférences et ne comprennent même pas toutes les mêmes conférences. C'est peut-être pour ces raisons que le Secrétaire général, en réponse à une demande de l'Assemblée générale le chargeant d'élaborer un projet de règlement intérieur type pour les conférences spéciales, a établi un rapport en 1981 sur "les conférences de l'Organisation des Nations Unies" sans définir l'expression "conférence spéciale", mais en disposant que le projet de règlement intérieur serait "applicable à toutes les conférences convoquées par l'Organisation des Nations Unies en vertu d'une décision prise ... /par un/ organe convoquant la conférence" (A/36/199, annexe, article premier).

5. Si vague que soit le concept, la question des conférences spéciales préoccupe les organes intergouvernementaux depuis des années. Le rapport annuel du Secrétaire général de 1963 notait le nombre croissant de conférences spéciales tenues depuis 1958 et insistait fortement pour qu'il ne soit pas prévu plus d'une grande conférence spéciale des Nations Unies par an. L'Assemblée générale a adopté cette limite en 1965 /résolution 2116 (XX)/ et l'a réaffirmée dans des résolutions de 1968 et 1969, mais le nombre de conférences spéciales a continué à s'accroître, allant jusqu'à la convocation d'une demi-douzaine d'entre elles en un an.

6. Dans leur rapport sur le calendrier des conférences de l'Organisation des Nations Unies et l'utilisation plus rationnelle des ressources affectées aux services de conférence (A/9795), les inspecteurs ont noté que le volume des conférences spéciales faisait peser un fardeau considérable sur les ressources limitées allouées aux conférences de l'Organisation des Nations Unies. Ils se sont associés au CCQAB et à d'autres organes pour s'efforcer d'établir un calendrier, une programmation et des pratiques de contrôle des conférences spéciales plus réalistes, et ont recommandé qu'il n'y ait pas plus de cinq "grandes" conférences (ouvertes à tous les gouvernements Membres) par an, des compressions étant apportées, le cas échéant, au programme ordinaire des conférences afin d'assurer le service des conférences spéciales approuvées par l'Assemblée générale. Par la suite, l'Assemblée a réinstitué un Comité des conférences chargé de donner des avis sur le calendrier des conférences, l'utilisation optimale des ressources allouées aux conférences, et de coordonner les conférences du système des Nations Unies, et l'a prié de tenir compte du rapport du CCI.

7. En décembre 1977, l'Assemblée a adopté la résolution 32/197 relative à la restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies afin de le rendre plus pleinement apte à traiter efficacement et dans une optique globale les problèmes de coopération économique internationale et de développement. La section III de l'annexe à la résolution concernait d'autres tribunes de négociation, y compris les conférences mondiales spéciales et le rôle qu'elles peuvent jouer à la fois en appuyant le cadre de politique générale établi par l'Assemblée et le Conseil économique et social, et en se laissant guider par lui. D'autres sections de l'annexe attribuaient de nouveaux rôles dans le domaine intergouvernemental, de la coordination et des services aux conférences spéciales intéressant les secteurs économique et social. Ces rôles sont examinés dans les chapitres qui suivent.

8. En 1979, l'Assemblée générale a noté à nouveau les contraintes auxquelles étaient soumises la capacité du Secrétariat d'assurer le service des conférences et des réunions et celle des Etats Membres d'y participer activement, ainsi que la nécessité de rationaliser les procédures et l'organisation des conférences (résolution 34/50). Elle a, entre autres mesures, prié le Comité des conférences d'examiner les arrangements pris en matière d'organisation et de services pour les conférences spéciales antérieures et pour leurs réunions préparatoires, afin de déterminer le cadre le plus efficace pour l'organisation de telles conférences à l'avenir.

9. Dans un rapport de mars 1980 (A/AC.172/28), le Secrétaire général a déclaré que, malgré les résolutions et recommandations antérieures relatives aux incidences des conférences spéciales sur le programme des conférences, les organes intergouvernementaux ne se sont pratiquement jamais préoccupés d'élaborer méthodiquement un cadre pour l'organisation la plus efficace possible de tous les types de conférences spéciales et des services à leur fournir. Le rapport analysait la situation et proposait des recommandations pour la phase préparatoire et le déroulement proprement dit de la conférence ainsi que pour la documentation durant ces deux phases. Après un examen détaillé, le Comité des conférences a adopté une série de directives pour les conférences spéciales qu'il a recommandées à l'Assemblée générale d'approuver.

10. Dans sa résolution 35/10 C du 3 novembre 1980, l'Assemblée générale a invité "les Etats Membres et les organes de l'Organisation des Nations Unies à s'assurer, lorsqu'ils envisagent de convoquer une conférence spéciale, que les objectifs de la conférence éventuelle n'ont pas été atteints et qu'ils ne pourraient pas être réalisés dans des délais raisonnables par l'intermédiaire des mécanismes intergouvernementaux existants de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées". L'Assemblée a également défini quelques principes nouveaux pour les conférences spéciales, approuvé une brève série de directives pour les phases préparatoires et la conférence proprement dite, prié le Comité des conférences de réexaminer la question des directives relatives au contrôle et à la limitation de la documentation pour les conférences spéciales et prié le Secrétaire général de proposer un projet de règlement intérieur type pour les conférences spéciales. En outre, elle a prié le CCI d'

"... effectuer une étude sur l'amélioration de l'organisation des services de secrétariat à fournir aux conférences spéciales, en vue de recommander des procédures permettant de renforcer l'efficacité et la productivité des travaux préparatoires de ces conférences, et à présenter son rapport, par l'intermédiaire du Comité des conférences, à l'Assemblée générale lors de sa trente-septième session."

11. En mars 1981, le Secrétaire général a fait rapport sur les directives relatives au contrôle et à la limitation de la documentation pour les conférences spéciales (A/AC.172/48 et Corr.1). Le Secrétaire général a également présenté à l'Assemblée générale, en septembre 1981, le rapport demandé sur le projet de règlement intérieur type pour les conférences spéciales de l'Organisation des Nations Unies (A/36/199). Ce rapport a été examiné, révisé et présenté à l'Assemblée générale par le Comité des conférences. Il proposait un ensemble de 83 articles pour la

/...

conduite de toutes les conférences convoquées par des organes intergouvernementaux traitant essentiellement de la conférence proprement dite mais comprenant également des directives pour la phase préparatoire, la documentation et les accords types conclus avec les pays hôtes pour les conférences. L'Assemblée générale a approuvé les directives relatives au contrôle et à la limitation de la documentation pour les conférences spéciales (résolution 36/117 D), mais a renvoyé l'examen du projet de règlement intérieur type à sa trente-septième session en 1982 (décision 36/127).

12. En répondant à la demande faite par l'Assemblée générale au Corps commun d'inspection, les inspecteurs ont tenu compte de ces nouveaux rapports, résolutions et directives. Ils ont aussi analysé, du point de vue de la documentation, des comptes rendus, des procédures et de l'expérience acquise, un échantillon de conférences récentes : Habitat (Vancouver, 1976), la Conférence sur l'eau (Mar del Plata, 1977), la Conférence sur la science et la technique au service du développement (Vienne, 1979), la Conférence mondiale de la Décennie des Nations Unies pour la femme (Copenhague, 1980), la Conférence des Nations Unies sur les sources d'énergie nouvelles et renouvelables (Nairobi, 1981) et la Conférence sur les pays les moins avancés (Paris, 1981). Ils ont aussi, dans la mesure où ils le pouvaient, fait porter leur analyse sur deux conférences futures - l'Assemblée mondiale sur le vieillissement (Vienne, 1982) et la Conférence mondiale de la population (1984). Ils ont interviewé des fonctionnaires du Secrétariat et des fonctionnaires des gouvernements intéressés et ont assisté aux deux conférences de 1981. Leurs travaux ont ainsi été centrés sur des conférences spéciales de grande envergure dans les domaines économique et social, mais les inspecteurs estiment que les idées énoncées dans le présent rapport s'appliquent également aux autres conférences spéciales, comme ils l'ont indiqué dans le chapitre de conclusion. Ils tiennent à exprimer leur gratitude à tous ceux qui ont contribué à la présente étude.

II. LES PARTICIPANTS ET LEURS FONCTIONS

13. Un élément frappant de la préparation des conférences spéciales de l'Organisation des Nations Unies est le nombre des participants qu'elle fait intervenir. Il y a au moins 23 différents groupes et catégories. Le tableau ci-après identifie ces participants, tant au sein du Secrétariat qu'à l'extérieur de celui-ci, les participants étant énumérés par ordre d'importance décroissante. Le rôle qu'ils jouent ou sont censés jouer est examiné dans le présent chapitre. et servira de base à l'analyse des problèmes de planification et de contrôle exposés dans le chapitre III, ainsi que des domaines critiques connexes qui font l'objet du chapitre IV.

Participants à l'organisation et à la préparation des conférences spéciales

<u>Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies</u>	<u>Secrétariat extérieur au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies</u>
1. Secrétariat fonctionnel	1. Organe préparatoire
2. Bureau des Services du Secrétariat pour les questions économiques et sociales	2. Assemblée générale
3. Département des services de conférence	3. Gouvernement du pays hôte
4. Directeur général au développement et à la coopération économique internationale	4. Centres nationaux de coordination
5. Département de l'information	5. Conseil économique et social
6. Commissions régionales	6. Groupes régionaux et officieux
7. Entités fonctionnelles de l'Organisation des Nations Unies	7. Institutions spécialisées du système des Nations Unies
8. Bureau des services financiers	8. Groupes de coordination inter-organisations du CAC
9. Bureau des services du personnel	9. La communauté scientifique et autres institutions
10. Bureau des services généraux	10. Organisations non gouvernementales
11. Bureau des affaires juridiques	11. Les médias
12. Service du protocole et de la liaison	

/...

1. Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

14. La liste des participants du Secrétariat à la préparation des conférences spéciales - objet de la présente étude - comprend en premier lieu (après le Secrétaire général lui-même) le secrétariat fonctionnel de la conférence. Lorsqu'un organe intergouvernemental demande la convocation d'une conférence spéciale, l'une des premières mesures que doit prendre le Secrétaire général est de nommer un représentant spécial qui sera chargé de l'organisation de la conférence, en étroite collaboration avec d'autres services du Secrétariat. Au cours des dernières années, cette personne a généralement été appelée le secrétaire général de la conférence. Deux options s'offrent pour la désignation de celui-ci et de ses collaborateurs : a) pour bon nombre de conférences récentes on a créé un nouveau mécanisme temporaire - un secrétariat spécial - pour la durée de la conférence, qu'il existe déjà un service fonctionnel ou non, b) ou bien une unité administrative existante du secrétariat est désignée pour faire fonction de secrétariat fonctionnel, généralement avec un renforcement temporaire de ses ressources en personnel. Dans sa résolution 35/10 C du 3 novembre 1980, l'Assemblée générale a décidé que la deuxième système devrait être appliqué chaque fois que possible. Ce secrétariat est chargé des relations avec le gouvernement hôte (le cas échéant), les autres Etats membres, les autres participants ou observateurs invités, les autres services du Secrétariat et les organisations du système des Nations Unies. Il établit aussi la documentation de la conférence et contrôle les questions administratives et financières. La question de l'institution de secrétariats spéciaux pour les conférences spéciales a suscité des observations et des critiques considérables, qui font l'objet d'un examen détaillé au chapitre IV.A.

15. La résolution relative à la restructuration (32/197) demandait au Secrétariat de fournir d'une façon intégrée des services techniques de secrétariat - considéré comme une fonction distincte confiée à un service distinct - "au CPC, au Conseil économique et social, à l'Assemblée générale aux conférences spéciales et aux mécanismes de coordination intersecrétariats". Le Bureau des services du Secrétariat pour les questions économiques et sociales a été créé en mars 1978 pour s'acquitter de ces fonctions. Il fournit des services techniques et spécialisés pour les conférences spéciales pendant la phase préparatoire, pendant la conférence elle-même et pendant la période consécutive à la conférence. Il doit, entre autres tâches, veiller à ce que la conférence soit bien organisée, aider à établir les calendriers des réunions, fournir le secrétaire de la conférence et ses collaborateurs ainsi que le secrétariat du comité préparatoire et des organes auxiliaires, aider à planifier les travaux de la conférence et la conduite des débats, planifier la documentation et les autres matériels requis et veiller à ce qu'ils soient disponibles en temps voulu, assumer les principales tâches logistiques concernant le déroulement de la conférence, aider à rédiger et à coordonner les rapports de conférence et à mener à bien les activités consécutives à celle-ci.

16. Le troisième grand participant du Secrétariat est le Département des services de conférence. Il fournit des services et installations techniques, notamment des services d'interprétation, de traduction, de dactylographie d'établissement des comptes rendus officiels, de reproduction, de contrôle et de distribution des documents et d'impression. Il désigne un coordonnateur des services de conférence chargé non seulement d'assurer l'harmonisation de tous ces besoins mais aussi de concilier les besoins de la conférence spéciale en matière de services avec ceux découlant du calendrier ordinaire des réunions et conférences établi par les organes intergouvernementaux. Ces services de conférence spéciaux peuvent être fournis par le Département des services de conférence à New York ou Genève, ou occasionnellement faire intervenir les services de conférence de l'ONUDI à Vienne ou des commissions régionales : la répartition précise des attributions est déterminée par le Département des services de conférence à New York, en fonction essentiellement eu lieu de la conférence.

17. La résolution de 1977 relative à la restructuration a également créé le poste de Directeur général au développement et à la coopération économique internationale. L'une des tâches spécifiques confiées au Directeur général est de diriger, d'orienter et de coordonner la préparation des conférences de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social, de manière à ce qu'elles soient conformes aux directives des organes intergouvernementaux intéressés, et de diriger et d'orienter les activités consécutives à ces conférences. Pour plusieurs conférences tenues récemment, le Directeur général a présidé un comité directeur intersecrétariats chargé essentiellement des questions de fond, de la coordination des apports de fond émanant des différents services de l'Organisation des Nations Unies et des préparatifs en vue des résultats éventuels de la conférence sur le plan institutionnel, sur le plan des politiques générales et sur d'autres plans.

18. Le dernier des cinq grands participants du Secrétariat est le Département de l'information. L'un des objectifs primordiaux de la plupart des conférences spéciales est de faire mieux prendre conscience au public d'un problème international particulier ou d'axer son attention sur celui-ci. Le Département est chargé de réunir et de diffuser les informations avant, pendant et après la conférence. Il s'attache essentiellement à convoquer des rencontres et des tables rondes de journalistes avant la conférence, à organiser des expositions spéciales, à encourager les médias à donner une grande publicité à la conférence, à publier des communiqués de presse, à donner des conférences de presse, et à organiser la diffusion des résultats et des réalisations de la conférence dans le cadre des activités consécutives à celle-ci. Le Département met souvent au point des plans détaillés de programmes d'information et fait donc, dès le départ partie intégrante du processus de préparation dans lequel il occupe une place importante.

