JIU/REP/84/10

Services Communs aux Organisations des Nations Unies du Centre International de Vienne (CIV)

Etabli par

Alexander S. Efimov
Earl D. Sohm
Miljenko Vukovic

Corps Commun d'inspection

Genève

1984

JIU/REP/84/10
Genève, juillet 1984

SERVICES COMMUNS AUX ORGANISATIONS DES NATIONS UNIES DU CENTRE INTERNATIONAL DE VIENNE (CIV)

Etabli par
Alexander S. Efimov
Earl D. Sohm
Miljenko Vuković

Corps commun d'inspection

TABLE DES MATIERES

		Paragraphes	Page
I.	INTRODUCTION	1 - 5	1
II.	HISTORIQUE	6 - 18	3
III.	ORGANISATION ET GESTION DES SERVICES COMMUNS DU CIV	19 - 59	8
	A. Situation générale	19 - 28	8
	B. Les différents services communs	29 - 59	11
	i) Services gérés par l'AIEA	29 - 48	11
	ii) Services gérés par l'ONUDI	49 - 58	16
	iii) Service géré par l'ONU	59	18
IV.	TRANSFORMATION DE L'ONUDI EN INSTITUTION SPECIALISEE	60 - 78	20
	A. Nouveau statut officiel	60	20
	B. Dispositions de l'Acte constitutif qui ont des répercussions sur les services communs	61 - 62	20
	C. La position des Etats membres	63 - 65	21
	D. Mesures que le Secrétaire général a prises ou envisage de prendre	66 - 75	22
	E. Le point de vue du secrétariat de l'ONUDI et du secrétariat de l'AIEA	76	26
	F. L'opinion du CCI	77 - 78	26

GE.84-02227

TABLE DES MATIERES (suite)

		Paragraphes	Page
V.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	79 - 97	27
	A. Services communs actuels	79 - 81	27
	B. Services communs futurs	82 - 97	28

Annexes

ANNEXE I : Dépenses des organisations du CIV inscrites au budget ordinaire en 1983 33

ANNEXE II : Effectifs, dépenses de fonctionnement et répartition des coûts des services du CIV au 31 décembre 1983 ... 34

I. INTRODUCTION

1. Une réunion officielle sur la transformation de l'ONUDI en une institution spécialisée (appelée ci-après la réunion officielle) s'est tenue à Vienne, en Autriche, du 12 au 16 mai 1983. Les paragraphes 29 et 30 du rapport de la réunion qui portent sur l'effet que l'acquisition du statut d'institution spécialisée par l'ONUDI aura sur les services communs qui existent actuellement au Centre international de Vienne se lisent comme suit :

> "Il a été reconnu que la question des modifications éventuelles à apporter aux accords entre l'Organisation des Nations Unies et l'ONUDI et aux services communs actuels du Centre international de Vienne, du fait de la transformation de l'ONUDI en institution spécialisée, devrait être examinée, une fois la transformation effectuée, par les autorités appropriées des organisations intéressées, compte tenu de la nécessité de faire preuve d'efficacité au sein du système des Nations Unies. Il a été recommandé de demander au Corps commun d'inspection d'examiner cette question et de présenter son rapport aux autorités compétentes de la nouvelle ONUDI et des autres organisations intéressées.
>
> Si des changements aux accords existants étaient jugés nécessaires, ils seraient introduits, compte tenu, dans tous les cas, des intérêts des organisations concernées - l'Organisation des Nations Unies, l'ONUDI et l'Agence internationale de l'énergie atomique - et conformément aux procédures établies régissant ces accords."

2. L'expression "services communs", ou plus précisément "services communs d'appui", telle qu'elle est utilisée à l'ONU, désigne les services d'appui que le Département de l'administration et de la gestion fournit sur le plan administratif, financier et gestionnel à plusieurs utilisateurs, y compris notamment : divers départements de l'ONU, d'autres organisations des Nations Unies, la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et des programmes extrabudgétaires.

3. La fourniture de services communs remonte aux origines de l'administration; cependant, elle plonge aujourd'hui ses racines organisationnelles dans des techniques scientifiques de comptabilité analytique d'exploitation que l'on utilisait à l'origine pour les opérations de fabrication mais qui ont été depuis étendues aux opérations administratives lorsque la notion de "composante organique du coût" intervient. La "composante organique du coût" désigne ici simplement un utilisateur de service dont on peut évaluer le coût, soit au moment de l'utilisation ou, plus commodément, à la fin d'une période de temps convenue, c'est-à-dire tous les trimestres, tous les semestres, tous les ans ou tous les deux ans.

4. La notion de fourniture de services d'appui communs en est venue avec le temps à s'appliquer non plus seulement aux opérations de fabrication et de production industrielle mais aussi aux tâches administratives, la plupart du temps au sein d'une même organisation, que ces opérations soient regroupées au siège de l'organisation considérée ou réparties entre plusieurs bureaux. Dans le système des Nations Unies, cette notion a encore été élargie et il existe des services communs à certaines ou à toutes les organisations du système. On peut citer à ce titre les arrangements communs relatifs au Corps commun d'inspection, à la Commission de la fonction publique internationale, et au Comité consultatif pour les questions administratives et sur le plan opérationnel, les services communs fournis sur le terrain par le PNUD pour presque toutes les organisations, les arrangements en matière d'achat du Groupe des services d'achats interorganisations basé à Genève, et certains arrangements administratifs communs mis en place à Vienne et qui font l'objet de la présente étude dont l'établissement a été demandé par les participants à la réunion officielle.

5. Pour faire la présente étude, les Inspecteurs ont pu tirer profit des connaissances et de l'expérience de fonctionnaires de plusieurs organisations du système des Nations Unies à Genève, à Rome et à New York en développant leurs vues sur les concepts à la base des arrangements communs en matière de services d'appui et en les appliquant à la situation particulière de Vienne, au sujet de laquelle les Inspecteurs se sont longuement et utilement entretenus avec plusieurs fonctionnaires de l'AIEA, de l'ONUDI et de l'Office des Nations Unies à Vienne. Ils les remercient de leur très précieuse contribution à la présente étude, en ce qui concerne notamment la mise au point de critères à appliquer pour juger de l'opportunité de fournir certains services en matière d'administration, de finance et de gestion dans le cadre d'arrangements communs.

II. HISTORIQUE

6. La création de services communs et d'autres services des organisations des Nations Unies à Vienne a été influencée, dans une large mesure, par le fait que l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et d'autres unités administratives de l'ONU se sont installées à Vienne à des dates très différentes, au cours d'une période de 20 ans : l'AIEA en 1957, l'ONUDI en 1967 et d'autres comités de l'ONU en 1979, parmi lesquels notamment : le Centre pour le développement social et les affaires humanitaires, le Service du droit commercial international du Bureau des affaires juridiques (auparavant à New York tous les deux), la Division des stupéfiants, le secrétariat de l'Organe international de contrôle des stupéfiants, le Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues et la Division des affaires sociales (auparavant à Genève). Le siège de l'UNRWA a été provisoirement transféré de Beyrouth à Vienne en 1978.

7. L'AIEA ayant déjà une infrastructure bien établie et une expérience bien fondée au moment où l'ONUDI est venue s'installer à Vienne en 1967, les deux organisations ont estimé qu'il serait moins coûteux et plus efficace de partager certains des services de base de l'AIEA plutôt que de créer des services d'appui faisant double emploi. C'est ainsi que l'ONUDI en est venue à partager au fil des ans, sur la base d'arrangements de récupération des coûts, le service médical, les services de bibliothèque, les services d'informatique, les services d'achats du siège, les services d'imprimerie, de reproduction et de logement, déjà mis en place par l'AIEA pour son propre usage. D'autres services d'appui sont demeurés séparés et sous la responsabilité de chacune des organisations, à savoir les services du personnel, les services financiers et les services généraux. Il existait donc un système de services communs à l'AIEA et à l'ONUDI depuis plusieurs années lorsque d'autres services de l'ONU ont été transférés à Vienne et que toutes les organisations se sont installées dans leurs nouveaux locaux du Centre international de Vienne (CIV) en 1979.

8. En prévision de leur transfert au CIV, l'AIEA et l'ONUDI ont formé, en janvier 1974, un Groupe de travail mixte pour décider quels seraient les services qui pourraient être communs aux deux organisations lorsqu'elles seraient installées dans leurs nouveaux locaux. Le Groupe a étudié les neuf secteurs suivants : achats, approvisionnement et contrôle des inventaires, économat, restauration, reproduction et distribution des documents, services d'informatique, bibliothèque, service des bâtiments et sécurité. Il est parvenu à la conclusion que ces services pouvaient être exécutés au CIV dans le cadre d'arrangements communs. En ce qui concerne le mode de gestion des services convenus, trois options ont été examinées :

a) Une administration indépendante, les services communs étant exécutés par une organisation distincte créée à cet effet qui serait, dans une large mesure, autonome et aurait son propre budget tout en étant responsable devant l'AIEA et l'ONUDI : elle serait composée de fonctionnaires provenant des deux organisations.

b) Une administration mixte, en vertu de laquelle les services communs seraient également groupés au sein d'une unité organisationnelle unique qui ne constituerait toutefois pas une entité juridique distincte, mais ferait partie des deux organisation. Le personnel serait composé de fonctionnaires de l'AIEA et de l'ONUDI qui continueraient à faire partie de l'une et l'autre organisation. Les coûts de cette unité mixte seraient partagés par les deux organisations.

c) Une gestion partagée, selon laquelle les services communs seraient répartis entre les deux organisations de manière qu'il y ait un partage équitable des responsabilités.

L'organisation assurant un service déterminé serait remboursée par le ou les organisations qui bénéficieraient de ce service conformément à une formule de participation aux coûts à mettre au point. Le personnel employé dans un service commun serait composé exclusivement de fonctionnaires de l'organisation ayant la responsabilité de ce service.

9. Sur les trois options envisagées, le Groupe a recommandé la formule de la "gestion partagée", tout en reconnaissant qu'aucune des trois possibilités n'était pleinement satisfaisante.

10. Les neufs services examinés par le Groupe ont été choisis parmi un grand nombre de secteurs se prêtant à l'organisation de services communs. On trouvera ci-après certains de ces secteurs que le Groupe a écartés de son domaine d'étude :

Finances	- assurance des biens trésorier/caissier
Personnel	- service médical assurance-maladie et assurance-vie cours de langues services intéressant le personnel, y compris l'aide sociale classement des emplois de la catégorie des services généraux et des travailleurs manuels
Conférences	- interprétation traduction services de conférences librairie
Information	- installations audiovisuelles secteur de la presse relations publiques
Secteur d'intérêt général	- télécommunications service de la valise diplomatique et de la poste des Nations Unies transports et courrier voyages, visas et laissez-passer archives réception service des plantons relations avec les autorités autrichiennes
Divers	- banques et agences de voyage bureaux de poste et kiosques à journaux

11. Le rapport du Groupe a été examiné à l'ONUDI et à l'AIEA et a été l'objet de négociations prolongées entre les deux organisations. A l'issue de ces négociations, en 1975 et en 1976, un Mémorandum d'accord sur les services communs du CIV a été signé le 31 mars 1977 par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, le Directeur général de l'AIEA et le Directeur exécutif de l'ONUDI. A la différence du rapport du Groupe mixte AIEA/ONUDI dont il a été question plus haut et dans lequel était prévu un système de services communs ne concernant que les deux organisations, le Mémorandum prévoyait des arrangements de services communs pour trois participants autonomes sans toutefois beaucoup modifier les recommandations du Groupe.

12. Les principales mesures énoncées dans le Mémorandum étaient les suivantes :

a) La gestion et l'entretien des locaux du Donaupark seraient régis par le principe de base selon lequel l'Organisation des Nations Unies, l'ONUDI et l'AIEA sont conjointement responsables et les services communs doivent être assurés dans un esprit de coopération.

b) Un comité tripartite où les trois organisations seraient représentées serait créé pour fournir des directives de politique générale et des indications globales de gestion concernant la planification et la mise en oeuvre des arrangements relatifs aux services communs.

c) Des principes seraient mis au point et adoptés au sujet des questions de personnel auxquelles donnerait lieu la création de services communs.

d) Une équipe de travail serait constituée pour étudier les aspects financiers des services communs et proposer des procédures, y compris des formules de partage des coûts.

13. Il était en outre prévu, dans le Mémorandum, de répartir comme suit les responsabilités concernant le fonctionnement et la gestion des services communs.

AIEA

a) L'économat, avec l'aide d'un comité consultatif de l'économat représentant les organisations participantes.

b) L'imprimerie et la reproduction, regroupant les installations de l'AIEA et de l'ONUDI, avec le concours d'un groupe commun pour la planification de la production des publications et documents. Ce groupe se composerait d'un représentant de chaque organisation participante, étudierait les besoins des utilisateurs et définirait les priorités de travail. Les travaux qui ne pourraient être faits à l'intérieur seraient confiés à des sous-traitants.

c) Les services d'informatique, avec l'aide d'un groupe de coordination permanent composé des chefs des services informatiques de l'AIEA et de l'ONUDI et d'un fonctionnaire des services financiers de chaque organisation.

d) Les services de bibliothèque, y compris i) un groupe commun pour les acquisitions et les opérations techniques; ii) un groupe commun pour la formation du personnel de bibliothèque des Etats membres des deux organisations et iii) trois groupes distincts, chargés du service des lecteurs, un pour l'AIEA, un pour l'ONUDI et un troisième, commun, pour les documents, les films, etc., de l'ONU.

e) Le service médical.

ONUDI

f) Le service de restauration, avec le concours d'un comité consultatif de restauration représentant les organisations participantes. Si ce service devait être confié à un sous-traitant, l'ONUDI serait chargée de passer le contrat au nom des organisations.

g) La gestion des bâtiments, avec l'aide d'un comité consultatif représentant les organisations participantes.

h) La formation linguistique.

Organisations des Nations Unies

i) Le service de la sécurité et de la sûreté.

14. Le Mémorandum prévoyait également que certains services resteraient séparés dans l'attente d'études complémentaires et d'un accord mutuel. Il s'agissait :

a) du service des achats et des marchés;

b) des services de conférence, étant entendu que l'on continuerait d'étudier activement la possibilité de mettre en commun les services d'interprétation et certaines activités et installations;

c) des services de réception, de stockage et de gestion des stocks;

d) d'autres secteurs où des services communs pouvaient être envisagés, comme le courrier, la valise diplomatique, les visas, les assurances (voir aussi le paragraphe 10) devaient être examinés par les organisations et renvoyés pour étude à une équipe de travail qui devait faire part de sa recommandation définitive dans un délai de quatre mois à compter de la date du Mémorandum, c'est-à-dire en août 1977.

15. Aucun accord officiel concernant des services communs dans les secteurs ci-dessus n'a été conclu à ce jour, bien que certaines études aient été faites et que des recommandations aient été élaborées. La mise en commun des services d'interprétation se pratique de manière informelle depuis de nombreuses années à l'ONUDI et à l'AIEA. Il y a également une coopération de fait avec l'AIEA pour ce qui est de la valise diplomatique.