19. Outre les participants précités, plusieurs autres entités de l'Organisation des Nations Unies jouent un rôle d'appui dans la préparation des conférences spéciales.

1/27/110
Francis
Doc. 10

a) Au cours des dernières années, les commissions régionales ont assumé un rôle plus important dans la préparation des conférences spéciales concernant les secteurs économique et social, en contribuant aux réalisations de la conférence lors des discussions détaillées et des apports de fond émanant des différentes régions. Ces activités découlent des responsabilités confiées, dans le cadre de la restructuration, aux commissions qui doivent jouer le rôle de "principaux centres généraux d'activités de développement économique et social" pour leurs régions respectives, fournir aux organes de l'Organisation des Nations Unies chargées d'élaborer une politique globale des apports à cette fin, et participer à la mise en oeuvre de leurs décisions. Les commissions ont donc été amenées parfois à assumer de vastes tâches non prévues au budget en organisant des réunions préparatoires intergouvernementales pour leurs régions, en fournissant directement des apports sur les questions de fond à la conférence et au projet de programme d'action et en appliquant les nouvelles politiques et les programmes nouveaux découlant de la conférence.

b) Les entités fonctionnelles de l'Organisation et du système des Nations Unies (telles que la CNUCED, le PNUD, le FNUAP, le HCR, le FISE, l'ONUDI, le Département des affaires économiques et sociales internationales et le Département de la coopération technique pour le développement) peuvent aussi apporter une contribution considérable à la préparation des conférences spéciales, selon la question traitée. En particulier, elles peuvent être appelées à assumer les fonctions de secrétariat des conférences spéciales, pour les questions de fond, comme l'a fait la CNUCED pour la Conférence de 1981 sur les pays les moins avancés et comme le fera le Département des affaires économiques et sociales internationales pour l'Assemblée mondiale sur le vieillissement de 1982. Il est vraisemblable que cette tendance ira s'accroissant compte tenu de la résolution 35/10 C de l'Assemblée générale, qui demande d'utiliser davantage les mécanismes existants du Secrétariat. Ces entités peuvent aussi établir des documents sur les questions de fond, mener des enquêtes et élaborer des études, contribuer financièrement aux travaux préparatoires, convoquer des conférences et séminaires préparatoires, participer aux groupes de coordination intersecrétariats ainsi qu'à la conférence et à ses activités consécutives.

c) Le Bureau des services financiers du Département de l'administration des finances et de la gestion supervise l'établissement du projet de budget et gère les crédits ouverts par l'Assemblée générale et les fonds émanant d'autres sources pour les conférences spéciales. Le Bureau des services financiers est représenté à toutes les étapes de la préparation de la conférence qui ont des incidences financières ou administratives, notamment lors de l'établissement ou de l'approbation des états des incidences financières de la conférence présentés aux organes intergouvernementaux de l'établissement des procédures, du contrôle et des rapports financiers appropriés pour la conférence de la répartition des crédits ouverts, de l'élaboration d'arrangements financiers et administratifs avec les gouvernements des pays hôtes, en particulier l'établissement des montants estimatifs des coûts additionnels qui seront à la charge du dit gouvernement et des comptes subséquents, le Bureau des services financiers met à la disposition de la conférence, le cas échéant, un fonctionnaire des finances et d'administration

/...

d) Le Bureau des services du personnel du Département de l'administration, des finances et de la gestion aide à résoudre les questions d'affectation, de recrutement, de prêt ou de détachement de fonctionnaires chargés d'assurer le service de la conférence et à déterminer leurs droits et avantages.

e) Le Bureau des services généraux du Département de l'administration, des finances et de la gestion fournit les services, les fournitures et le matériel appropriés à la conférence. Il assure notamment les services de sécurité de la conférence ou conseille le pays hôte sur les besoins en matière de sécurité, établit et assure les communications entre le siège et le lieu de la conférence, prend les dispositions nécessaires pour le voyage et le transport des fonctionnaires affectés à la conférence et fournit un fonctionnaire des transports si l'on doit expédier de grandes quantités de matériel, de fournitures et de documents de l'Organisation des Nations Unies.

f) Le Bureau des affaires juridiques participe, le cas échéant, au processus de préparation pour aider à établir le projet de règlement intérieur de la conférence et rédiger l'accord avec le pays hôte, qu'il vise, entre autres choses, la question des immunités. Il fournit le secrétaire du Comité de vérification des pouvoirs et s'occupe des inscriptions dans la mesure où la question des pouvoirs des participants est en cause. Le Bureau des affaires juridiques et le Service du Protocole et de la liaison sont également à la disposition des organisateurs de la conférence pour les conseiller, selon que de besoin, sur les questions relevant de leur compétence.

B. Secrétariat extérieur au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

20. A l'extérieur du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, quatre principaux participants ont des rôles particulièrement importants dans l'organisation et la préparation des conférences spéciales. Le premier est l'organe préparatoire. Il peut s'agir d'un comité préparatoire intergouvernemental spécial ou d'un organe subsidiaire intergouvernemental existant. Dans le passé, bien souvent un organe préparatoire spécial a été créé. Mais l'Assemblée générale dans sa résolution 35/5 de 1980, a décidé que les travaux préparatoires aux conférences spéciales devaient dorénavant être effectués par des organes existants et dans sa résolution 35/10 C elle a réaffirmé qu'il n'y avait lieu d'établir un comité préparatoire que si un organe intergouvernemental existant ne pouvait en remplir les fonctions de manière appropriée. Les principales tâches de l'organe préparatoire, de quelque manière qu'il soit constitué, sont d'arrêter le projet d'ordre du jour le règlement intérieur, les arrangements relatifs à l'organisation de la conférence, un calendrier d'ensemble des travaux préparatoires, de définir la nature de la participation du système des Nations Unies et des autres participations à la conférence et les besoins en matière de documentation. L'organe préparatoire a donc besoin de bénéficier de services d'appui considérables du secrétariat pour s'acquitter de ses responsabilités.

21. Toute proposition de convocation d'une conférence spéciale exige une décision ou une résolution de l'Assemblée générale approuvant cette proposition et faisant de la conférence une activité particulière parmi les activités de l'Organisation des Nations Unies dans le cadre du programme global des conférences et des réunions pour l'exercice biennal. L'Assemblée définit la portée de la conférence spéciale,

/...

en précise les participants établit un calendrier, et peut spécifier les méthodes de financement, établir ou désigner un organe préparatoire et arrêter les autres éléments de la procédure à suivre. L'Assemblée des grandes commissions, le Conseil économique et social et le Comité des conférences peuvent également évaluer périodiquement les progrès, les activités ainsi que l'état et les incidences financières du processus de préparation. L'importance de ce rôle de direction est examinée dans le chapitre qui suit.

22. Dans le passé, de nombreuses conférences spéciales se sont tenues en dehors des installations des villes sièges de l'Organisation des Nations Unies (New York, Genève, Vienne) sur l'invitation d'un gouvernement hôte. Selon une pratique bien établie (résolutions 1202 (XII) et plus récemment 31/140 de l'Assemblée générale), le gouvernement hôte doit accepter de prendre à sa charge, après consultation avec le Secrétaire général, les dépenses supplémentaires qui résulteront directement ou indirectement de la tenue de la conférence hors d'une ville siège, et doit signer un accord officiel avec l'Organisation des Nations Unies, spécifiant les obligations respectives des parties et les dispositions à prendre pour la conférence. On compte également que le gouvernement du pays hôte créera, à bref délai, un comité préparatoire national ou un bureau chargé des dispositions à prendre au sujet de la conférence sur le plan local. Il y a certains avantages à tenir des conférences spéciales hors des villes sièges, mais ceci crée des difficultés d'ordre logistique et impose des charges supplémentaires pour en assurer le service (voir à ce sujet le chapitre IV.B).

23. Les centres nationaux de coordination sont les quatrièmes grands participants extérieurs au Secrétariat pour la préparation des conférences spéciales. Ils peuvent être très importants puisque le travail de base de nombreuses conférences s'effectue au niveau national. Lorsqu'il est possible de les établir très à l'avance dans un certain nombre de pays (100 à 150 d'entre eux par exemple), ces centres nationaux constituent un élément moteur de la préparation dont la vigueur et l'utilité s'accroissent au fur et à mesure que la conférence prend forme. Ils peuvent stimuler la discussion des différentes options politiques au niveau national, coordonner tous les préparatifs à ce niveau, présenter un rapport sur les activités nationales et assurer la liaison avec le secrétariat de la conférence au cours de ses activités préparatoires - généralement par l'intermédiaire de leurs missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies.

24. Outre ces quatre participants principaux, d'autres entités extérieures au Secrétariat ont un rôle d'appui dans la préparation des conférences spéciales.

a) La résolution 32/197 de 1977 relative à la restructuration (annexe, par. 11) confiait au Conseil économique et social la responsabilité directe, à titre hautement prioritaire, de "prendre en charge les travaux préparatoires des conférences spéciales convoquées par le Conseil lui-même et, le cas échéant, par l'Assemblée générale". Bien que récemment le Conseil se soit activement occupé des questions générales relatives à la programmation, au calendrier et à la documentation des conférences, il n'a pas encore en pratique assumé les responsabilités qui lui incombent en matière de préparation des conférences spéciales.

b) Les groupes régionaux et autres groupes (groupe des Etats d'Europe orientale, Groupe des 77 ou groupe B) jouent un rôle dans la préparation de conférences spéciales, ainsi qu'il est indiqué dans deux rapports de 1981 (A/C.172/49 et rapport du Comité des conférences A/36/32, chapitre V). Ces réunions, réunions restreintes et groupes de travail imposent une charge supplémentaire en matière de service des conférences mais sont importants immédiatement avant la conférence spéciale et pendant son déroulement. Ils peuvent faciliter les consultations et les échanges d'informations et faire partie intégrante du processus de prise de décision, aboutissant ainsi à renforcer l'efficacité des conférences spéciales.

c) Les institutions spécialisées du système des Nations Unies peuvent fournir des apports considérables à la préparation des conférences spéciales, selon la question traitée. Leurs activités peuvent comprendre des enquêtes, des études et l'établissement de documents pour la conférence; la participation à des groupes de coordination interinstitutions, des contributions financières ou le détachement de fonctionnaires pour les travaux préparatoires; l'organisation de conférences et de séminaires préparatoires et la participation à la conférence elle-même et aux activités consécutives à celle-ci.

d) Les groupes de coordination interorganisations relevant du CAC fournissent des apports de fond interorganisations aux conférences, aident de toute autre manière pendant la phase de préparation ou contribuent aux activités consécutives à la conférence. Pour les conférences récentes on a utilisé divers mécanismes dont les principaux organes subsidiaires du CAC, des équipes spéciales, des comités directeurs, des groupes de travail et des consultations interorganisations officieuses ou spéciales.

e) La communauté scientifique et diverses institutions fournissent des apports au stade préparatoire, par exemple en présentant des mémoires scientifiques et techniques, en convoquant des tables rondes techniques pour faire le bilan des connaissances dans un domaine particulier, en créant des comités consultatifs scientifiques officiels auprès de l'organe préparatoire et en organisant des colloques.

f) Les organisations internationales non gouvernementales peuvent jouer un rôle très actif lors de la préparation de conférences spéciales intéressant leurs domaines respectifs de compétence en établissant des documents, en mettant sur pied des comités de coordination ou d'appui, et en organisant des réunions et tribunes préparatoires. La résolution relative à la restructuration a déclaré que le Conseil économique et social devait faire des recommandations en vue de la rationalisation et de l'harmonisation des arrangements relatifs aux consultations avec les organisations non gouvernementales dans le cadre des conférences mondiales spéciales, mais à l'heure actuelle c'est à l'organe préparatoire qu'il appartient d'arrêter, en règle générale, les arrangements pratiques devant régir la participation des organisations non gouvernementales à une conférence spéciale particulière. Des activités parallèles - groupes de discussions, forums d'organisations non gouvernementales - occupent une place croissante dans les conférences spéciales, mais généralement aucun crédit budgétaire n'est prévu pendant les premières étapes de la planification de la conférence pour en assurer le service.

/...

4/37/112
Français
page 16

Pour l'Assemblée mondiale sur le vieillissement de 1982, on essaie une nouvelle formule consistant à organiser une tribune des organisations non gouvernementales avant la conférence plutôt que pendant celle-ci, de manière à faire bénéficier les Etats membres de la contribution des ONG bien avant le début de la conférence et à améliorer leur interaction avec l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne les questions de fond.

g) Enfin, une large publicité de la part des médias est extrêmement importante pour de nombreuses conférences spéciales qui s'efforcent d'attirer l'attention de la communauté internationale sur le thème de la conférence. Cette tâche exige que le Département de l'information accorde une attention particulière aux possibilités qui s'offrent aux médias dans le cadre des nombreuses réunions et activités qui se déroulent au cours de la phase préparatoire ainsi qu'aux conditions de travail, aux besoins spécialisés en matière de transmission, et à l'information du grand public au sujet de la conférence.

/...

III. PLANIFICATION ET CONTRÔLE

25. Les inspecteurs croient que les problèmes les plus critiques qui ont surgi lors des préparations des conférences spéciales antérieures sont liés à des insuffisances de la phase de planification initiale et de la phase préparatoire, ainsi que des procédures et directives devant régir le calendrier et le contrôle des travaux et le système d'information. Le fait crucial est que lors de la plupart des conférences spéciales antérieures, il n'y avait pas de responsable clairement désigné. Les responsabilités étaient beaucoup trop diffuses. On trouvera dans le présent chapitre un examen de ces problèmes et des causes sous-jacentes ainsi que des suggestions concernant un ensemble de mesures à prendre pour y remédier.

A. Planification initiale et planification de la phase préparatoire

26. Le mandat initial d'une conférence spéciale énoncé dans la résolution de l'Assemblée générale portant convocation de celle-ci est un élément important de la phase préparatoire. Pourtant, les participants à des conférences spéciales passées ont beaucoup regretté que les objectifs et la nature des conférences n'aient pas été énoncés aussi clairement qu'ils auraient pu l'être. Les conférences spéciales constituent une activité prioritaire extrêmement onéreuse mais il est rare que les résolutions qui les convoquent énoncent l'ordre de priorité des questions à examiner, les objectifs précis, les résultats escomptés et la stratégie à utiliser pour leur réalisation.

27. Une partie du problème découle du fait que les grands objectifs des conférences spéciales peuvent être très divers. L'objet de la conférence peut être :

- a) d'examiner certains grands sujets qui préoccupent la communauté internationale;
- b) de favoriser le développement de stratégies, de politiques et d'activités à long terme à tous les niveaux de la communauté internationale;
- c) d'appeler l'attention de l'opinion internationale sur certains problèmes;
- d) de servir de cadre pour la négociation de textes juridiques, d'accords et de traités;
- e) de rassembler des experts techniques ou des représentants politiques des gouvernements en vue de favoriser une action concertée.

La plupart de ces objectifs ou la totalité d'entre eux peuvent se retrouver dans une conférence donnée, mais pour la préparer efficacement, il est indispensable de savoir quel ordre d'importance leur attribuer.

28. Il y a aussi les problèmes de priorités et de rapports. La priorité spécifique d'une conférence spéciale par rapport au programme de conférences et de réunions peut ne pas être évidente (comme en témoignent les diverses conférences spéciales dispersées parmi les quelque 370 conférences et réunions prévues au calendrier de l'Organisation des Nations Unies pour 1982-1983 (A/36/32, annexe III), alors même que chacune d'entre elles impose de nouvelles charges au temps et aux ressources limités dont on dispose pour ce programme global de conférences. Il est rare que les résolutions portant convocation d'une conférence indiquent comment celle-ci cadre avec les activités du plan à moyen terme et du budget-programme déjà en cours. Elles n'indiquent pas non plus l'ordre de priorité de la question devant faire l'objet

de conférence par rapport à d'autres questions qui pourraient éventuellement être le thème de conférences spéciales au cours des deux à quatre années à venir (problème qui a été reconnu en 1968 où une proposition visant à ne tenir qu'une seule conférence spéciale par an a soulevé des objections parce que cette procédure excluait par là même toute autre proposition, quel qu'en fût son mérite, dès lors qu'une conférence spéciale était inscrite au calendrier des conférences).

29. Enfin, comme le signale un rapport récent sur l'application de la résolution relative à la restructuration (A/35/527, II.B du 21 octobre 1980), les institutions spécialisées du système des Nations Unies se demandent si les initiatives des organes intergouvernementaux centraux de l'ONU tiennent suffisamment compte des programmes et responsabilités de ces institutions, des priorités relatives des activités spécialisées à entreprendre, et des incidences budgétaires des activités de fond et de coordination qui leur sont demandées.

30. En général, les résolutions portant convocation d'une conférence ne traitent pas des résultats escomptés, de la stratégie nécessaire pour atteindre les résultats, du type d'actions consécutives prévues, des responsables de l'exécution de ces dernières ainsi que des modalités de leur mise en oeuvre. Plus précisément, il s'agit de savoir si une conférence doit aboutir à : a) la création d'une nouvelle entité du Secrétariat; b) l'élaboration d'un nouveau programme (dont on définirait la portée et la nature); et/ou c) la convocation d'une nouvelle conférence de suivi (comme par exemple les conférences de 1975 et de 1980 relatives à la femme, avec une autre conférence complémentaire prévue en 1985, et la Conférence mondiale de la population de 1974, qui doit être suivie d'une nouvelle conférence en 1984).

31. En fait, de nombreuses conférences spéciales ont eu dans le passé des orientations très imprécises ou ont été convoquées pour attirer l'attention sur un problème important au moyen (plus récemment) d'un projet de programme d'action, mais sans guère plus de précisions. Il n'est pas facile d'établir des objectifs et des mandats clairs et précis, mais s'ils font défaut, d'importants problèmes surgissent. Tout d'abord, la tâche de préparation de la conférence dévolue au Secrétariat s'en trouve grandement compliquée, puisque celui-ci ne connaît pas avec certitude les objectifs à la réalisation desquels il est censé travailler. En second lieu, l'ambiguïté des objectifs d'une conférence expose celle-ci à des conflits d'intérêt et de personnes, à la fois au sein du Secrétariat et à l'extérieur de celui-ci, qui peuvent déséquilibrer le processus préparatoire.

32. Le processus de planification des préparatifs d'une conférence spéciale par le Secrétariat a récemment présenté des problèmes. Le "manuel" "l'intention des organisateurs de conférence" de l'Unesco indique que l'élément essentiel de la planification et de la préparation des séances est le temps - le temps de penser aux préparatifs, de stimuler l'intérêt, d'aviser les participants et de conclure des arrangements logistiques. Ce manuel conclut que pour bien préparer des grandes réunions auxquelles participent des représentants de haut niveau des gouvernements, il faut deux à quatre ans et que le minimum absolu pour les conférences de niveau moins élevé est de 1 an, et qu'il est donc clair que la planification doit être entreprise longtemps à l'avance.

Il est important de noter que le processus de planification est un processus continu et évolutif. Les plans de travail sont élaborés et révisés en permanence. Le processus de planification est un processus continu et évolutif. Les plans de travail sont élaborés et révisés en permanence. Le processus de planification est un processus continu et évolutif. Les plans de travail sont élaborés et révisés en permanence.

31. Le rapport établi en 1980 par le Secrétaire général sur l'organisation des conférences spéciales (A/AC.172/28) a proposé que le Secrétariat présente à l'avenir toutes les fois que cela sera possible, à la session d'organisation de l'organe préparatoire, un indicatif succinct du programme de travail traduisant les objectifs généraux assignés par l'Assemblée générale à la conférence qu'elle a décidé de réunir. Un programme et un calendrier de travail plus concrets seraient ensuite présentés à la première session consacrée aux questions de fond, puis ajustés et mis à jour à intervalles réguliers. L'Assemblée générale a approuvé l'idée d'un programme de travail indicatif succinct (résolution 35/10, annexe par. 5) mais n'a pas fait mention d'un programme de travail et d'un calendrier à taille réduite mis à part le calendrier des travaux de la conférence elle-même, qui doit être présenté à l'organe préparatoire à sa dernière session (par. 7 et 8).

I. Etablissement d'un calendrier, contrôle et directives

35. La préparation d'une grande conférence spéciale est un processus complexe. On commence par établir des mécanismes de planification et de coordination qui produisent ensuite des directives destinées à lancer les activités des nombreux participants. Ceux-ci entreprennent ensuite de vastes activités qui devraient se développer de façon cohérente pour aboutir à la conférence sociale elle-même. Tout au long du processus, de nombreux retards peuvent cependant survenir, qui peuvent s'accumuler dans les derniers stades et produire un effet d'avalanche. Les retards les plus importants que l'on ait pu constater dans les préparatifs de conférences spéciales passées sont, du début à la fin, les suivants :

a) Tous les participants ayant l'impression que les deux ou quatre ans généralement alloués aux préparatifs sont très longs, il peut se passer un an ou plus avant qu'il soit fait quoi que ce soit.

b) La nomination d'un secrétaire général, d'un secrétaire spécial ou de personnel supplémentaire pour une conférence peut entraîner des négociations difficiles, des formalités administratives et d'autres retards.

c) La désignation et l'organisation du rôle des autres représentants du Secrétariat dans le processus de préparation peuvent prendre du temps en particulier au fait qu'ils ont des tâches plus urgentes.

/...

c) L'organe préparatoire, une fois créé, peut consacrer la plus grande partie de ses travaux initiaux à s'organiser lui-même plutôt qu'à commencer à délibérer sur les questions de fond et à fournir des directives initiales précises aux services du Secrétariat. Un manque de continuité au bureau et parmi les membres de l'organe préparatoire peut également constituer un problème.

e) Toute la série de questions de liaison, de protocoles, d'invitations, de procédures, de pouvoirs et de problèmes connexes peut être une source de complications et de lenteur imprevues.

f) En ce qui concerne les conférences hors siège, il est très important que des représentants du Secrétariat aillent s'entretenir assez tôt, à titre officieux, des arrangements de la conférence avec les fonctionnaires du pays hôte, et qu'un comité préparatoire national soit organisé pour coordonner efficacement les efforts du gouvernement hôte. Dans de nombreuses conférences passées, ces mesures n'ont toutefois été prises que partiellement ou tardivement.

g) Après ces premières mesures d'organisation - les préparatifs sont généralement très en retard à ce stade - l'attention se concentre sur les nombreux centres nationaux de coordination. Un responsable d'une conférence récente a noté qu'il fallait vraiment 18 mois pour que ces groupes puissent s'organiser et aboutir à un résultat, mais qu'une mise en route tardive signifiait généralement que la contribution importante qu'ils pouvaient apporter aux préparatifs de la conférence ne se concrétiserait que partiellement.

h) Les groupes techniques, la participation de l'Organisation des Nations Unies, des institutions du système des Nations Unies et des organismes interinstitutions associés, la participation d'organisations non gouvernementales et d'autres organisations et institutions nécessitent de nombreuses autres activités d'organisation et de coordination qui peuvent aboutir à des retards et des complications supplémentaires.

i) Tous ces participants entreprennent ensuite une série de réunions et d'études qui produisent de nombreux documents (souvent volumineux), lesquels prennent forme lentement, sont reçus tardivement, entraînent un gros travail de traitement des documents, et sont difficiles à coordonner (voir chap. IV, C). Ils peuvent cependant servir d'éléments importants pour la suite des travaux préparatoires.

j) Le projet de programme d'action mis au point pour la plupart des conférences spéciales par le secrétariat de la conférence progresse lentement, en partie à cause d'un démarrage tardif et en partie parce qu'il faut attendre les documents produits par les nombreux autres groupes mentionnés ci-dessus. En conséquence, il manque souvent du temps pour terminer la mise au point, les débats et pour obtenir les appuis politiques et techniques indispensables pour que la conférence soit efficace en particulier au moyen de réunions d'étude ou autres consultations.

k) A chaque étape de ce processus, des modifications importantes peuvent se produire si des organes intergouvernementaux ou l'organe préparatoire décident de modifier l'ampleur, le volume de travail ou la stratégie de la conférence, ou encore d'opérer des ajustements administratifs, financier ou de fond en raison de problèmes apparus en cours de route.

l) En ce qui concerne les conférences hors siège, il est souvent arrivé qu'un accord officiel entre le gouvernement hôte et l'Organisation des Nations Unies ne soit signé que dans les derniers mois précédant la conférence. L'incertitude engendrée par des négociations traînant en longueur et par l'absence d'un accord peuvent gêner considérablement les arrangements logistiques et de services de conférences.

m) Les divers éléments s'assemblent ensuite lentement pour former les documents de base de la conférence, l'organe préparatoire étant souvent soumis à des pressions considérables son rapport étant publié tardivement et le projet de programme d'action étant achevé à la dernière minute.

n) Les détails concrets des préparatifs et de l'organisation de la conférence peuvent détourner l'attention des questions de fond de la conférence au stade crucial de ses préparatifs.

o) Toutes les étapes susmentionnées aboutissent finalement à la conférence elle-même, les activités de deux années ou plus de préparatifs intensifiés avec leur cortège de retards devant être comprimées en une conférence d'environ deux semaines, qui elle-même est généralement lente à démarrer. Cette perspective a conduit à se demander, pour plusieurs des conférences qui se sont tenues précédemment, s'il ne valait pas mieux l'ajourner. Tel n'a pas été le cas et les conférences se sont déroulées à un rythme effréné, particulièrement dans leur phase finale.

36. Comme le montre ce schéma général, le processus de la préparation des conférences spéciales n'est pas simple. Les problèmes qu'il pose sont cependant aggravés par l'absence de calendrier précis et de techniques de contrôle systématiques. La raison en est partiellement que ces techniques doivent s'appuyer sur le plan directeur et, comme on l'indique dans la rubrique A ci-dessus, celui-ci prend souvent forme lentement et par à-coups. Les inspecteurs ont constaté en analysant les conférences passées que les calendriers finissaient par être établis mais qu'ils étaient par la suite adaptés ou refaits en fonction de l'évolution de la situation. Ils n'ont cependant trouvé aucun exemple de technique détaillée et cohérente de programmation. Au lieu de servir de mécanismes permettant de guider et de contrôler les préparatifs de la conférence de la façon la plus efficace et la plus économique, ces calendriers étaient plutôt un produit secondaire qu'il fallait essayer de faire coïncider avec un processus complexe d'organisation et de coordination.

37. Dans le passé, comme l'indique le rapport du Secrétaire général de 1980, les organes intergouvernementaux se sont peu préoccupés d'élaborer systématiquement un cadre permettant d'assurer avec la plus grande efficacité l'organisation et le

/...

service des conférences sociales. Le Secrétariat a mis au point un ensemble de Directives concernant les conférences internationales en 1975-1976 mais celui-ci n'a jamais revêtu un caractère officiel. En 1977, le Secrétariat a publié la circulaire du Secrétaire général (ST/SGR/160) intitulée "Planification, préparation et service des conférences spéciales" qui a établi des directives pour les différents groupes du Secrétariat.

39. Si le Secrétariat estime que cette circulaire a aidé à simplifier de nombreuses procédures, il est apparu qu'une rationalisation plus poussée était nécessaire. Conformément à la résolution 34/50 de l'Assemblée générale, le rapport du Secrétaire général de 1980 pour le Comité des conférences a analysé l'expérience passée et proposé des améliorations, notamment certaines mesures visant à traiter le problème de la programmation et à maîtriser les difficultés mentionnées ci-dessus. Certaines de ces améliorations ont été incluses dans les brèves directives approuvées par l'Assemblée générale (résolution 35/10, annexe). En 1981, ces mesures ont été complétées par un projet de règlement intérieur type détaillé (A/36/199) applicable à toutes les conférences convoquées par les organes intergouvernementaux, et comprenant 16 articles relatifs à la phase préparatoire. L'Assemblée générale a cependant reporté l'examen de ces règles à sa trente-septième session en 1982.

C. Rapports financiers et rapports intérimaires

39. En l'absence d'un système officiel et détaillé de planification, de programmation et de contrôle fixé au tout début de la phase préparatoire de la conférence spéciale, le contrôle s'est effectué en grande partie au moyen de rapports occasionnels à l'Assemblée générale, à ses principaux organes subsidiaires, et à l'organe préparatoire. Il y a aussi des rapports financiers et administratifs circonstanciels lorsqu'une conférence est approuvée pour la première fois et que des résolutions pouvant avoir des incidences administratives et budgétaires et nécessiter des ouvertures de crédit supplémentaires pour la conférence sont proposées par la suite; enfin, des rapports intérimaires occasionnels sont présentés lorsqu'ils sont demandés par l'Assemblée générale ou par d'autres résolutions.

40. Il est difficile pour l'Assemblée générale et ses organes subsidiaires de passer en revue les aspects administratifs et financiers d'une conférence spéciale, qui évoluent pendant la phase préparatoire. Les évaluations initiales sont, par définition, très approximatives, en particulier parce qu'il n'existe pas encore de normes types pour le personnel de secrétariat concerné, hormis celui des services de conférence. Les états d'incidences administratives et financières supplémentaires sont souvent établis en très peu de temps pendant les sessions de l'Assemblée générale, en suivant un processus complexe faisant intervenir une grande commission, le Comité des conférences, le Département des services de conférence, la Division du budget, la Cinquième Commission et le CCOAB (voir à ce sujet le document A/AC.172/63 du 9 juillet 1981). Une fois établis, ces états sont difficiles à comprendre, étant donné qu'ils peuvent parfois mettre en jeu une demi-douzaine de documents intermédiaires, beaucoup de considérations techniques et une évaluation de divers éléments de coût, et que l'on y fait rarement référence à des documents ou à des provisions de dépenses précédents.