16. En termes généraux, le Mémorandum décrivait des arrangements concernant les services communs qui tenaient compte du principe de base du partage des responsabilités et des coûts par les parties du CIV, conformément à la recommandation du Groupe de travail mixte AIEA/ONUDI. En prévoyant la création de comités consultatifs et de mécanismes de coordination pour les services communs, le Mémorandum visait, sans nul doute, à garantir que ces services fonctionneraient de manière équitable pour répondre aux besoins des organisations qui les utiliseraient, c'est-à-dire sur la base d'un partage équitable des droits et des obligations. Mais, étant donné que le Mémorandum a été signé deux ans et demi avant le transfert effectif au CIV d'autres unités administratives de l'ONU, y compris l'UNRWA, il n'est pas tout à fait certain que l'on se soit bien rendu compte de l'ampleur qu'allait prendre la présence de l'ONU au Centre et du rôle que l'Organisation allait pouvoir jouer dans les arrangements en matière de services communs. De même, l'accord qui a été conclu avant que les Etats Membres adoptent l'Acte constitutif de l'ONUDI en tant qu'institution spécialisée ne dit rien, ce qui est compréhensible, de la transformation éventuelle de l'ONUDI en une institution spécialisée, ni de l'effet que ce changement de statut juridique pourrait avoir sur les services communs.

17. Quant aux autres services, un an après la signature du Mémorandum, un Bureau de planification et de coordination des Nations Unies a été créé à Vienne pour servir de centre de planification et de liaison, chargé de s'occuper de tous les aspects du transfert à Vienne d'autres unités administratives de l'ONU mentionnées au paragraphe 6 ci-dessus et de préparer l'occupation du Centre international de Vienne. Ce bureau a pris, en 1980, le nom d'"Office des Nations Unies à Vienne" (ONUV) et il a été chargé, à ce moment-là, d'assurer la liaison avec les autorités du pays hôte pour les questions administratives locales et toutes les questions liées à la présence de l'ONU à Vienne, à l'exclusion, dans l'un et l'autre cas, de celles qui concernaient l'ONUDI (A/C.5/38/87). Un Directeur général a été nommé en 1982 à la tête de l'Office des Nations Unies à Vienne; il était chargé de représenter le Secrétaire général auprès des autorités autrichiennes et de traiter des questions liées à la présence des fonctionnaires de l'ONU en Autriche. En dehors du Mémorandum d'accord, des arrangements spéciaux ont été pris par le Secrétaire général et le Directeur exécutif de l'ONUDI pour que l'ONUDI fournisse un certain nombre de services d'appui administratif à l'ONUV et à d'autres unités administratives de l'ONU au Centre international de Vienne (voir par. 66 ci-après). Entre-temps, la Conférence des Nations Unies sur la constitution de l'ONUDI en institution spécialisée a adopté l'Acte constitutif de la nouvelle ONUDI le 8 avril 1979.

18. Au 31 mars 1984, il y avait, au total, 3 576 fonctionnaires des Nations Unies au CIV, répartis comme suit : AIEA, 1 560; ONUDI, 1 404; unités administratives de l'ONU, 365 et UNRWA, 247.

III. ORGANISATION ET GESTION DES SERVICES COMMUNS DU CIV

A. Situation générale

19. Les arrangements actuels concernant les services communs aux trois occupants du CIV (distincts des services communs à l'ONU et à l'ONUDI dont il est question au chapitre IV ci-après) s'inspirent largement des dispositions du Mémorandum d'accord dont on a parlé plus haut. Le Service du logement a été confié à l'AIEA et la gestion du garage du CIV à l'ONUDI, les deux organisations s'étant partagé par ailleurs la responsabilité de la gestion des services énumérés au paragraphe 13.

20. Partage des responsabilités en matière de gestion. A l'exception du Service de la sécurité et de la sûreté que dirige l'ONU, les services communs du CIV ont été confiés à l'AIEA et à l'ONUDI sur la base du principe d'un partage équilibré des responsabilités conformément à la proposition contenue dans le rapport du Groupe de travail AIEA/ONUDI sur les services communs (1974), selon lequel, dans le cadre d'un système de gestion partagée, les services communs devaient être confiés à l'une ou l'autre organisation de manière que le partage des responsabilités entre les deux organisations soit équilibré (page 21, paragraphe 44 c)). Les services gérés par les deux organisations ont représenté plus de 90 % de la totalité des dépenses relatives aux services communs du CIV en 1983 :

Organisation responsable	Frais de fonctionnement	Pourcentage
	(en milliers de dollars E.U.)	
Organisation des Nations Unies	1 641,4	6,8
AIEA	10 462,9	43,6
ONUDI	11 926,9 a/	49,6
Total :	24 031,2	100,0

a/ A l'exclusion des dépenses d'électricité et de nettoyage (1 203 300 dollars des Etats-Unis) des bâtiments A et B occupés par l'AIEA pour lesquels aucun crédit n'a été prévu dans le budget-programme pour 1982-1983 au chapitre 28 M. Les crédits nécessaires pour couvrir ces dépenses ont été inscrits au budget-programme pour 1984-1985. Ce chiffre englobe 2 500 000 dollars des Etats-Unis au titre des frais généraux de fonctionnement qui ne sont pas partagés avec l'AIEA mais avec tous les autres utilisateurs.

21. Dotation en personnel : L'annexe II récapitule la situation en ce qui concerne les effectifs et les frais de fonctionnement des services communs ainsi que le mode de partage des dépenses au 31 décembre 1983. Aucun chiffre n'est indiqué pour l'économat, les services de restauration et le garage du CIV parce que ce sont des services qui s'autofinancent et qui ne représentent donc pas une charge budgétaire pour les organisations. En 1983, un total de 372 postes permanents, dont 43 postes d'administrateurs, était affecté aux services communs. En outre, un certain nombre de postes étaient financés sur les crédits pour du personnel temporaire inscrit au budget-programme pour 1982-1983 de l'Organisation des Nations Unies. Il convient de noter que l'AIEA fournit 84 % de la totalité des postes d'administrateurs et 52 % de la totalité des postes permanents.

22. Frais de fonctionnement : Les frais de fonctionnement des services communs qui s'élevaient à 24 millions de dollars des Etats-Unis au total en 1983 représentent environ 34 % des dépenses d'appui aux programmes des trois organisations réunies et plus de 14 % de la somme des dépenses inscrites à leur budget ordinaire respectif, à l'exclusion de celles de l'UNRWA (voir annexe 1). On constate, en analysant les coûts des services communs pris séparément, que le Service d'informatique et le Service des bâtiments ont représenté à eux seuls un peu plus de 70 % de la totalité des dépenses des services communs en 1983, comme le montre le tableau ci-après :

Services communs - ventilation des coûts en 1983

Service commun	Coût d'exploitation (en milliers de dollars E.-U.)	Pourcentage
Services d'informatique	5 471,8	22,8
Bibliothèque	1 469,7	6,1
Imprimerie	2 694,9	11,2
Service médical	747,1	3,1
Service de logement	79,4	0,3
Service des bâtiments	11 673,3 a/	48,6
Cours de langues	253,6	1,1
Service de la sécurité et de la sûreté	1 641,4	6,8
Total :	24 031,2	100,0

a/ A l'exclusion des dépenses d'électricité et de nettoyage (1 203 300 dollars des Etats-Unis) des bâtiments A et B occupés par l'AIEA pour lesquels aucun crédit n'a été prévu dans le budget-programme pour 1982-1983 à la section 28 M. Les crédits nécessaires pour couvrir ces dépenses ont été inscrits au budget-programme pour 1984-1985, y compris 2 500 000 dollars des Etats-Unis au titre des frais généraux de fonctionnement qui ne sont pas partagés avec l'AIEA mais avec tous les autres utilisateurs.

23. Si l'on exclut les coûts du Service d'informatique, utilisé principalement par l'AIEA (plus de 80 %), et les frais de gestion des bâtiments du CIV qu'un service de gestion intégrée doit logiquement permettre d'assurer au mieux, le coût des autres services communs s'est élevé à environ 7 millions de dollars des Etats-Unis en 1983, soit 10 % du coût total de l'appui aux programmes et 4 % seulement des dépenses imputées sur le budget ordinaire des organisations du CIV. En termes monétaires donc, les services communs du CIV ont moins d'ampleur que ne le laisseraient supposer les dimensions des organisations regroupées dans des locaux communs. C'est pour cette raison, entre autres, que les Inspecteurs estiment que les services communs pourraient être considérablement développés et étendus à d'autres secteurs administratifs, financiers et gestionnels.

24. Partage des coûts. L'organisation qui assure le fonctionnement d'un service commun budgétise les dépenses du service et est remboursée par les autres organisations qui l'utilisent selon certains critères de partage des coûts. Ces critères sont établis sur différentes bases : le montant que paie chaque organisation est fonction de l'importance de ses effectifs et de l'espace qu'elle occupe et est directement proportionnel aux services dont elle a bénéficié.

25. Il ressort du tableau de répartition des coûts qui figure à l'annexe 2, que l'AIEA est le premier utilisateur des services communs qu'elle assure, notamment le Service d'informatique, la bibliothèque et les services d'imprimerie. En réalité, ces services ont été conçus au départ - puis développés - davantage comme des éléments de la structure d'appui aux programmes de l'AIEA que comme des services communs. On reviendra sur cet aspect lors de l'examen individuel des services communs.

26. Arrangements organisationnels. Ainsi qu'il est mentionné au paragraphe 9, le modèle organisationnel adopté pour l'ensemble des services communs du CIV est celui de la "gestion partagée" qui avait été recommandé par le Groupe de travail mixte AIEA/ONUDI en 1974 et décrit dans le Mémorandum d'accord de 1977. On en trouvera la description ci-après.

27. Gestion partagée. Ce mode de gestion confère à l'organisation à laquelle un service commun a été confié entière responsabilité et pleins pouvoirs pour le gérer de manière à répondre aux besoins des utilisateurs. Ainsi, les services confiés à une organisation sont en fait gérés conformément aux règles administratives, financières et budgétaires de ladite organisation et font partie intégrante de son système de gestion. Les autres organisations "participantes", c'est-à-dire celles qui utilisent les services, sont traitées comme des clients qui paient les services qu'ils reçoivent, mais elles n'ont aucun rapport structurel ou fonctionnel avec celles qui les fournissent. Cela signifie que c'est le chef du secrétariat de l'organisation qui gère un service commun donné, plutôt que le chef dudit service, qui est directement responsable envers les autres organisations qui l'utilisent, de la qualité de la prestation qui doit être économique, efficace et prompte. Pratiquement, cette méthode a le mérite a) d'éviter les conflits auxquels donnerait lieu l'application de règles financières et de règlements du personnel différents dans le cas d'une administration conjointe (voir par. 8), et b) d'éviter qu'il puisse y avoir plus d'une autorité responsable du fonctionnement des services communs. L'inconvénient est que les organisations qui utilisent les services ont peu ou pas de contrôle financier ou gestionnel sur le fonctionnement des services communs. On peut en outre reprocher à ce système de ne pas traiter tous les utilisateurs de manière équitable.

28. Comités consultatifs et comités de coordination. C'est pour éliminer cet inconvénient que le Mémorandum d'accord a prévu la création de comités ou de groupes de consultation et de coordination chargés de donner des avis sur le fonctionnement des services communs et de résoudre les éventuels conflits de priorité dans la fourniture des services aux organisations. Cependant, il y a quatre services (sécurité et sûreté, service médical, bibliothèque et service commun du logement) pour lesquels il n'existe pas d'organisme de ce genre; dans les cas où il en existe un, il n'a pas de pouvoir de décision et il a parfois cessé de fonctionner. Dans l'ensemble, l'expérience dans ce domaine a été inégale. Cette question est étudiée de manière plus approfondie au chapitre V.

B. Les différents services communs

i) Services gérés par l'AIEA

29. Le Service d'informatique dont les dépenses de fonctionnement sont constituées par les dépenses de personnel, les frais de voyage, les coûts des travaux contractuels de programmation, des fournitures et du matériel, fonctionnait déjà comme un service commun AIEA-ONUDI avant le transfert des organisations au CIV. Actuellement, ses installations sont utilisées pratiquement par tous les occupants du CIV bien que, ainsi que l'observation en a été faite plus haut, il fonctionne dans une large mesure comme un service de l'AIEA étant donné que les tâches qu'il accomplit pour d'autres utilisateurs ne représentent qu'environ 20 % de ses dépenses. Ce fait est confirmé, par exemple, par la composition et le fonctionnement des comités consultatifs (le Comité directeur de l'ordinateur et un groupe permanent de coordination) mentionnés dans le Mémorandum d'accord. Le Comité directeur de l'ordinateur de l'AIEA, qui établit les principes directeurs en matière d'informatique, n'autorise la participation de l'ONUDI qu'à des fins d'information. Le Groupe permanent de coordination, qui se compose des chefs des services d'informatique de l'ONUDI et de l'AIEA et d'un fonctionnaire des services financiers de chaque organisation, est chargé de fournir des directives concernant l'établissement de priorités de travail pour l'ONUDI et l'AIEA et, à la demande de l'une ou l'autre partie, de résoudre les conflits surgissant à l'occasion de leur application et les problèmes qui en découlent. Le Groupe, comme les Inspecteurs l'ont appris, est depuis longtemps pratiquement inopérant.

30. Certains utilisateurs du service ont exprimé leurs préoccupations au sujet a) de l'application de la formule de partage des coûts pour la facturation des travaux exécutés pour le compte des utilisateurs; b) du faible rang de priorité qui serait accordé aux besoins autres que ceux de l'AIEA lorsqu'il y a compétition pour des ressources limitées et c) de l'acquisition de matériel neuf. C'est pour ces raisons que l'ONUDI en est venue à envisager d'acquérir son propre ordinateur, ce qui serait peut-être plus rentable que d'utiliser les installations de l'AIEA, compte tenu des besoins actuels de l'Organisation et du progrès technique dans le domaine de l'informatique, et ce qui lui permettrait de faire exécuter ses travaux dans de meilleurs délais. Les Inspecteurs ne pourraient toutefois approuver cette solution, si elle était adoptée, que s'il était prouvé que le système dans son ensemble bénéficierait de ce fait d'une amélioration des services du point de vue qualité, coût et rapidité. Etant donné la situation, il faut que l'AIEA et les autres utilisateurs du service essaient ensemble de régler leurs différends.

31. Si l'on envisage l'avenir, les arrangements actuels peuvent être améliorés de diverses façons. Tout d'abord, le projet d'accord concernant la fourniture des services d'ordinateur, qui a été établi en janvier 1983 par l'AIEA et l'ONUDI mais qui n'a pas encore été signé, devrait être mis à jour, étendu à l'ONU et adopté officiellement. Ensuite, et de manière plus concrète, le mandat du Groupe permanent de coordination, au sein duquel les trois organisations devraient être représentées, devrait être étendu de façon que le Groupe puisse définir des directives générales concernant l'acquisition de matériel et de logiciel, la tarification des services, les effectifs et la formation de personnel spécialisé. En définissant la politique en matière d'acquisition, le Groupe devra tenir tout particulièrement compte de la nécessité d'acquérir des équipements compatibles avec ceux d'autres centres et cherchera à établir une liaison avec d'autres centres. Le Groupe (ou un sous-groupe) pourrait également être chargé de contrôler les opérations du service d'informatique. Il pourrait à cet égard avoir à examiner le mode d'attribution des priorités, à créer un système d'information automatisé au CIV et à établir des procédures d'entretien.