/...

41. Les éléments présentés dans le budget-programme n'aident pas beaucoup. Par exemple, la section du budget-programme pour 1980-1981 sur la Conférence des Nations Unies sur les sources d'énergie nouvelles et renouvelables de 1981 (A/34/5, sect. 4.B.) avait l'avantage d'être beaucoup plus concise que les états d'incidences. Il y avait cependant certains éléments qui étaient financés au moyen des ressources existantes, mais qu'on ne disposait pas encore de précisions suffisantes pour d'autres éléments, que le coût de certains éléments avait été modifié et mis à jour mais pas celui d'autres éléments, et que l'évaluation du coût d'autres éléments figurait ailleurs dans le budget-programme. Ces chiffres complexes et incomplets rendent difficile aux Etats Membres de connaître l'état d'avancement et le coût global d'une conférence, et peuvent aussi être assez éloignés des coûts réels finals de la conférence.

42. Ces divers rapports sur les incidences financières et sections de budgets-programmes sont également incomplets sur un plan plus général. Bien que l'Assemblée générale ait déclaré dans sa résolution 31/140 que toutes les réunions de l'Organisation des Nations Unies seraient financées dans les limites des ressources allouées par l'Assemblée générale à cette fin, d'autres dépenses considérables ne sont pas en fait clairement identifiées ou incorporées aux états d'incidences financières.

a) Les dépenses supplémentaires spécifiques qui incombent à diverses entités de l'Organisation des Nations Unies, particulièrement en ce qui concerne la participation aux conférences, sont dispersés dans les budgets-programmes.

b) Comme on l'indique dans l'exemple ci-dessus, diverses dépenses peuvent être simplement "absorbées" dans d'autres programmes approuvés existants, ce qui peut signifier que d'autres travaux en pâtissent.

c) Parfois, des commissions régionales ont été chargées d'effectuer des travaux préparatoires pour des conférences organisées sur des sujets pour lesquels elles manquent de personnel qualifié et ont donc dû avoir recours à des consultants pour assurer le succès des apports régionaux, bien que des ressources financières supplémentaires n'aient pas été fournies à cette fin.

d) Les dépenses que doivent supporter les pays hôtes (qui doivent rembourser à l'Organisation des Nations Unies les coûts supplémentaires entraînés par le fait que la conférence se tient hors siège) ne sont pas signalées. Elles peuvent être importantes : pour une conférence spéciale qui s'est tenue récemment 1,9 million de dollars à rembourser à la seule Organisation des Nations Unies, et peut-être le double en tout.

e) Des fonds extra-budgétaires peuvent constituer un apport de ressources supplémentaires considérables mais non spécifiés. Plusieurs fonctionnaires ayant participé à des conférences passées ont déclaré qu'ils représentent des fonds complémentaires utiles pour compenser des prévisions de dépenses inférieures à la réalité ou des allocations insuffisantes de crédits.

f) Les évaluations n'indiquent pas les incidences financières pour les institutions spécialisées. Ce problème est souligné par le rapport du OAC de 1978 sur l'application de la résolution relative à la restructuration (I/1978/107), qui a noté que les décisions demandant à l'ensemble du système d'apporter des contributions aux préparatifs d'une conférence spéciale devraient comporter des arrangements permettant à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social de tenir compte des répercussions financières sur les institutions spécialisées concernées.

e) Enfin, ces évaluations ne donnent aucune indication quant au coût des programmes ultérieurement nécessaires pour permettre à l'Organisation des Nations Unies et aux institutions du système des Nations Unies de suivre les résultats et les décisions de la conférence. Si elles sont difficiles à évaluer, ces dépenses pourraient bien être les plus importantes de toutes les dépenses relatives aux conférences spéciales.

43. En raison de ces difficultés, les inspecteurs n'ont pas été en mesure de déterminer les coûts totaux des conférences spéciales qu'ils ont analysées, particulièrement en ce qui concerne les prévisions de dépenses initiales. Ils ont donc demandé en décembre 1981, au Bureau des services financiers de fournir des données permettant de compléter le tableau ci-après. A la fin de février 1982, lorsque le présent rapport a été envoyé à l'impression, le Bureau des services financiers n'avait toujours pas répondu. Vu que l'Assemblée générale a demandé en décembre 1981 au Secrétaire général de présenter une analyse détaillée des techniques budgétaires actuellement utilisées pour calculer et présenter le coût des services de conférence (résolution 36/117 A III), en se penchant plus précisément sur les coûts, évaluations et sources de financement nécessaires aux conférences spéciales, les inspecteurs estiment que le Comité des conférences devrait prier le Bureau des services financiers de lui fournir les données permettant de compléter le tableau suivant (ou un tableau analogue) :

/...

Coût des conférences spéciales de l'Organisation
des Nations Unies

(En milliers de dollars E.-U.)

<u>Conférence</u>	<u>Coût estimatif initial et date</u>	<u>Coût final ou dernière prévision</u>	
		<u>Budget ordinaire</u>	<u>Fonds extra- budgétaires</u>
Habitat : Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, 1976			
Conférence des Nations Unies sur l'eau, 1977			
Conférence des Nations Unies sur la science et la technique au service du développement, 1979			
Conférence mondiale de la Décennie des Nations Unies pour la femme, 1980			
Conférence des Nations Unies sur les sources d'énergie nouvelles et renouvelables, 1981			
Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, 1981			
Assemblée mondiale sur le vieillissement, 1982			
Conférence mondiale de la population, 1984			

44. Le processus d'établissement de rapports intérimaires sur les préparatifs des conférences spéciales est plutôt ambigu à l'heure actuelle. Par exemple, les plus récents de ces rapports, les rapports du Secrétaire général et du Comité consultatif pour l'Assemblée mondiale sur le vieillissement de 1982 (A/36/472 du 8 octobre 1981) contiennent de longs développements sur les activités préparatoires. Si bien même, ils portent en grande partie sur le thème proprement dit de la Conférence, diverses données et différents problèmes de planification, de programmation et de financement y sont présentés de façon dispersée et fragmentaire.

/...

45. Les tâches inhérentes à ce type d'information sont plus complexes que celles des conférences spéciales (budgets, programmes, planification, etc.) et les conférences spéciales ne disposent pas d'un personnel ad hoc pour les gérer. Il est donc difficile de leur faire assumer plus clairement la responsabilité de ces tâches. Les conférences spéciales ont souvent des mandats plus larges que ceux des conférences financières et de développement. De ce fait, les conférences spéciales ont souvent des mandats plus larges que ceux des conférences financières et de développement. De ce fait, les conférences spéciales ont souvent des mandats plus larges que ceux des conférences financières et de développement. De ce fait, les conférences spéciales ont souvent des mandats plus larges que ceux des conférences financières et de développement.

1. Une approche différente

46. Les diverses insuffisances qui caractérisent la préparation des conférences spéciales en matière de planification, programmation, contrôle et d'information (voir plus haut) sont toutes imputables à la faiblesse principale du processus actuel. Dans la plupart des cas, personne n'a été clairement désigné pour assumer la responsabilité des conférences spéciales. En effet, bien que les divers participants soient compétents dans leurs domaines respectifs et que l'on dispose de données d'expérience chèrement gagnées dans le passé, le processus de préparation se déroule lentement et un peu au hasard, se heurtant à de nombreuses difficultés qui entravent le succès des conférences en question.

47. Ce phénomène est dû à un certain nombre de facteurs énumérés ci-après, dont les deux premiers sont probablement les plus importants

a) Les responsabilités et les pouvoirs des services du secrétariat - notamment ceux des services fonctionnels d'une part et ceux du Bureau des services du secrétariat pour les questions économiques et sociales et du Département des services de conférence d'autre part - n'ont pas été clairement définis et coordonnés.

b) Il n'a pas été établi systématiquement, dès les premiers temps, un plan préparatoire complet, comportant un calendrier et des modalités de contrôle bien définies.

c) En raison du caractère technique et souvent politique des thèmes des conférences spéciales, les organes intergouvernementaux et préparatoires portent presque toute leur attention sur des questions de fond, en négligeant de surveiller la planification et la gestion.

d) En raison de leur caractère "spécial", ces conférences ont tendance à sortir du cadre normal des règles et des cycles de programmation, de budgétisation et de contrôle ainsi que du cadre général des priorités et des relations qui caractérisent les programmes et les conférences de l'organisation.

e) La vaste utilisation qui a été faite dans le passé de secrétaires spéciaux a conduit les organisateurs à dépendre d'un personnel connaissant mal l'Organisation des Nations Unies et le fonctionnement des conférences, qu'il fallait commencer par former avant chaque conférence spéciale.

/...

47. Il n'est pas évident que l'évaluation a posteriori des préparatifs des conférences spéciales déjà tenues de sorte que l'expérience passée ne soit pas perdue.

48. Certains estiment que les conférences spéciales ne se distinguent pas seulement des dimensions, des conférences ou réunions habituelles de l'Organisation des Nations Unies. Le nombre de participants (chap. II) et la complexité des préparatifs (chap. III) montrent toutefois qu'un système solide de contrôle administratif et de responsabilités ne suffit pas.

49. Les inspecteurs sont parvenus à la conclusion, qu'outre les modifications connexes qui sont nécessaires (voir chap. IV), il importe avant tout lors de la préparation des conférences spéciales, de préciser les principaux mécanismes et les principales méthodes de planification, de programmation, de contrôle et d'information. Ce processus comprend cinq éléments interdépendants.

50. Le premier concerne les décisions de l'Assemblée générale et d'autres organes intergouvernementaux relatives à la convocation de conférences spéciales. Dans le rapport du CCI de 1974, relatif au calendrier des conférences (A/9795) les inspecteurs ont fait le point du débat qui aurait déjà depuis de nombreuses années sur ce que devait être le processus de sélection, les plans et les priorités 'appropriées' des conférences. Ils ont fait observer que les décisions concernant les avantages d'une conférence spéciale proposée étaient des décisions politiques qui relevaient des États Membres, mais ils ont noté que les décisions et les attitudes des organes intergouvernementaux afférentes aux modalités d'organisation de la conférence pouvaient apporter une contribution très constructive aux efforts de préparation du Secrétariat.

51. Les inspecteurs reconnaissent la grande diversité des facteurs qui entrent en jeu lorsqu'il s'agit de s'entendre sur les décisions relatives à la convocation de conférences spéciales. Ils estiment cependant que les conférences spéciales pourraient se dérouler de manière plus ordonnée et connaître un plus grand succès si les États Membres, lorsqu'ils proposent la tenue d'une conférence, les organes subsidiaires, lorsqu'ils examinent la proposition, et l'Assemblée, lorsqu'elle décide de la convoquer, pouvaient définir avec précision les objectifs, les effets recherchés, les mécanismes, l'ordre du jour, la stratégie de préparation et les activités consécutives de la conférence. Cet effort initial pourrait ensuite être complété par une surveillance et un contrôle stricts de l'efficacité et du calendrier des préparatifs ultérieurs, notamment de ceux qui sont effectués par l'organe préparatoire.

52. En 1980, le Conseil économique et social (1980/67) et l'Assemblée générale (35/424) ont adopté, à l'intention de l'Organisation des Nations Unies des principes directeurs concernant la proclamation d'années internationales, et les ont recommandés pour adoption aux institutions spécialisées et aux organisations du système des Nations Unies. Ces directives comportent 27 points relatifs aux critères applicables pour la proclamation des années internationales, aux modalités de proclamation et d'organisation et aux modalités d'évaluation pendant et après les années internationales. Les inspecteurs estiment qu'un grand nombre de ces critères pourraient être appliqués en vue d'améliorer la formulation et l'évaluation des futures conférences spéciales.

/...

52. En deuxième lieu, en vue d'améliorer l'organisation du secrétariat et les procédures administratives, il convient d'attribuer clairement les pouvoirs et les responsabilités en jeu. Le rapport du Secrétaire général de 1980 indiquait qu'il serait fait appel des groupes de travail interdépartementaux pour toutes les futures conférences économiques et sociales. Les inspecteurs estiment qu'il convient d'aller plus loin dans cette voie.

53. Aussitôt après qu'un organe intergouvernemental formule une recommandation visant à la convocation d'une conférence spéciale, le Secrétaire général devrait créer un comité directeur de la conférence, chargé d'établir les premiers documents relatifs à la planification, et de les soumettre à l'Assemblée générale pour qu'elle les examine. Le groupe devrait comporter en permanence des représentants désignés du Bureau des services du Secrétariat pour les questions économiques et sociales (service technique), des services organiques du Secrétariat, du Département des services de conférence (service des conférences), du Bureau du Directeur général au développement et à la coopération économique internationale (questions concernant les politiques de fond, les programmes et les questions et relations institutionnelles), du Bureau des services financiers (questions budgétaires, administratives et financières), et du Département de l'information (information). Pour ce qui est des conférences spéciales, qui portent sur des questions autres que les questions économiques et sociales, le Secrétaire général devrait confier à d'autres services les responsabilités du Bureau des services du secrétariat pour les questions économiques et sociales et du Bureau du Directeur général.

54. Le président du comité directeur de la conférence devrait être chargé de planifier et de coordonner les préparatifs du secrétariat afférents à la conférence spéciale et de contribuer à sa bonne marche. Bien entendu que c'est au secrétaire général de la conférence, au comité préparatoire ainsi qu'à d'autres organes intergouvernementaux et à l'Assemblée générale qu'incombe la responsabilité principale de l'organisation de la conférence, il conviendrait de confier au fonctionnaire en question les responsabilités et les pouvoirs spécifiques afférents à l'organisation et à la préparation effective de cette conférence. Il devrait être choisi par le Secrétaire général de la manière suivante :

- a) Conférences spéciales de caractère économique et social :
 - i) Dans la plupart des cas, le président serait le chef du Bureau des services du secrétariat pour les questions économiques et sociales, puisque cet organisme a pour mission essentielle de fournir des services techniques spécialisés.
 - ii) Lorsque les questions de politique de fond ou de programme et les questions et relations institutionnelles sont particulièrement importantes, le président pourrait être le Directeur général au développement et à la coopération économique internationale,

/...

iii) Lorsqu'un organe existant du Secrétariat sert de secrétariat pour les questions organiques et qu'il a démontré qu'il était capable de préparer et de diriger d'importantes conférences internationales, comme c'était le cas de la CNUCED pour la Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (1981), il serait possible de choisir le président en son sein,

b) Autres conférences spéciales : le Secrétaire général devrait confier la présidence de la conférence à un fonctionnaire qualifié et expérimenté des services organiques ou du Département des conférences.

55. Les responsabilités, obligations et pouvoirs du président et de chacun des membres du comité directeur de la conférence devraient être clairement définis et liés entre eux. D'autres bureaux, services et institutions spécialisés devraient être invités à participer aux travaux du comité en tant que de besoin. Le comité directeur de la conférence devrait rendre compte, par l'intermédiaire du secrétaire général de la conférence, à l'organe préparatoire et devrait se réunir périodiquement tout au long de la période préparatoire (une fois par mois ou plus fréquemment si les circonstances l'exigent). Lorsque les membres du comité ne se trouvent pas dans la même ville, ces réunions pourraient se tenir par télécommunication.

56. Troisièmement, le comité directeur de la conférence serait chargé de suivre le déroulement du processus préparatoire. Au cours des dernières décennies, un certain nombre d'instruments de gestion ont été mis au point pour la programmation et le contrôle de projets complexes d'organisation. La méthode d'ordonnement des opérations et du personnel (PERT) et la méthode du chemin critique (CPM) sont aujourd'hui largement utilisées dans les secteurs privé et public et seraient très utiles pour les conférences spéciales de l'ONU.

57. La méthode PERT permet d'assurer la planification, la programmation et le contrôle approfondis des projets :

a) En conférant au projet une base de planification bien définie et en décrivant sa portée de façon claire et compréhensible;

b) En établissant un calendrier réaliste de toutes les opérations et une base pour la meilleure programmation possible des ressources,

c) En appelant l'attention sur les secteurs qui requièrent une intervention urgente.

58. Lors de sa phase de planification, la méthode PERT exige un travail minutieux de planification et d'analyse du projet, opération qui est déjà extrêmement utile en soi. Ces renseignements sont utilisés au cours de la phase de programmation pour planifier, le plus souvent sur ordinateur, les activités du projet ainsi que leur succession et leur durée. La phase de contrôle consiste à suivre le déroulement et les résultats effectifs des travaux ainsi que les incidences de toute

/...

modification éventuelle ou effective. Cette technique n'est certes pas une panacée mais elle fournit des renseignements précieux aux responsables et leur permettant d'atteindre les objectifs des projets plus rapidement et avec une plus grande efficacité. Cette technique a notamment pour avantage de signaler à l'avance les mesures correctives qui doivent être prises, ce qui permet d'effectuer des changements sans modifier le calendrier général.

59. Les inspecteurs ont joint en annexe au présent rapport un modèle généralisé de graphique PERT pour une conférence spéciale. Ils estiment que, pour les conférences spéciales, les méthodes PERT devraient être l'instrument principal de gestion utilisé par le comité directeur de la conférence. Etant donné que le Bureau des services du Secrétariat pour les questions économiques et sociales est le "service technique" compétent en matière économique et sociale, ses représentants devraient être formés aux méthodes PERT et les appliquer depuis la phase initiale jusqu'à la fin de la conférence. Une fois que le Bureau se serait bien familiarisé avec cette méthode, il pourrait faire bénéficier d'autres conférences relativement complexes de l'Organisation des Nations Unies de ses connaissances, à titre de "prêt" ou dans le cadre d'un programme de formation.

60. Le Bureau des services du Secrétariat fournit déjà les secrétaires de la plupart des conférences spéciales de caractère économique et social. Ceux-ci s'acquittent de tâches spécialisées qui requièrent une vaste expérience, et en particulier des fonctions ci-après : planification des documents, travaux d'organisation, planification des besoins matériels en consultation avec le Département des conférences, appui aux présidents des comités préparatoires ainsi qu'au président de la conférence pour l'organisation des travaux et la direction des débats, application du règlement intérieur, participation à l'établissement des projets d'ordre du jour, aide aux rapporteurs pour l'établissement des projets d'ordre du jour, aide aux rapporteurs pour l'établissement des rapports, coordination des contributions des divers services organiques du Secrétariat de l'ONU et des institutions spécialisées, avant et pendant la conférence, etc.

61. Cette activité est nécessaire pendant toute la phase préparatoire, au cours de la conférence elle-même, ainsi que pour un grand nombre d'aspects des activités consécutives. Cependant, le petit nombre de postes d'administrateurs affectés aux services de conférence empêche celui-ci de fournir des services à plein temps dès le début des préparatifs de la conférence. Les spécialistes du Bureau contribuent généralement à la préparation des conférences spéciales à temps partiel, et de façon très intermittente, en s'acquittant simultanément d'un grand nombre d'autres tâches afférentes au service technique des conférences. Faute de continuité, ces fonctionnaires ne peuvent contribuer de façon adéquate aux travaux préparatoires techniques essentiels, notamment en matière de planification et d'organisation. Ainsi, le secrétariat de la conférence doit faire de son mieux, sans être secondé de façon suivie par un directeur qualifié de la conférence (sauf dans les rares cas où le secrétariat est un service établi possédant une vaste expérience en matière d'organisation de grandes conférences, comme c'était le cas pour la CNUCED à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés).

/...

62. Ce manque de continuité au sein du secrétariat des conférences est sans aucun doute à l'origine des problèmes de coordination que les inspecteurs ont observé à certaines conférences. Une des solutions à ce problème consisterait peut-être à accroître les effectifs du Bureau afin qu'il puisse fournir pour chaque conférence un secrétaire à plein temps dès le début de la phase préparatoire. Mais cette solution serait coûteuse et, en raison du caractère sporadique des tâches des secrétaires des conférences, les titulaires de ces postes auraient des périodes d'oisiveté. Les inspecteurs proposent une autre solution qui consisterait à fournir les connaissances spécialisées requises de façon continue sans accroître le budget.

a) Le fonctionnaire d'administration ou chef du service administratif prévu au budget pour assurer le secrétariat de la conférence pourrait être nommé secrétaire/chef du service administratif de la conférence. Il ou elle serait détaché du Bureau des services du Secrétariat, affecté au secrétariat de la conférence et rémunéré sur le budget de la conférence spéciale. Etant donné que les fonctions de secrétaire de la conférence, bien qu'elles soient nécessaires dès le début de la phase préparatoire, donnent lieu à un travail de caractère sporadique, les inspecteurs sont convaincus qu'elles peuvent être combinées avec celles de chef du service administratif ou de fonctionnaire d'administration, qui sont complémentaires et qui se renforcent mutuellement.

b) Le secrétaire/chef du service administratif de la conférence serait chargé des fonctions administratives habituelles et, au cours de la phase préparatoire, de la planification (par la technique PERT), et de la direction de la conférence et des fonctions de secrétaire de l'organe préparatoire. Il ou elle exercerait également les fonctions de secrétaire du comité directeur de la conférence.

c) Pour les questions afférentes au service technique des conférences, le secrétaire/chef du service administratif de la conférence recevrait ses instructions du Bureau des services du Secrétariat pour les questions économiques et sociales et il relèverait du secrétaire général de la conférence pour les questions de fond et les questions administratives. Avant d'entrer en fonctions, cette personne devrait posséder une certaine expérience des conférences, complétée par une formation de base aux techniques de gestion et de planification des conférences (notamment la technique PERT). Cette formation devrait être organisée par le Bureau des services du Secrétariat pour les questions économiques et sociales, en coopération avec le Département des services de conférences, le Bureau des services du personnel, le Bureau des services financiers, le Service de la formation et des examens et le Bureau des affaires juridiques.

d) En contribuant aux travaux d'une conférence spéciale, les secrétaires/chefs du service administratif acquerraient une expérience inestimable pour les Nations Unies. Ils deviendraient des spécialistes possédant des connaissances rares et auxquels il serait constamment fait appel. En conséquence, le Bureau devrait veiller à organiser minutieusement leurs affectations, de telle sorte qu'à la fin d'une conférence spéciale, ils s'acquittent des mêmes fonctions pour une autre conférence.

/...

e) Cependant en raison de l'irrégularité des conférences spéciales, il se peut que le fonctionnaire en question ne puisse être immédiatement assigné à une autre tâche de ce genre. Cependant, il serait possible en attendant, d'affecter ce fonctionnaire, à titre provisoire, à un poste vacant du Bureau des services du Secrétariat pour les questions économiques et sociales, du Département des services de conférence, du Bureau des services financiers ou du Bureau des services du personnel ou encore de le charger d'assurer le secrétariat d'une conférence spéciale ne revêtant pas un caractère économique ou social, afin que l'Organisation continue à tirer parti de son expérience. L'expérience acquise en tant que secrétaire/chef du service administratif de la conférence conférerait sans aucun doute au fonctionnaire en question les qualifications requises pour occuper nombre des postes vacants dans les services en question et l'expérience qu'il acquerrait au cours de son affectation provisoire viendrait enrichir encore plus ses qualifications en vue d'une future affectation en qualité de secrétaire/chef du service administratif d'une autre conférence.

f) En ce qui concerne les conférences spéciales qui ne revêtent pas un caractère économique ou social, le Bureau pourrait également être prié de fournir des avis sur les fonctions, qualifications et méthodes de sélection du secrétaire de la conférence. Il pourrait également contribuer aux activités de formation, conformément à la suggestion formulée à l'alinéa c) ci-dessus.

63. Quatrièmement, toutes les communications aux organes intergouvernementaux ou préparatoires relatives aux préparatifs des conférences spéciales devraient inclure un bilan bref mais clair de l'état d'avancement des préparatifs. L'aperçu financier du coût estimatif total devrait être accompagné de renseignements sur le respect du calendrier prévu obtenus à l'aide de la méthode PERT ainsi que d'un aperçu des relations et des répercussions majeures des politiques et des programmes établi par le Bureau du Directeur général. Ces états devraient identifier les plans originaux, les modifications majeures intervenues, la raison de ces modifications et par qui elles avaient été faites, ainsi que leurs incidences. Ces états seraient beaucoup plus faciles à établir, même lorsqu'il s'agit d'états soudainement nécessaire des incidences administratives et financières de nouvelles propositions, car la méthode PERT et les réunions périodiques du comité directeur de la conférence permettraient de tenir constamment ces renseignements à jour.

64. En cinquième et dernier lieu, ce processus préparatoire de direction et de contrôle devrait être renforcé par l'élaboration d'une série de directives de base pour les conférences de l'Organisation des Nations Unies, comparables au "Manuel destiné aux organisateurs de conférences" de l'Unesco. Ce manuel pourrait traiter des conférences, spéciales ou non, et comprendre les directives de 1977 (ST/SGB/160), les nouvelles instructions et procédures récemment établies ou envisagées actuellement par l'Assemblée générale, et les questions traitées dans le présent rapport. L'intérêt de ce manuel serait de permettre à l'ensemble du Secrétariat de mieux comprendre les politiques et les procédures nécessaires en vue d'assurer le succès des conférences de tout genre. En outre, lorsqu'il n'existe pas de méthode normalisée d'établissement des coûts et de définition des services, il faudrait en élaborer au plus tôt afin de faciliter l'application de la méthode PERT; en outre, il conviendrait de remettre à jour les directives et les normes existantes.

/...

IV. AUTRES PROBLEMES CONCERNANT LES PREPARATIFS

65. Au cours de leur étude, les inspecteurs ont rencontré divers problèmes fondamentaux relatifs à la planification et au contrôle des préparatifs des conférences spéciales dont l'importance mérite un examen à part. Le présent chapitre résume l'expérience acquise et les questions qui se posent actuellement en matière de secrétariats fonctionnels, d'arrangements avec le gouvernement du pays hôte, de documentation, du service de la conférence et des évaluations postérieures à celle-ci.

A. Secrétariats fonctionnels

66. Comme il a été dit au chapitre II, il faut désigner pour chaque conférence spéciale un service du Secrétariat assurant le service de la conférence, comprenant un représentant spécial du Secrétaire général et du personnel supplémentaire, qui est chargé des relations avec les différents participants à la conférence, de préparer la documentation pour celle-ci et de superviser les questions administratives et financières. Du point de vue organisationnel, la principale alternative est la suivante : ou bien créer un nouveau secrétariat spécial, ou bien utiliser les entités existantes du Secrétariat avec un renfort temporaire des ressources en personnel.

67. L'Assemblée générale a dans une large mesure résolu cette question pour l'avenir en déclarant dans sa résolution 35/10 C (par. 3) que les mécanismes existants du Secrétariat devraient, dans la mesure du possible, fournir au secrétariat d'une conférence spéciale tout renfort temporaire dont il pourrait avoir besoin. Les préparatifs de l'Assemblée mondiale sur le vieillissement de 1982 et de la Conférence mondiale de la population de 1984 se déroulent déjà suivant ce schéma. A l'appui de cette décision, les inspecteurs font part des observations ci-après.

68. Dans le passé, la taille et la composition des secrétariats fonctionnels des conférences spéciales ont varié considérablement, ainsi qu'il ressort des données ci-après relatives aux conférences que les inspecteurs ont analysées.

/...

Effectif des secrétariats fonctionnels

<u>Conférence</u>	<u>Administrateur général et fonctionnaire de rang supérieur</u>	<u>Administrateurs titulaires</u>	<u>Arrets des services généraux</u>	<u>Total</u>
Conférence des Nations Unies sur les établissements humains Habitat, 1976	8	155	153	316
Conférence des Nations Unies sur l'eau, 1977	n.a			
Conférence des Nations Unies sur la science et la technique au service du développement	6	9	13	28
Conférence mondiale de la Décennie des Nations Unies pour la femme, 1980	1	2	1	4
Conférence des Nations Unies sur les sources d'énergie nouvelles et renouvelables, 1981	1	14	14	29
Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, 1981	7	20	19	46
Assemblée mondiale sur l- vieillesse, 1982	n.d.	<u>Source</u> : Bureau des services du personnel, Organisation des Nations Unies		
Conférence mondiale de la population, 1984	n.d.			

69. En faveur de la création d'un secrétariat spécial, on peut avancer que celui-ci peut se consacrer pleinement aux préparatifs de la conférence dont il peut mieux mettre le thème en relief du fait de son existence distincte (base possible, par la suite, d'une nouvelle institution) et prévenir l'envie qui peut naître entre les différents services lorsqu'une unité administrative existante se voit confier la tâche de préparer une conférence. Les inspecteurs ont cependant entendu et observé beaucoup moins d'arguments pour que contre la création d'un secrétariat spécial.

70. Créer, pourvoir en personnel et organiser un secrétariat spécial exigent du temps et retardent les préparatifs. Les nouveaux fonctionnaires connaissent en général mal les programmes, les procédures et les modalités des conférences des Nations Unies et la période de mise au courant est souvent difficile. Une unité

/...

nouvellement créée pourrait plus difficilement ses relations avec les autres unités administratives du Secrétariat et du système des Nations Unies surtout lorsqu'il existe déjà un service fonctionnel dans le même domaine. En outre, du fait de leur inexpérience et du statut prioritaire "special" accordé à la conférence spéciale, les fonctionnaires peuvent être conduits à dresser des plans et à prendre des engagements relatifs à la conférence trop ambitieux qu'il s'avère très difficile de réaliser ultérieurement.