32. En dehors de ces améliorations institutionnelles, il est indispensable que toutes les parties fassent preuve de bonne volonté et d'esprit de coopération pour que la communication se fasse bien et que le service commun fonctionne de manière efficace. Une meilleure circulation de l'information entre les participants devrait contribuer à dissiper les malentendus actuels, qui semblent aux Inspecteurs être le principal problème de ce service commun.

33. La Bibliothèque commune fournit des services de bibliothèque et d'information aux fonctionnaires de toutes les organisations du CIV, aux membres des missions permanentes et à des utilisateurs extérieurs autorisés. Conformément à son mandat tel qu'il est énoncé dans le Mémorandum d'accord, ce service comprend a) un groupe commun des acquisitions et des opérations techniques; b) un groupe commun de formation du personnel de bibliothèque des Etats Membres; et c) trois groupes distincts chargés du service des lecteurs, un pour l'AIEA, un pour l'ONUDI et un troisième, commun, pour les documents, les films et autre matériel de référence de l'ONU d'intérêt commun. Les Inspecteurs ont noté que ce service couvrait maintenant tous les aspects de la bibliothèconomie, y compris l'acquisition de matériel du monde entier et la fourniture de services d'information fondés sur les collections de la bibliothèque, ainsi qu'environ 300 bases de données bibliographiques tant internes qu'externes.

34. Les coûts de fonctionnement comprennent les dépenses de personnel, les frais de voyage, les frais d'acquisition d'ouvrages et de périodiques et de matériel et les coûts de formation. Ces coûts sont répartis en fonction du nombre total d'administrateurs à l'AIEA, à l'ONUDI et à l'ONU. L'UNRWA paie un montant fixe de 10 000 dollars des Etats-Unis par an. Le pourcentage actuel de participation aux coûts est de 54,5 % pour l'AIEA et de 45,5 % pour l'ONUDI et les autres utilisateurs (voir annexe II). Les frais d'acquisition d'ouvrages intéressant telle ou telle organisation sont facturés directement à cette organisation. Les responsables de la bibliothèque disent qu'il n'y a pas assez d'argent pour acheter des ouvrages d'intérêt général.

35. D'une manière générale, les utilisateurs du service de bibliothèque en sont satisfaits. Cependant, certains problèmes ont été portés à l'attention des Inspecteurs. La bibliothèque compte parmi ses "clients", outre l'AIEA et l'ONUDI, des services très spécialisés de l'ONU dont les besoins en matière de documentation scientifique ne seraient couverts que superficiellement. C'est la raison pour laquelle certains services de l'ONU, comme la CNUDCI et la Division des stupéfiants, ont dû se constituer leurs propres collections d'ouvrages spécialisés. L'Organe international de contrôle des stupéfiants signale qu'il n'utilise qu'occasionnellement les services de la bibliothèque du CIV et qu'il s'adresse directement au Siège de l'ONU ou à d'autres sources pour obtenir les informations à jour dont il a besoin.

36. Le fait qu'en pratique la bibliothèque fonctionne davantage comme un service AIEA/ONUDI que comme un service commun du CIV a aussi contribué à renforcer le sentiment d'isolement éprouvé par les petites unités de l'ONU en ce qui concerne ce service. Des doutes ont en outre été émis quant à la qualité fondamentale des acquisitions de la bibliothèque. Le fait que tous les utilisateurs du CIV ne participent pas assez aux décisions importantes concernant la gestion de la bibliothèque, en particulier celles qui ont des incidences financières pour toutes les parties, est aussi une source d'insatisfaction. En résumé, certains utilisateurs estiment que les services fournis ne sont pas à la mesure de ce qu'ils leur coûtent.

37. Les Inspecteurs se sont en outre trouvés confrontés à des problèmes plus vastes du même ordre que ceux qu'ils avaient rencontrés lors de leur étude sur les bibliothèques du système des Nations Unies, notamment celui du niveau du personnel des bibliothèques, la direction réclamant des administrateurs de rang supérieur pour les services d'acquisition des périodiques et les services de référence. Un autre problème tient à ce qu'actuellement les petites bibliothèques spécialisées ne sont reliées ni à la bibliothèque centrale du CIV, ni aux bases de données de New York ou de Genève. Les Inspecteurs estiment qu'il faudrait rompre cet isolement en intégrant les bibliothèques spécialisées actuelles et prévues à la bibliothèque principale du CIV dans le cadre d'un arrangement qui préserve le caractère spécialisé des différentes collections tout en leur donnant plein accès aux services de la bibliothèque centrale. Il faudrait en outre normaliser l'indexage pour faciliter les liaisons par ordinateur à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies.

38. Les Inspecteurs estiment que, quoi que l'on fasse pour tenter de remédier à ces problèmes, la création d'un comité mixte de niveau supérieur représentant tous les participants contribuerait à aplanir les difficultés de coordination et à garantir un service rapide aux utilisateurs. Il y a moyen aussi d'améliorer le système actuel de répartition des dépenses de fonctionnement de la bibliothèque en fonction du nombre de fonctionnaires ayant rang d'administrateur dans les organisations participantes. Il faut reconnaître que cette formule de répartition des coûts présente l'avantage d'être simple. Mais on peut se demander si elle permet une évaluation objective du coût des services effectivement rendus aux différentes organisations, car il apparaît que d'autres fonctionnaires qui n'ont pas rang d'administrateur utilisent aussi, à bon droit, les services de bibliothèque du CIV.

39. Le service d'imprimerie et de reproduction du CIV regroupe les installations et le personnel de l'AIEA et de l'ONUDI. Il fonctionne sous la supervision d'un comité mixte AIEA/ONUDI chargé des services d'imprimerie du CIV, créé en 1982. Ce comité se compose de huit membres (quatre de chaque organisation) et se réunit selon que de besoin. Les services sont fournis à toutes les organisations du CIV; leur coût est facturé directement à chaque organisation ou service, c'est-à-dire sur la base du travail exécuté pour son compte. Les frais d'investissement sont répartis proportionnellement aux services utilisés l'année précédente.

40. Le service est doté du personnel et du matériel nécessaires pour répondre aux besoins par postes de huit heures. Deux ou trois équipes sont prévues environ quatre mois par an au moment des périodes de conférences. La production moyenne actuelle est estimée à 250 millions de pages imprimées par an. Les livres représentent 65 % de la totalité du volume imprimé. Bien que les utilisateurs soient généralement satisfaits de la qualité des services fournis, ils se demandent pourquoi les services d'impression du CIV sont relativement plus coûteux que ceux de l'extérieur; peut-être est-ce parce que les livres représentent un pourcentage si important de la totalité du volume imprimé. C'est pourquoi les Inspecteurs sont favorables aux mesures prises par la direction du service d'imprimerie du CIV en vue d'organiser un appel à la concurrence pour faire imprimer à l'extérieur des livres produits pour le moment au CIV, mais ils n'approuveront pleinement cette initiative que si elle doit se traduire par des économies et par une amélioration des services fournis.