71. On a particulièrement insisté sur la qualité nécessaire du personnel des secrétariats fonctionnels. L'importance du "secrétaire général" de la conférence a été soulignée : sa stature, ses capacités et ses compétences devraient permettre à la conférence de rencontrer un écho maximum auprès des gouvernements et de l'opinion mondiale et de se conclure de manière satisfaisante grâce à l'adoption d'un plan d'action bien conçu. Plusieurs personnes ont également estimé que l'usage récemment adopté consistant à donner au représentant du Secrétaire général le titre de "secrétaire général" était abusif et pouvait prêter à confusion et qu'il vaudrait mieux recourir au titre de "représentant spécial" comme dans le passé.

72. De vives critiques, tant internes qu'externes, ont également été adressées au personnel des secrétariats spéciaux constitués dans le passé, dont les membres étaient plus soucieux d'obtenir des emplois permanents que de concourir aux préparatifs de la conférence. Il a été suggéré que l'on examine plus attentivement au cours du recrutement les qualifications particulières des fonctionnaires du secrétariat fonctionnel chargé des préparatifs. Selon un haut fonctionnaire d'une conférence antérieure, lorsqu'une nouvelle institution doit être créée comme suite à une conférence spéciale, il faudrait que tous les membres du secrétariat spécial soient provenus que celui-ci sera supprimé avant que le recrutement ne commence pour le nouvel organe, afin qu'ils ne s'attendent pas à ce que leur engagement à titre temporaire devienne permanent.

73. Enfin, dans le cas d'un service fonctionnel renforcé comme dans celui d'un service fonctionnel spécial, la composition du personnel devrait permettre de réunir des spécialistes compétents et expérimentés dans les domaines techniques, administratifs et des conférences. Les inspecteurs souscrivent à cette idée et pensent que le comité directeur de la conférence et l'élargissement du rôle du Bureau des services du Secrétariat pour les questions économiques et sociales examinés au chapitre III permettraient de fournir un bon fondement dans ce domaine.

B. Gouvernement du pays hôte

74. Dans son rapport de 1974 sur le plan des conférences de l'Organisation des Nations Unies et l'utilisation rationnelle des ressources affectées au Service des conférences (A/9795), le CCI avait examiné de manière approfondie la question des réunions tenues hors siège. En bref, ces réunions présentent les avantages suivants : elles peuvent alléger la charge qui pèse sur les moyens disponibles pour assurer le service des conférences au Siège, rendre la réalité de l'Organisation des

/...

Nations Unies plus favorable aux peuples des divers pays du monde permette également aux représentants de connaître des perspectives des situations et des attitudes différentes et déboucher sur un succès plus franc grâce à l'appui énergique et enthousiaste fourni par le gouvernement du pays hôte. Le coût des réunions hors site est cependant important, même compte tenu de la pratique de longue date selon laquelle le gouvernement du pays hôte rembourse à l'Organisation des Nations Unies les dépenses supplémentaires effectives. Il faut également tenir compte de l'interruption des tâches tant d'administration que de fond qui entraîne le départ du Siège des fonctionnaires qui vont assurer le service d'une grande conférence spéciale.

75. Une fois acceptée l'offre par un gouvernement d'accueillir une conférence spéciale, les préparatifs doivent se dérouler en coordination étroite avec les unités administratives du Secrétariat. Le gouvernement du pays hôte doit veiller aux questions relatives au logement, aux installations médicales, aux transports sur place, à la sécurité, au personnel, aux fournitures et au matériel, aux privilèges et immunités ainsi qu'à fournir des moyens de conférence, de communications, d'information et d'autres services adéquats et appropriés. Dans le passé, cependant, la coordination a souvent été lâche et incomplète et les gouvernements des pays hôtes ont parfois été surpris lorsqu'ils se sont rendus compte, souvent peu de temps seulement avant le début de la conférence, de l'ampleur et du coût des tâches qu'ils avaient décidé d'assumer. Par exemple, à l'occasion d'une conférence récente, le gouvernement du pays hôte a dû accueillir 4 500 visiteurs, dont 432 fonctionnaires des Nations Unies, prendre à sa charge un matériel d'une valeur de 1 million de dollars et fournir environ 235 bureaux et des moyens de conférence importants - tous éléments qui n'ont été précisés que quelques mois avant l'ouverture de la conférence. Ces problèmes, en particulier ceux liés à l'existence d'installations de conférence satisfaisantes, se sont posés dans le passé à l'occasion de nombreuses conférences.

76. Trois préalables sont particulièrement importants. Premièrement, des fonctionnaires du Secrétariat doivent entreprendre des missions de préparation et d'étude afin d'analyser et d'examiner avec le gouvernement du pays hôte tous les arrangements pris sur place en vue de la conférence, mais dans le passé ces missions ont souvent été tardives, sporadiques ou trop vagues. Deuxièmement, le gouvernement du pays hôte doit souvent avant de mettre sur pied un comité préparatoire national efficace ou un centre de coordination, en partie du fait que le ministère retenu aux fins de la coordination n'a guère l'expérience d'accueillir une grande conférence internationale et du fait du retard dans la mise en place de la coordination et des arrangements financiers nécessaires entre les ministères. L'attitude est un facteur clef. Si le gouvernement du pays hôte est prêt à tout mettre en oeuvre pour que la conférence soit une réussite, les préparatifs seront beaucoup plus rapides et faciles. Troisièmement, l'Organisation des Nations Unies et le gouvernement du pays hôte doivent signer un accord précisant les obligations respectives et les arrangements nécessaires. Lors de certaines conférences, cet accord a été conclu à la dernière minute, après de longues négociations qui ont perturbé et retardé les derniers préparatifs.

/...

77. L'Assemblée mondiale sur le vieillissement se tiendra en 1982 à Vienne, ce qui atténuera un grand nombre des problèmes mentionnés ci-dessus. Lorsque le gouvernement du pays hôte participe aux préparatifs (ce qui sera également le cas à Vienne en 1982), les inspecteurs pensent qu'il devrait adresser son invitation assez tôt et prévoir une coordination et une planification étroite et rapides. Dans son rapport de 1980, le Secrétaire général a noté qu'il importait d'effectuer suffisamment tôt des missions de planification et dans la résolution 35/10 (par. 9 à 11 de l'annexe) l'Assemblée générale a insisté sur la nécessité de créer, dès que possible, un comité préparatoire national.

78. D'après le paragraphe 2 de l'article 15 du projet de règlement intérieur type présenté par le Secrétaire général en 1981 (A/36/199), si l'accord relatif à la conférence n'a pas été conclu six semaines au moins avant la date prévue pour l'ouverture de la conférence, celle-ci devrait se tenir en un autre lieu. Les inspecteurs doutent que le lieu d'une conférence puisse être changé au cours des six dernières semaines de la période préparatoire, l'article proposé signifierait donc l'ajournement indéfini de la conférence.

79. Comme il est indiqué dans le rapport du CCI de 1974 (A/9795), dès 1957 les organes intergouvernementaux ont observé que l'Organisation des Nations Unies ne devrait pas accepter l'invitation d'un gouvernement d'accueillir une conférence avant que celui-ci soit consulté au sujet des obligations qu'il sera de la sorte amené à assumer et qu'il ait donné son accord en ce qui concerne le montant et la nature des dépenses en jeu. En outre, malgré la résolution 31/140 et les résolutions antérieures de l'Assemblée générale tendant à ce que le gouvernement du pays hôte "prenne à sa charge... les dépenses supplémentaires effectives qui... résulteront directement ou indirectement" de la conférence, il ne semble pas que dans le passé ni à l'heure actuelle, la totalité de ces dépenses ait été ou soit remboursée (voir par. 42). En revanche, dans le "Manuel", l'Unesco indique qu'aucune invitation à ses conférences hors siège n'est adressée tant que l'accord avec le gouvernement du pays hôte n'a pas été signé.

80. Contrairement au changement de dernière minute suggéré au paragraphe 2 de l'article 15, les inspecteurs pensent que la question de la tenue hors siège d'une conférence spéciale devrait être réglée le plus tôt possible. Un gouvernement ne devrait pas offrir officiellement d'accueillir une conférence et une telle invitation ne devrait en tout cas pas être acceptée tant qu'une mission préparatoire du Secrétariat ne s'est pas rendue dans le pays pour examiner tous les arrangements, notamment pour estimer le plus précisément possible les services et les dépenses envisagés, en s'efforçant en particulier de déterminer soigneusement les dépenses supplémentaires qui résulteront directement ou indirectement de la conférence. En outre, un organe préparatoire national devrait être créé et l'accord avec le gouvernement du pays hôte signé le plus tôt possible. Pour réduire le nombre de fonctionnaires qui y sont envoyés ainsi que le coût des conférences hors siège, il faudrait également, dans le cadre des préparatifs, s'efforcer chaque fois que possible de former des agents locaux afin qu'ils puissent assurer la prestation de divers services de conférence.

/...

C. Documentation

81. Des fonctionnaires du Secrétariat et des représentants à des conférences spéciales tenues dans le passé ont déploré le volume et le gaspillage de la documentation de ces conférences. La documentation établie après la conférence est peu abondante et ne crée pas de gros problèmes, sauf lorsqu'elle est publiée tardivement. La documentation établie au cours de la session suscite davantage de problèmes dans la mesure où les nombreuses déclarations, résolutions et amendements surchargent à la fois le secrétariat qui doit les établir et les représentants qui doivent se familiariser avec ces documents dans un délai très bref. Toutefois, l'essentiel des controverses et des préoccupations ont trait à la documentation établie avant la session, en partie aux documents présentés au titre de points de l'ordre du jour mais surtout aux documents nationaux et aux autres rapports d'information établis pour la conférence.

82. Le problème principal que posent les documents présentés au titre de points de l'ordre du jour est leur publication peu de temps avant la conférence ou même pendant celle-ci, de sorte les représentants à la conférence n'ont pas le temps de les étudier et les débats peuvent s'en trouver affectés. L'application stricte des directives récemment adoptées par l'Assemblée générale et par le Conseil économique et social relatives au volume, à la distribution en temps voulu et à la longueur des documents, permettrait cependant d'améliorer considérablement cette situation. On est allé jusqu'à suggérer qu'une conférence spéciale véritablement efficace ne devrait être saisie que de deux documents : l'ordre du jour et le projet de programme d'action.

83. Le problème le plus grave, l'importance du volume des documents nationaux ou techniques et des autres documents d'information, est plus difficile à résoudre. Certains succès ont été enregistrés grâce à l'établissement de limites fermes pour la présentation de ces documents ou de leurs résumés. Par exemple, dans le cas de deux conférences récentes, les documents nationaux ne devaient pas dépasser 10 pages, sans qu'aucune dérogation puisse être accordée. Les textes ont été reproduits et distribués dans la langue ou dans les langues de présentation. Parallèlement, on a cessé de présenter à la fois la version condensée et le texte intégral des rapports.

84. Dans d'autres cas, cependant, les règles relatives à la documentation omettaient de préciser des limites quantitatives ou, dans un petit nombre de cas, ont cédé sous diverses pressions. Lors de nombreuses conférences, les documents de ce type étaient trop nombreux, trop longs, leur présentation prêtait à confusion, les manuscrits étaient reçus après le délai prescrit et un trop grand nombre d'exemplaires devaient être reproduits et distribués. Ils représentaient des charges très lourdes pour les services de traduction, de dactylographie, de reproduction et de distribution, fonctionnant déjà à la limite de leur capacité. Ils tendaient également à écraser les représentants sous leur volume, au détriment des documents de travail se rapportant aux points de l'ordre du jour. Comme on l'a fait observer à de nombreuses reprises, malgré les efforts et les dépenses considérables que supposait leur établissement, le pire sort leur a été réservé : personne ne les a lus.

35. On s'intéresse aussi vivement aux nouvelles techniques. Par exemple, l'UIT a employé avec succès, réalisant ainsi des économies, du matériel de télécopie pour traduire, reproduire, etc., au siège, les documents d'une conférence, évitant ainsi d'envoyer des fonctionnaires au loin, et l'Organisation des Nations Unies a aussi utilisé de manière satisfaisante des procédés de transmission par télécopie. On s'est également prononcé en faveur de l'emploi de microfiches, les documents n'étant reproduits sur place qu'en tant que de besoin. Pour être utilisées efficacement, la télécopie suppose néanmoins des liaisons pour les communications de très bonne qualité, et les microfiches un personnel technique qualifié, qui sache assurer le service du matériel sur place. Si ces deux techniques peuvent élever la productivité, réduire les dépenses et les effectifs, elles ne peuvent par elles-mêmes diminuer le volume global de la documentation.

86. En 1980, le Secrétaire général adjoint aux services de conférence a déclaré que les moyens de l'Organisation des Nations Unies étaient désuets dans le domaine des techniques modernes de documentation. Il a cependant noté que les techniques existantes en sont parfois encore à un stade expérimental, suscitent des préventions de la part des fonctionnaires et des représentants et ne sont pas gratuites. Il a instamment prié le Comité des conférences de ne pas ignorer la révolution technique des communications et de fournir des directives et un appui concernant les techniques qui devraient être introduites à l'Organisation.

87. Du fait des problèmes susmentionnés, le volume et le coût de la documentation tendent presque toujours à dépasser les estimations initiales, le coût pouvant aller jusqu'à un million de dollars pour une seule conférence. A l'occasion d'une conférence, 259 rapports ont été présentés, soit près de 3 900 pages à lire par les représentants (voir le document A/AC.172/48 publié en mars 1981 qui compare certaines données relatives à la documentation). Dans le cas d'une autre conférence, 1 283 documents ont été reproduits dans toutes les langues, soit près de 3,5 millions de pages imprimées. Cette production massive est naturellement gaspillée en partie : les inspecteurs ont appris que plus de 50 tonnes de documents ont été laissés sur place après la deuxième conférence susmentionnée, dont la majeure partie avait été expédiée par avion de New York à un coût considérable.

88. Depuis longtemps le Secrétariat est conscient de ces problèmes et dans son rapport de 1980, le Secrétaire général suggérait une série d'initiatives pour entreprendre le "sérieux effort de rationalisation nécessaire" de la documentation des conférences spéciales. Le Comité des conférences a mis au point un projet de directives relatives au contrôle et à la limitation de la documentation, mais la Cinquième Commission n'a pas été en mesure d'approuver la proposition visant à limiter les rapports nationaux ou techniques à la langue dans laquelle ils étaient présentés ou à 10 pages. L'Assemblée générale a par conséquent prié le Comité des conférences de réexaminer l'ensemble de la question en 1981 et le projet de règles concernant le contrôle et la limitation de la documentation n'a pas été inclus dans les directives relatives aux conférences spéciales que l'Assemblée a approuvées par sa résolution 35/10.

/...

89. En 1981, le Secrétaire général a de nouveau présenté un projet de directives (A/AC.172/48), notamment des suggestions précises visant à limiter à la fois le nombre des documents nationaux et la longueur de leur version condensée à traduire dans les langues de la conférence. Le Comité des conférences a ensuite examiné ces questions et présenté des recommandations à l'Assemblée générale. En juillet 1981, le Conseil économique et social a également recommandé que l'Assemblée entreprenne en priorité, un examen du problème général de la documentation, afin d'adapter le calendrier aux moyens dont dispose le Secrétariat (résolution 1981/83).

90. En décembre 1981, l'Assemblée générale a décidé par sa résolution 36/117 D qu'en cas de convocation de conférences spéciales de l'Organisation des Nations Unies, un soin tout particulier serait apporté à l'harmonisation de la conception de la conférence et des besoins en documentation, de façon à encourager la réalisation de ses objectifs déclarés, que la présentation de documents nationaux ne devrait être proposée que si ces documents sont appelés à être un élément constitutif des activités préparatoires et de la conférence proprement dite, compte tenu du temps nécessaire pour intégrer utilement ces documents; l'Assemblée a également approuvé des directives relatives au contrôle de la documentation visant à limiter le nombre de comptes rendus analytiques et à adopter des mesures et des normes de présentation communes afin de contrôler et limiter les documents et les rapports nationaux ainsi que leurs versions condensées. Les inspecteurs se félicitent que les questions relatives à la documentation soient intégrées aux procédures préparatoires de planification et de contrôle des conférences spéciales.

D. Service des conférences

91. Le service efficace d'un programme lourd et complexe de conférences et de réunions est un problème permanent auquel contribuent les conférences spéciales, en particulier celles tenues hors siège; le CCI l'a examiné de manière approfondie dans son rapport de 1974 sur le plan des conférences et les possibilités d'utiliser de façon plus rationnelle et plus économique les ressources affectées au Service des conférences. Les interprètes, les traducteurs et les fonctionnaires de conférence envoyés en mission ne peuvent pas être affectés à d'autres réunions au fur et à mesure des besoins comme ce serait le cas à New York ou à Genève. Le personnel indépendant auquel on a recours au Siège peut ne pas être disposé à se rendre à une conférence spéciale. L'offre mondiale du personnel de conférences qualifié est limitée si bien que l'envoi d'un nombre important d'entre eux à des conférences spéciales peut créer des brèches dans le plan des conférences au Siège.

92. La question du service des conférences est également importante en raison des critiques selon lesquelles il est envoyé trop de fonctionnaires du Secrétariat aux conférences spéciales où ils ont trop peu à faire. Le Secrétaire général et le CCOAB ont adopté des normes régissant l'affectation du personnel des services de conférence, mais des normes similaires n'ont pas été établies pour le personnel d'autres entités. Il s'est toutefois révélé difficile d'appliquer précisément ces normes, en particulier dans le cas des conférences tenues hors siège. La structure et les besoins particuliers de telle ou telle conférence peuvent varier considérablement ainsi que le personnel d'appui disponible sur place, le matériel et les

/...

installations fournies. Ainsi qu'il a été noté précédemment, au cours des conférences spéciales tenues ces dernières années, la priorité a été accordée sur questions politiques sur les questions techniques, les processus de négociation et de rédaction en sont devenus plus mouvementés ce qui rend plus difficile l'estimation des besoins.

93. En outre, de nombreuses conférences spéciales démarrent lentement et se terminent dans la précipitation, les fonctionnaires ayant très peu à faire les premiers jours, mais devant travailler intensément la nuit et au dernier moment lorsque la conférence tire à sa fin (ou même après la date de clôture prévue). Les services en cause doivent alors être facilement pris dans une situation paradoxale, où ils sont d'abord critiqués par les uns qui constatent leur inactivité au début de la conférence, puis par les autres qui, sans considération des limites budgétaires et fonctionnelles dans lesquelles la conférence doit se dérouler, exigent d'urgence des services supplémentaires par la suite.

94. Les problèmes élémentaires de logistique compliquent également le service des conférences hors siège. Récemment s'est tenue une conférence à laquelle ont participé environ 200 Etats Membres ou organisations. Il fallait une grande salle de conférence pouvant accueillir 1 000 personnes, deux salles de commission d'une capacité de 430 sièges chacune, deux salles de groupe de travail pour 260 personnes chacune (toutes ces salles étant équipées d'installations pour l'interprétation simultanée en six langues), plus trois petites salles de conférence pouvant accueillir 500 personnes chacune, sans compter tous les bureaux et les installations de service connexes. Pendant la durée de la conférence soit plus de deux semaines, il a fallu assurer le service de 99 réunions auxquelles se sont ajoutées 61 réunions sans services. Toutes les dispositions ont dû être prises en fonction du chiffre le plus difficile à estimer précisément à l'avance - le nombre de participants - qui en l'occurrence a dépassé 2 000 personnes.

95. Les dépenses nécessaires pour assurer le service d'une conférence sont également très lourdes. A l'occasion d'une autre conférence tenue récemment, il a fallu envoyer de New York 432 fonctionnaires du Secrétariat, dont 294 membres du Département des services de conférence (80 interprètes, 92 traducteurs et 88 dactylographes), 44 fonctionnaires du Département de l'information, 42 de l'unité administrative organique et 21 du Bureau des services du Secrétariat pour les questions économiques et sociales (soit un coût de 495 000 dollars au titre des frais de voyage par avion et de 135 000 dollars environ au seul titre des excédents de bagages). Les fonctionnaires d'autres services organiques du Secrétariat ont également participé à la conférence en tant qu'observateurs, grâce à des fonds imputés sur le budget de leur département. Il a fallu expédier plusieurs tonnes de fournitures, de matériel (par exemple, le coût du transport - aller-retour - par avion d'environ 160 machines à écrire à claviers différents selon les langues a été estimé à 100 000 dollars, soit plus que le coût des machines à écrire elles-mêmes) et de documents. Il fallait également disposer de plusieurs centaines d'agents locaux, d'installations de communication, de multicopie et prévoir des arrangements pour les médias. Les responsables de la conférence doivent non seulement faire face à ces problèmes mais également aux retards et aux reports des séances, aux défaillances

/...

du matériel, aux difficultés de transport et d'hôtel ainsi qu'aux besoins médicaux et aux urgences. Tous ces éléments doivent être rapidement réunis dans un environnement étranger, fonctionner intensivement pendant deux semaines environ puis être désassemblés.

96. Bien qu'elles n'entrent pas exactement dans le cadre de la présente étude, les inspecteurs souhaitent également noter les nombreuses critiques adressées à la longueur de la liste des orateurs qui prennent la parole lors des conférences spéciales. Il peut arriver que 140 orateurs participent au débat général qui se prolonge ainsi pendant les deux tiers ou plus de la durée totale de la conférence, abrégant ainsi le temps disponible pour les négociations et l'examen des questions essentielles du projet de plan d'action. Dans sa résolution 35/10 (par. 17 de l'annexe), l'Assemblée générale a demandé que le temps de parole soit normalement limité à 15 minutes pour les interventions des représentants des Etats et à 10 minutes pour les déclarations des autres participants. Les conférences tenues en 1981 n'ont cependant pas strictement appliqué cette nouvelle règle. L'article 37 du projet de règlement intérieur présenté par le Secrétaire général en 1981 prévoyait en outre qu'il n'est pas tenu de débat général sauf si la conférence en décide ainsi sur recommandation de l'organe préparatoire. Les entités de l'Organisation des Nations Unies pourraient contribuer à abrégier le débat général en se joignant à une déclaration commune du Directeur général (dans le cas des conférences économiques et sociales) ou du Secrétaire général (pour les autres conférences spéciales) qui prendraient alors la parole en leur nom.

97. Les directives de 1980 (résolution 35/10 C) devraient être un facteur déterminant pour améliorer le service des conférences spéciales. Bien qu'une certaine souplesse soit toujours nécessaire en l'occurrence, les inspecteurs pensent que l'amélioration des procédures de planification et de contrôle proposée au chapitre III peut également aller dans ce sens, en particulier si l'on fixe suffisamment tôt les besoins et le champ de la conférence et si l'on planifie et ajuste en conséquence les ressources nécessaires pour assurer son service.

E. Evaluations postérieures à la conférence

98. Au cours de leur étude, les inspecteurs n'ont eu connaissance que de données et d'évaluations dispersées sur le détail des préparatifs de nombreuses conférences spéciales antérieures des Nations Unies. Les rapports finals des conférences n'abordent ce sujet qu'en passant et il faut par conséquent s'en remettre aux évaluations officielles, aux souvenirs de fonctionnaires du secrétariat et aux documents d'archives. L'étude de l'expérience acquise au cours de conférences spéciales antérieures s'est donc déroulée de manière fortuite, notamment lorsqu'il s'agissait de secrétariats et d'organes préparatoires spéciaux. Dans une large mesure, chaque nouvelle conférence a dû, à chaque fois, répéter le même processus.

99. En accord avec les fonctionnaires de conférences antérieures, les inspecteurs pensent que le processus de préparation devrait faire l'objet d'une évaluation d'ensemble immédiatement après chaque conférence spéciale. Les résultats en

seraient dûment communiqués au Comité des conférences à sa session suivante. Le Comité directeur de la conférence serait le mieux placé à cet égard. Conjointement avec des fonctionnaires du gouvernement du pays hôte et d'autres responsables, il devrait analyser soigneusement l'expérience acquise lors de la préparation de la conférence, afin de réviser les procédures de contrôle et de planification, les normes et les directives applicables à la conférence et de mieux préparer à l'avenir les conférences spéciales.

/...

V. RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

100. Les conférences spéciales sont devenues peu à peu un aspect important de la vie de la communauté internationale. Elles peuvent jouer un rôle très utile en attirant l'attention de la communauté internationale sur les problèmes importants qui surgissent et en encourageant une action à ce sujet. Elles sont devenues aussi un élément important du programme de conférences et de réunions de l'ONU car elles demandent beaucoup de temps et d'énergie et entraînent des dépenses de l'ordre de plusieurs centaines de millions de dollars. La trentaine de conférences mondiales qui se sont tenues sous les auspices de la seule Organisation des Nations Unies dans les années 70 dénote une tendance qui se maintiendra très probablement dans l'avenir.

101. Divers organes intergouvernementaux de l'Organisation des Nations Unies s'occupent depuis des décennies des conférences spéciales mais ils n'ont pas tenté de mettre au point un cadre permettant d'organiser et de préparer systématiquement ces conférences et d'en assurer le service de la façon la plus rationnelle possible ou de donner une définition officielle de l'expression "conférence spéciale". Cette situation est maintenant en train de changer comme le montrent les directives que l'Assemblée générale a approuvées en 1980 et 1981 (résolution 35/10C et 36/117D) en ce qui concerne la préparation des conférences et la documentation qui leur est destinée.

102. Dans la présente étude réalisée à la demande de l'Assemblée, le CCI essaie de renforcer et d'affiner ces directives. Quoiqu'ils aient prêté attention surtout aux grandes conférences mondiales sur les questions économiques et sociales, secteur le plus vaste de ce domaine imprécis, les inspecteurs pensent que les conclusions et recommandations suivantes peuvent, mutatis mutandis, être également utiles pour toutes les autres catégories de conférences spéciales des Nations Unies

103. Les conférences spéciales comptent de nombreux participants (chap. II), ayant chacune son rôle propre à jouer et sa contribution particulière à apporter. Il importe d'harmoniser et d'encourager ces contributions pendant la phase souvent longue et compliquée des travaux préparatoires pour deux raisons. En premier lieu, la Conférence sera beaucoup plus productive. En deuxième lieu, mais cela est moins évident, si on donne aux divers participants la possibilité de jouer au moment voulu un rôle important dans la préparation et le déroulement ordonnés de la conférence, ils seront bien préparés et désireux de participer énergiquement aux mesures que la conférence essaie de susciter sur les plans international, régional, national et local.

104. Les problèmes les plus sérieux qu'a posés la préparation des conférences spéciales qui se sont tenues jusqu'ici ont résulté du caractère limité des méthodes de planification et de contrôle que l'on a appliquées lorsqu'il s'est agi de réunir les participants au moment voulu et d'une façon coordonnée (chap. III). Les premiers plans et objectifs ont souvent été vagues et "extensibles", et la planification des travaux préparatoires a généralement été très tardive et très incomplète. De ce fait, les processus correspondant de programmation et de contrôle ont été eux aussi lents et irréguliers et ont suivi le fil des événements plutôt qu'ils ne les ont guidés. Ces problèmes ont été exacerbés par l'absence de directives efficaces pour

/...

la préparation des conférences et par la confusion des renseignements donnés au sujet des questions financières et administratives et de l'état d'avancement des travaux, de sorte qu'il était difficile de savoir où en étaient les préparatifs.

105. Faute de méthodes générales de planification et de contrôle, des aspects particuliers de la préparation des conférences spéciales ont laissé à désirer (chap. IV). Les secrétariats fonctionnels, en particulier ceux créés expressément pour une conférence particulière, ont mis trop de temps à faire démarrer leurs travaux et n'étaient pas bien familiarisés avec les responsabilités qui s'attachent à la préparation des conférences. Les gouvernements des pays accueillant des conférences tenues hors siège ne participent pas aux tout premiers stades des préparatifs. Le contrôle et la limitation de la documentation destinée aux conférences spéciales se sont avérés difficiles et la documentation a représenté une lourde tâche aussi bien pour les délégués que pour le personnel du Secrétariat. On a eu du mal à déterminer exactement les besoins en services de conférence et on n'a pas procédé à des évaluations des travaux préparatoires des conférences qui ont eu lieu en vue d'en tirer des enseignements pour l'avenir.

106. Les Inspecteurs ont conclu que trois transformations essentielles sont nécessaires. Premièrement, il faut établir au sein du Secrétariat des responsabilités et des mécanismes précis et bien coordonnés pour la préparation des conférences spéciales. Deuxièmement, il faut appliquer des techniques de planification et de contrôle méthodiques afin d'orienter le déroulement des travaux préparatoires d'une façon globale et ordonnée et en respectant les délais prescrits.

107. Troisièmement, et ce point est aussi important que les deux premiers, il faut pour les conférences "spéciales" tenir davantage compte du cadre dans lequel elles s'insèrent et où elles jouent un rôle suivi a) en tant qu'élément des politiques et des priorités générales de l'Assemblée générale et de ses organes subsidiaires; b) en tant qu'élément du programme de conférences et de réunions des Nations Unies et des moyens correspondants d'assurer le service de ces conférences et réunions; et c) en tant qu'élément des rouages existants du Secrétariat et des programmes et tâches en cours d'exécution. De l'avis des Inspecteurs, il importe tout particulièrement que le Directeur général évalue ces rapports pour les conférences spéciales organisées dans les domaines économique et social, conformément à l'objectif énoncé dans la résolution 32/197 de l'Assemblée générale relative à la restructuration et qui est de rendre le système des Nations Unies plus pleinement apte à traiter efficacement et dans une optique globale les problèmes de coopération économique internationale et de développement.