41. Certains utilisateurs ont exprimé en outre leurs préoccupations quant aux conflits auxquels donnaient parfois lieu les priorités et les délais. Le comité mixte qui s'occupe de ces questions et de questions connexes n'est composé que de représentants de l'AIEA et de l'ONUDI, à l'exclusion d'autres participants du CIV, contrairement aux dispositions du Mémorandum d'accord. Les autres participants souhaiteraient, bien qu'ils utilisent relativement peu ce service, être pleinement associés aux consultations et à la prise des décisions concernant la définition de l'ordre de priorité des travaux à effectuer pour la clientèle du CIV en matière d'imprimerie. Les responsables du service, quant à eux, prétendent que les utilisateurs imposent parfois des dates limites irréalistes, que les travaux ne sont pas convenablement planifiés et que la décentralisation des services de contrôle des documents perturbe le rythme de travail et l'ordre des priorités. Ils ont l'intention, compte tenu de tout cela, d'adopter une politique obligeant les utilisateurs à planifier tous les travaux d'impression selon des procédures convenues, faute de quoi ils seront confiés à un organisme extérieur ou effectués en heures supplémentaires à un tarif plus élevé. Les inspecteurs approuvent cette initiative mais insistent pour que les organisations intéressées soient consultées avant que l'on confie leurs travaux à des imprimeurs extérieurs. Là aussi, si les intérêts des utilisateurs étaient représentés de manière plus équilibrée au comité mixte, la communication entre les responsables et les utilisateurs du service serait meilleure et les conflits de priorité pourraient être évités.

42. Le regroupement de personnel de l'AIEA et de l'ONUDI au sein du service d'imprimerie n'a pas été une tâche aisée, les deux organisations ayant des contrats d'emploi et des règlements du personnel différents. Des conflits d'allégeance parmi le personnel ont été signalés. Des conflits analogues se sont produits dans le service de bibliothèque. Les inspecteurs estiment que ce problème pourra se résoudre avec le temps par suite du renouvellement naturel du personnel de l'ONUDI, les nouveaux fonctionnaires devant être assujettis aux contrats et au règlement du personnel de l'AIEA. Cependant, il se peut que cette évolution prenne beaucoup de temps.

43. Le service médical, qui, à l'origine, était aussi un service de l'AIEA que partageait l'ONUDI avant le transfert dans les nouveaux locaux, est maintenant ouvert à tous les occupants du CIV. Il a pratiquement le même mandat que les services médicaux de New York et de Genève, avec une différence importante, à savoir qu'en plus de ses fonctions et responsabilités normales en ce qui concerne les aspects médicaux de l'administration du personnel, il traite le personnel du CIV; essentiellement, il fait les diagnostics, fait les injections, délivre des ordonnances, fournit des médicaments, et parfois même, se charge des soins de physiothérapie. On ne suggère à un fonctionnaire de consulter un médecin de l'extérieur que dans les cas graves. Ce système s'inscrit dans la ligne des règles locales et s'est révélé avantageux car il évite au personnel des pertes de temps et réduit probablement ses frais médicaux.

44. Bien qu'une certaine inquiétude ait été exprimée à propos de l'expansion et de l'augmentation des coûts de ce service, les inspecteurs constatent que ses dépenses d'exploitation au cours des trois dernières années n'ont pas bougé compte tenu de l'inflation. La formule de partage des coûts repose sur deux critères : les coûts du personnel médical et du matériel sont répartis entre les diverses organisations en fonction du nombre total d'examens de routine effectués pour chacune d'entre elles, et les consultations médicales pendant les week-ends et les vacances sont facturées sur la base du nombre total de fonctionnaires de chaque organisation. Il n'existe pas d'organe consultatif officiel à ce jour

bien qu'il en soit question depuis un certain temps et que deux réunions officieuses aient eu lieu en 1983 et 1984. Il serait souhaitable qu'un organe de ce genre existe pour faciliter la communication entre les participants, même si le service médical du CIV semble fonctionner de manière très satisfaisante actuellement.

45. Le service de logement du CIV est une version élargie de ce qui était à l'origine le Groupe du logement de l'AIEA, dont les services étaient partagés par l'ONUDI contre remboursement avant le transfert des organisations au CIV. Ce service, ouvert à tous les fonctionnaires du Centre et au personnel des missions permanentes, a essentiellement pour but de leur faire économiser du temps et de l'argent en les aidant à trouver un logement rapidement et efficacement, à un prix raisonnable. Il dispose actuellement de quatre postes d'agents des services généraux, ce qui est suffisant, et ses dépenses d'exploitation sont partagées par les organisations participantes sur la base des contrats bail conclus. Les inspecteurs n'ont entendu aucune plainte au sujet de ce service dont les utilisateurs sont généralement satisfaits.

46. L'économat du CIV est un service autonome à but non lucratif qui résulte de la fusion des anciens économats de l'AIEA et de l'ONUDI, séparés avant le transfert au Centre. Il vend des quantités limitées d'articles importés destinés à l'usage et à la consommation personnels des fonctionnaires, conformément aux privilèges prévus dans les accords conclus avec le gouvernement hôte. Y ont accès toutes les organisations du CIV, les missions permanentes et le personnel international en général. L'économat, comme les services communs cités précédemment, fait partie intégrante du secrétariat de l'AIEA mais son fonctionnement est régi par un comité consultatif de 11 membres : 4 représentants du personnel et de la direction de l'AIEA, 4 représentants du personnel et de la direction de l'ONUDI, 2 représentants du personnel des services de l'ONU et un représentant des missions permanentes. Aucun problème majeur n'a été signalé en ce qui concerne ce service mais quelques remarques ont été faites concernant la sélection et le prix des articles ainsi que l'utilisation des fonds de surtaxe.

RESUME

47. Parmi les services gérés par l'AIEA passés en revue dans les paragraphes précédents, on peut considérer que le service d'informatique, la bibliothèque et les services d'imprimerie sont étroitement liés à l'exécution par l'AIEA de ses responsabilités statutaires en tant qu'institution technique. Comme on peut le voir à l'annexe II, l'AIEA utilise davantage ces services que toute autre entité du CIV, si l'on en juge d'après le pourcentage de sa participation aux coûts : ordinateur, 80,7 %; bibliothèque, 54,5 %, et imprimerie, 49,0 %. On peut donc légitimement décrire ces services comme étant des éléments organisationnels essentiels du mécanisme d'appui aux programmes de l'Agence, au-delà du principe de la gestion partagée sur lequel est fondé l'arrangement relatif aux services communs du CIV. Par ailleurs, ces trois services représentent 93 % des dépenses de tous les services du CIV gérés par l'AIEA.

48. Le service médical relève aussi à certains égards, non essentiels toutefois, des fonctions techniques de l'AIEA puisque, conformément à son mandat, il procède à des examens et à des contrôles médicaux spéciaux pour les employés de l'Agence qui sont exposés à des rayonnements, et pour les équipes d'inspection et les experts chargés de faire respecter les garanties. En outre, il supervise les laboratoires de l'AIEA à Seibersdorf et à Monaco du point de vue médical. Les deux autres services, à savoir le service de logement et l'économat, n'ont pas de rapport avec les fonctions techniques de l'Agence.

ii) Services gérés par l'ONUDI

49. La direction du service des bâtiments a la responsabilité de l'ensemble du complexe du CIV qui comprend sept bâtiments (quatre tours de bureaux, un bâtiment des conférences, et deux bâtiments de services communs). La surface-plancher totale est de 270 000 m2, y compris des aires de stationnement pour 2 400 véhicules environ. D'après les estimations, les bâtiments peuvent contenir 4 500 personnes. Il y en a actuellement plus de 4 000. Deux tours de bureaux ont été réservées à l'usage exclusif de l'AIEA. Une autre est occupée exclusivement par l'ONUDI et la quatrième est actuellement partagée par l'ONUDI, les unités administratives de l'ONU et l'UNRWA. D'après la direction du service des bâtiments, ces deux tours ont pratiquement atteint les limites de leur capacité.

50. Le complexe a été entièrement construit par le Gouvernement autrichien et la ville de Vienne qui en sont propriétaires et l'ont loué aux organisations internationales selon la formule du leasing pour une somme symbolique, pour une période de 99 ans. L'entretien courant, le coût des équipements collectifs et les autres dépenses de fonctionnement sont à la charge des locataires du CIV, mais c'est au Gouvernement autrichien qu'incombe la responsabilité des gros travaux de réparation et de remplacement des bâtiments, aménagements et installations, lorsque ceux-ci sont devenus nécessaires par force majeure ou par suite de l'utilisation de matériaux défectueux, d'une mauvaise conception ou d'une mauvaise exécution des travaux de construction effectués sous sa responsabilité. Les autres réparations importantes sont financées sur un Fonds commun créé en janvier 1981 conformément à un accord passé entre l'ONU, l'AIEA et le gouvernement hôte. Le Fonds, financé par les trois parties qui versent 33 000 dollars des Etats-Unis chacune par an, est géré par l'ONUDI.

51. Pour l'exercice biennal 1984-1985, les dépenses prévues au budget au titre de la gestion des bâtiments s'élèvent à 22 millions de dollars des Etats-Unis; les crédits nécessaires ont été inscrits au chapitre 28M (Services administratifs, Vienne) du budget-programme de l'ONU pour 1984-1985. Ces 22 millions de dollars correspondent aux dépenses de personnel (5 millions de dollars) et au coût des équipements collectifs, fournitures, matériel, pièces détachées, contrats extérieurs, etc. (17 millions de dollars). Les coûts sont répartis selon un système de pourcentages fixes, fondé sur la surface occupée : 45,5 % pour l'AIEA, 51 % pour l'ONU/ONUDI, et 3,5 % pour l'UNRWA et les locataires commerciaux. Les montants versés par des occupants autres que l'ONU et l'ONUDI sont remboursés à l'ONU et apparaissent dans la section recettes du budget-programme. La formule actuelle de partage des coûts selon des pourcentages fixes, qui a été mise au point après que l'on ait appliqué pendant deux ans un système de répartition plus complexe, ne satisfait pas entièrement toutes les parties. L'AIEA, en particulier, serait favorable à la révision du système actuel et souhaiterait participer davantage aux procédures de budgétisation, notamment avant que les propositions budgétaires pour le service des bâtiments soient présentées au siège de l'ONU. Le Comité consultatif de ce service, qui comprend des représentants des chefs de secrétariat de l'AIEA, de l'ONUDI et de l'ONUV fonctionne, renseignements pris, de manière satisfaisante, bien que l'AIEA ait demandé que son mandat soit défini de manière plus précise.

52. Le service des bâtiments est géré efficacement sous tous les rapports; seuls certains points de détail laissent à désirer. Certains grands travaux d'entretien qui avaient été confiés au départ à des services extérieurs ont été repris par des services intérieurs, ce qui a permis de réaliser de nettes économies. Les mesures visant à réduire les dépenses en énergie ont permis

d'économiser plus de 12 millions de schillings autrichiens (environ 700 000 dollars des Etats-Unis) au cours de l'exercice biennal 1982-1983. Les travaux effectués sous contrat, qui représentent actuellement environ 3 millions de dollars des Etats-Unis par an, sont des travaux qui ne peuvent être faits par les services intérieurs, d'après le service des bâtiments, sans que la bonne marche des opérations en soit entravée.

53. Le service comporte 78 postes permanents (dont cinq postes d'administrateurs) et 23 postes temporaires approuvés pour l'exercice biennal 1984-1985. Ces postes et les dépenses de fonctionnement correspondantes sont inscrits au chapitre 28M du budget-programme. Du point de vue structurel, le service est pleinement intégré à l'administration de l'ONUDI. En ce qui concerne les fonctions de supervision par exemple, on estime que le Directeur de la Division de l'administration de l'ONUDI et le Chef des services généraux consacrent respectivement 15 % et 50 % de leur temps à ce service qui, en outre, dépend d'autres services d'appui de l'ONUDI : finances, budget, personnel, achats et marchés. En 1983, la gestion des bâtiments a représenté près de 98 % des dépenses inscrites au budget ordinaire au titre des services gérés par l'ONUDI.

54. Il existe des programmes de cours de langues pour l'ONUDI, l'ONU et l'UNRWA depuis 1979, date du transfert au CIV et depuis 1981 pour le personnel de l'AIEA. Un groupe de coordination permanent, composé de représentants de l'ONUDI et de l'AIEA, joue un rôle consultatif. L'ONUV n'est pas représenté dans ce groupe pour le moment. Les langues enseignées sont l'allemand, l'anglais, l'arabe, le chinois, l'espagnol, le français et le russe. En hiver 1983, 830 personnes (42 % de l'ONUDI, 11 % de l'ONU, 5 % de l'UNRWA et 41 % de l'AIEA) étaient inscrites au programme ordinaire et 169 aux cours autofinancés réservés aux personnes à charge. Les coûts de fonctionnement (traitement des enseignants, matériel pédagogique et frais administratifs) sont répartis proportionnellement au nombre d'étudiants inscrits. Le service s'occupe aussi des examens d'aptitude linguistique de l'ONU dans les langues officielles de l'Organisation, qu'il supervise pour tout le personnel du CIV; il met au point et s'occupe aussi de l'examen d'aptitude linguistique pour les étudiants d'allemand. La qualité des cours de langues est généralement considérée comme bonne. Il faudrait toutefois que l'ONU et l'UNRWA fassent partie du groupe de coordination permanent.

55. Service de restauration. Avant d'être transférées au CIV, l'AIEA et l'ONUDI avaient leurs propres services de restauration qui s'étaient révélés non rentables, et même déficitaires. Forte de cette expérience, l'ONUDI, qui a la responsabilité de l'actuel service de restauration du CIV, en a confié la gestion à un agent extérieur qui reçoit une rémunération annuelle fixe pour ses services. Ce service est destiné à devenir autonome sur le plan financier, même si l'AIEA et l'ONUDI se sont partagé la mise de fonds initiale à parts égales. Il a enregistré un excédent net de 1 million de schillings autrichiens (soit 55 000 dollars des Etats-Unis environ) en 1983. Un comité consultatif pour la restauration, qui représente les organisations et le personnel du CIV et les missions permanentes, donne des directives à l'ONUDI en ce qui concerne l'exercice de ses responsabilités pour ce qui est de ce service. Bien que les activités de restauration soient effectivement exécutées par l'agent dont il est question plus haut, l'administration de l'ONUDI exerce un contrôle étroit sur les coûts et les dépenses par l'intermédiaire de son service chargé de la gestion et des opérations financières. Ce service contrôle les opérations financières d'autres services communs du CIV gérés par l'ONUDI ainsi que celles de services partagés par l'ONU et l'ONUDI.

56. Administration du garage. Le garage du CIV fait partie intégrante du complexe de bâtiments et comprend six aires de stationnement d'une capacité de 2 400 véhicules. Géré par les services généraux de l'ONUDI, le garage s'autofinance; les fonctionnaires qui utilisent les aires de stationnement paient une redevance mensuelle. Les recettes permettent de couvrir le coût de trois agents de la sécurité et les cinq sixièmes d'un poste d'agent des services généraux attaché au garage ainsi que les dépenses d'assurance, d'électricité, de nettoyage, etc. Un poste d'agent de la sécurité et un sixième d'un poste d'agent des services généraux sont financés par imputation sur le chapitre 28 M du budget-programme. La gestion du garage du CIV ne se fait pas sans problèmes. Actuellement, il existe un règlement du garage et un groupe consultatif mixte a été créé pour résoudre les problèmes que pose la gestion du garage, y compris l'établissement des tarifs de stationnement.