108. Dans les dernières décennies, de multiples exhortations à améliorer la préparation des conférences spéciales ont été adressées à des organes intergouvernementaux et reçues d'eux et diverses tentatives ont été faites par le Secrétariat pour donner des conseils en ce sens, mais les progrès n'ont pas été très marqués. Les Inspecteurs pensent que les nouvelles directives données par l'Assemblée générale en 1980 jointes aux mécanismes de planification et de contrôle qui ont été créés et aux recommandations suggérées plus bas, peuvent offrir une base solide à partir de laquelle on pourra améliorer considérablement les travaux préparatoires des conférences spéciales. Cette amélioration des travaux préparatoires devrait à son tour rendre les conférences spéciales moins coûteuses, plus utiles et plus fructueuses.

/...

10°. Mécanismes de planification et de contrôle. Dans le cas de la plupart des conférences spéciales déjà tenues personne n'a été clairement chargé des travaux préparatoires parce que les pouvoirs et les responsabilités n'étaient pas bien définis au Secrétariat il n'a pas été établi systématiquement dans le Département, de procédures de planification et de contrôle d'ensemble et les travaux préparatoires n'ont pas retenu l'attention et été supervisés comme ils le devaient. Lorsque les problèmes surgissent on n'en voit donc pas clairement les causes, ou les conséquences on ne sait pas ce qu'il y a lieu de faire ni qui doit intervenir. Les Inspecteurs pensent qu'il faut s'engager dans une nouvelle voie en tenant compte à la fois de cinq éléments intimement liés les uns aux autres.

RECOMMANDATION 1

- a) Dès qu'un organe intergouvernemental recommande de convoquer une conférence spéciale, le Secrétaire général devrait créer un Comité directeur de la conférence composé de représentants du secrétariat fonctionnel, du Département des services de conférence et du Département de l'information ainsi que du Bureau des services financiers du Bureau des services du Secrétariat pour les questions économiques et sociales et du Bureau du Directeur général chargé des conférences économiques et sociales et d'autres services du Secrétariat en tant que de besoin. Ce comité et, en particulier son président devraient avoir des pouvoirs et des responsabilités bien définis et bien coordonnés en ce qui concerne la préparation de ladite conférence le Comité devrait se réunir régulièrement tout au long de la période préparatoire (par. 52 à 55).
- b) Le Comité devrait sans cesse exercer un contrôle sur les travaux préparatoires en appliquant la méthode PERT (méthode d'ordonnement des opérations et du personnel) car elle permet de planifier, d'échelonner dans le temps, de contrôler et d'ajuster d'une façon ordonnée l'effort administratif complexe qu'exige une conférence spéciale (par. 56 à 59 et Annexe).
- c) Les fonctions de secrétaire de la conférence devraient être fusionnées avec celles de chef du service administratif ou de fonctionnaire d'administration. Le fonctionnaire assumant ce double rôle devrait être détaché du Bureau des services du Secrétariat pour les questions économiques et sociales et affecté au secrétariat de la conférence ce poste serait financé au titre du budget de la conférence spéciale sans que cela entraîne d'augmentation de l'ensemble des dépenses. Le Bureau des services du Secrétariat pour les questions économiques et sociales devrait veiller à ce que les fonctionnaires de ce type soient convenablement initiés aux méthodes de gestion des conférences, notamment à la méthode PERT et faire en sorte qu'ils soient affectés à d'autres conférences spéciales à la fin de chacune de leurs missions (par. 60 à 62).
- d) Tous les rapports sur l'état d'avancement des travaux préparatoires des conférences ou sur les incidences des changements proposés devraient comporter un bilan bref mais clair de la situation financière et administrative ainsi que de la politique et des programmes de même qu'un aperçu des relations entre les différents éléments, sur la base des données recueillies et tenues à jour par le Comité directeur de la conférence (par. 63).

/...

e) Il faudrait compléter ce nouveau mécanisme préparatoire par une série de directives types pour la préparation des conférences spéciales et autres, et élaborer des méthodes normalisées d'établissement des coûts et de définition des services lorsqu'il n'en existe pas déjà (par. 64).

110. Problèmes connexes. Plusieurs des aspects de ce nouveau processus de planification et de contrôle ont présenté des problèmes particuliers. En plus des directives que l'Assemblée générale a approuvées en 1980 et 1981, les Inspecteurs font les suggestions suivantes :

RECOMMANDATION 2

a) Il faudrait, chaque fois que cela est possible, rechercher de nouveaux moyens de faire jouer un rôle plus concret aux nombreux participants qui ne sont pas membres du Secrétariat, en vue à la fois d'améliorer la préparation des conférences et d'accroître l'intérêt de la communauté internationale et les activités consécutives que les conférences cherchent à engendrer (par. 13, 20 à 24, 103).

b) Les Inspecteurs accueillent favorablement la décision prise par l'Assemblée générale dans sa résolution 35/10 C d'utiliser chaque fois que cela est possible les mécanismes existants du Secrétariat comme secrétariats des conférences spéciales. Mais, à leur avis, il faudrait nommer le plus rapidement possible le représentant spécial et ses collaborateurs, qu'ils servent temporairement de renfort aux services existants ou qu'ils constituent un secrétariat spécial, en veillant tout particulièrement à ce que ces personnes possèdent les qualifications particulières nécessaires pour mener à bien les travaux préparatoires et à ce que la composition de ce personnel permette de réunir des spécialistes compétents dans les domaines techniques, administratifs et des conférences (par. 66 à 73).

c) Lorsqu'une conférence spéciale hors siège doit être accueillie par un gouvernement, le Secrétariat doit envoyer une mission de planification et d'examen dans le pays hôte et évaluer soigneusement les dépenses et les besoins en services de conférence et en discuter avec le gouvernement avant que l'invitation d'accueillir la conférence soit officiellement adressée et acceptée. Il faut aussi que le gouvernement du pays hôte crée un comité préparatoire ou un centre de coordination et que l'accord relatif à la conférence soit signé aussitôt que possible (par. 74 à 80).

d) Les Inspecteurs accueillent favorablement aussi le fait que dans sa résolution 36/117 D, l'Assemblée générale ait insisté sur la nécessité d'harmoniser la conception des conférences spéciales et leurs besoins en documentation de façon à intégrer utilement la préparation des documents nationaux dans les activités préparatoires et à contrôler et limiter la documentation. Les principes, les limitations et les délais à respecter en matière de documentation devraient être arrêtés le plus tôt possible et un contrôle constant devrait être opéré à ce sujet par la suite (par. 81 à 90).

/...

e, Les besoins en services de conférence devraient être déterminés soigneusement et rationnellement et communiqués au début des travaux préparatoires de la conférence compte tenu des indications détaillées données au sujet du déroulement de la conférence (par. 91 à 97).

i) Le comité directeur de la conférence devrait terminer ses travaux et soumettre au Comité des conférences un rapport évaluant soigneusement et de façon objective les aspects positifs et négatifs du processus de préparation de la conférence afin que les conférences à venir puissent être mieux préparées (par. 98 et 99).

iii. Formulation et évaluation des conférences spéciales. Si les Etats membres, les organes subsidiaires et l'Assemblée générale définissaient d'une façon aussi concrète que possible les objectifs, la portée, la stratégie et le prolongement souhaité des conférences spéciales, le Secrétariat pourra s'employer plus méthodiquement à les préparer et les conférences pourront se dérouler d'une façon plus ordonnée et seront plus fructueuses. Il faudra en plus, veiller soigneusement à ce que les préparatifs soient exécutés de façon satisfaisante et dans les délais prévus, en particulier par l'organe préparatoire.

RECOMMANDATION 3

Le Conseil économique et social et l'Assemblée générale devraient envisager de mettre au point et d'adopter pour la convocation et l'évaluation des futures conférences spéciales des directives analogues à celles qui ont été adoptées pour les futures années internationales dans la résolution 1980/67 du Conseil économique et social et dans la décision 35/424 (par. 26 à 31, 49 à 51) de l'Assemblée générale.

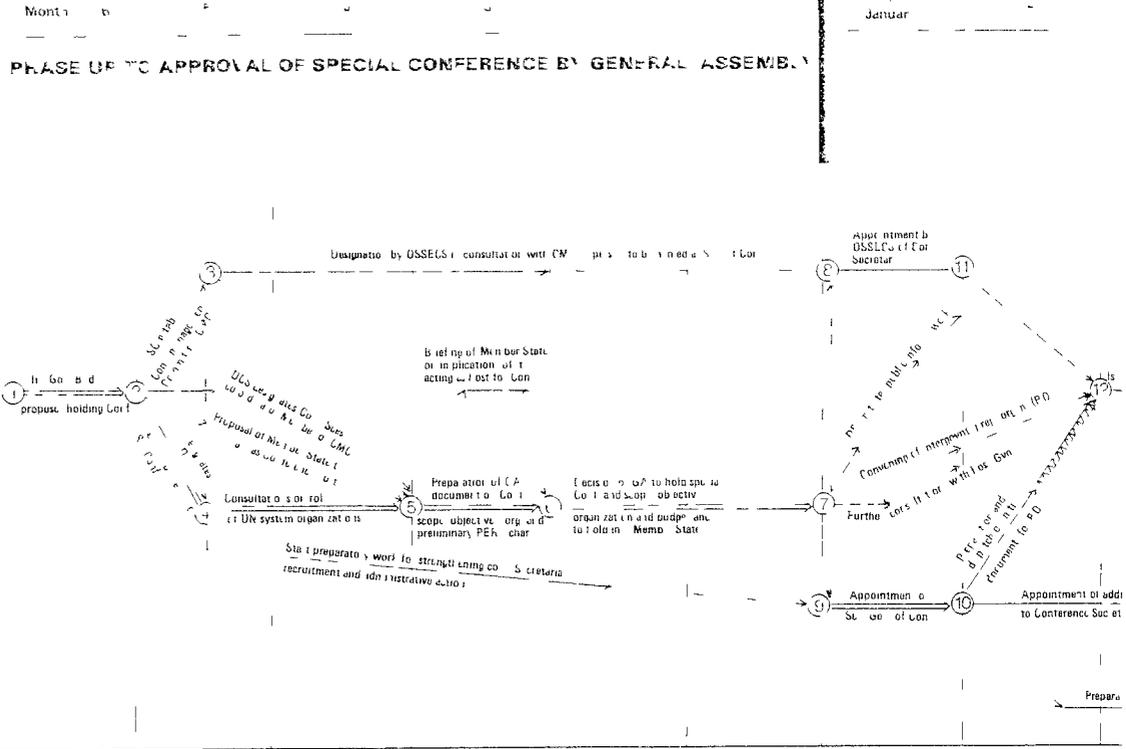
ANNEXE

DIAGRAMME RECAPITULATIF DES PRINCIPALES ETAPES DE
LA METHODE "PERT" DANS LE CAS D'UNE CONFERENCE
SPECIALE HYPOTHETIQUE

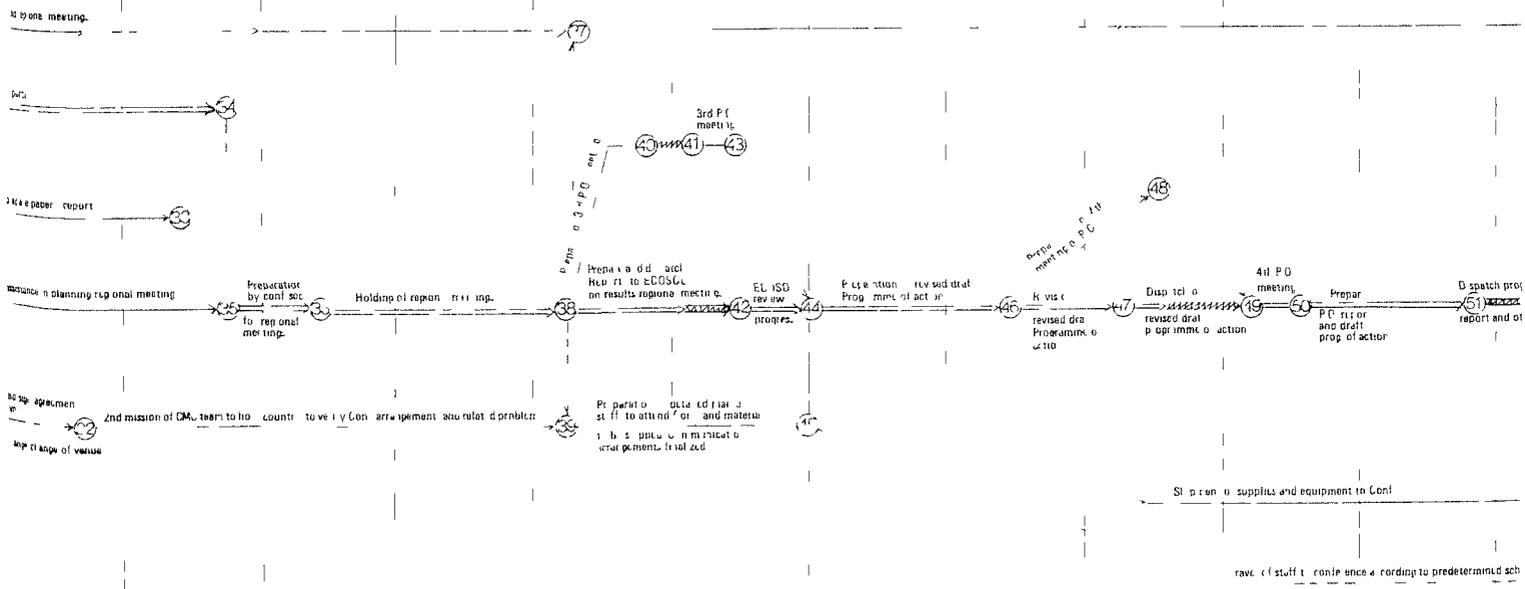
/...

ANNEX - SUMMARY "PERT" DIAGRAM

chart illustrate PERT of annual evaluation and
 To indicate intricacy of work in detail
 specific special conference. However, certain basic
 conditions are made
 the subject matter in center cell the
 and social rule
 the conference take place 27 months after it is
 established by the General Assembly
 an exist 4 secretariat (temporary) strength
 and exist to intergovernmental used to
 the conference secretariat and preparatory body
 national papers are prepared as a integral part of
 reference preparation
 any other choice assumption and steps could and
 be added to a particular special conference, but
 a general format and scheduling technique would be
 the same



BY GENERAL ASSEMBLY TO END OF CONFERENCE



MAJOR STEPS ONLY FOR A HYPOTHETICAL SPECIAL CONFERENCE