RESUME

57. A la différence de la plupart des services communs du CIV dont l'AIEA a la responsabilité, les services confiés à l'ONUDI, à l'exception des cours de langues, sont essentiellement des services généraux : gestion des bâtiments, services de restauration et garage. L'affectation de ces services à l'ONUDI s'explique apparemment autant par l'expérience passée que par la nécessité d'équilibrer les responsabilités entre l'AIEA et l'ONUDI conformément à l'Accord relatif aux services communs du CIV (voir par. 20). Le fait que la charge que représente la gestion de ces services est à peu près également répartie entre les deux organisations peut s'expliquer par le fait qu'elles sont non seulement les deux occupants les plus importants du CIV par les dimensions de leurs effectifs, mais aussi les principaux utilisateurs de ces services.

58. Les quatre services examinés dépendent entièrement de l'administration de l'ONUDI pour la gestion générale et les services d'appui, outre leurs coûts directs. Les responsables de l'ONUDI disent par exemple que leurs fonctionnaires des échelons supérieurs consacrent une bonne partie de leur temps au service des bâtiments, aux services de restauration et à la gestion du garage, en particulier en ce qui concerne les questions budgétaires, le contrôle des coûts et des dépenses, les négociations avec d'autres participants du CIV et des représentants du gouvernement hôte.

iii) Service géré par l'ONU

59. L'ONU gère le service de la sécurité et de la sûreté qui regroupe l'ancien personnel de sécurité de l'AIEA et de l'ONUDI et comprend actuellement deux administrateurs et 94 agents des services généraux (postes permanents). Il est placé sous la Direction du Directeur général de l'Office des Nations Unies à Vienne (ONUV). Ses tâches et ses responsabilités sont analogues à celles des services de sécurité de l'ONU à New York et à Genève, c'est-à-dire qu'il assure la protection des représentants, du personnel, des visiteurs, des bâtiments et du territoire inclus à l'intérieur des limites internationales du CIV. Il enquête sur les pertes, les vols, les accidents et les plaintes en cas de dommages matériels et assure la circulation au CIV. Le système de partage des coûts est fondé sur le nombre de fonctionnaires de chaque organisation. Certaines organisations se sont plaintes du coût de ce service, mais les inspecteurs constatent que ceux-ci n'ont guère changé entre 1980 et 1983. Le service fait état d'une pénurie de personnel qui l'oblige à recourir de plus en plus aux heures supplémentaires (près de 10 000 heures de travail en 1983).

La nécessité d'assurer une surveillance permanente dans des locaux de configuration complexe, qui ont notamment plusieurs points d'accès, impose une utilisation importante du temps de travail disponible. Le service estime par exemple que plus de 13 000 heures de travail ont été consacrées en 1983 au seul garage. Le garage est aussi un exemple qui met en lumière le rapport entre les questions de sécurité et la gestion des bâtiments du CIV : il apparaît que la coordination entre l'ONUV et l'ONUDI en ce qui concerne la gestion de ces services est satisfaisante. Il n'existe actuellement aucun organe mixte pour faciliter les consultations systématiques et la présentation des problèmes de sécurité et de sûreté qui se posent au CIV.

IV. TRANSFORMATION DE L'ONUDI EN INSTITUTION SPECIALISEE

A. Nouveau statut officiel

60. Dans le Mémorandum d'accord de 1977 sur les services communs du CIV, l'ONUDI a été considérée comme un partenaire distinct, étant entendu que cela ne modifiait en rien le statut de cette organisation qui était un organe subsidiaire de l'Assemblée générale et faisait par conséquent partie intégrante du Secrétariat de l'ONU. De fait, même si elle participe en tant qu'"entité distincte" aux arrangements concernant les services communs du CIV, avec l'AIEA et les unités administratives de l'ONU installées à Vienne, l'ONUDI fait toujours partie de la structure administrative de l'Organisation des Nations Unies. Les services communs qu'elle administre et les services qu'elle fournit aux unités administratives de l'ONU sont donc financés par le budget de l'ONU, qui englobe le budget-programme de l'ONUDI. Cette organisation devant bientôt être transformée en institution spécialisée comme suite à l'adoption, le 8 avril 1979, du texte de son acte constitutif, la question se pose de savoir quels changements il faudra éventuellement apporter aux arrangements en vigueur. Le présent chapitre résume les dispositions de l'Acte constitutif de l'ONUDI qui ont des incidences dans ce domaine, la position des Etats membres, les mesures que le Secrétaire général a prises ou envisage de prendre ainsi que les vues des hauts fonctionnaires de l'ONUDI et de l'AIEA, et expose en conclusion l'opinion des Inspecteurs.

B. Dispositions de l'Acte constitutif qui ont des répercussions sur les services communs

61. L'Acte constitutif de l'ONUDI en tant qu'institution spécialisée stipule, notamment, que "le Directeur général est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation. Sous réserve des directives générales ou spéciales de la Conférence ou du Conseil, le Directeur général a la responsabilité générale et le pouvoir de diriger les travaux de l'Organisation. Sous l'autorité et le contrôle du Conseil, le Directeur général est responsable de l'engagement, de l'organisation et de la direction du personnel" (article 11, paragraphe 3). En ce qui concerne les relations de l'ONUDI avec les autres organismes des Nations Unies, "le Directeur général peut, avec l'approbation du Conseil et sous réserve des directives établies par la Conférence, conclure des accords établissant des relations appropriées avec d'autres organisations du système des Nations Unies et avec d'autres organisations intergouvernementales ou gouvernementales ... Sous réserve de ces accords et relations, le Directeur général peut établir des arrangements de travail avec lesdites organisations" (article 19, paragraphe 1 a) et paragraphe 2). Aux termes de l'article 20, l'Organisation a son siège à Vienne et conclut un accord de Siège avec le gouvernement hôte. Pour ce qui est des dispositions transitoires, le paragraphe 2 de l'article 26 prévoit que "les règles et règlements régissant l'organisation créée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2152 (XXI) régiront l'Organisation et ses organes jusqu'à ce que ceux-ci adoptent de nouvelles dispositions".

62. De l'avis des Inspecteurs, aucune des dispositions précitées n'est contraire au principe de la participation de l'ONUDI aux services communs, avec les autres occupants du CIV, après l'entrée en vigueur de son Acte constitutif. L'article 19 confère d'ailleurs expressément au Directeur général le pouvoir de conclure des accords établissant des relations de travail avec d'autres organismes des Nations Unies.

C. La position des Etats membres

63. Les participants à la réunion officielle sur la transformation de l'ONUDI en institution spécialisée (Vienne, 16-20 mai 1983) ont reconnu que la question des modifications éventuelles à apporter aux accords entre l'Organisation des Nations Unies et l'ONUDI et aux services communs du CIV, du fait de la transformation de l'ONUDI en institution spécialisée, devrait être examinée, une fois la transformation effectuée, par les autorités compétentes des organisations intéressées, compte tenu de la nécessité de faire preuve d'efficacité au sein du système des Nations Unies. Ils ont estimé que si des changements aux accords existants étaient jugés nécessaires, ils seraient introduits compte tenu des intérêts des organisations concernées - l'ONU, l'ONUDI et l'AIEA - et conformément aux procédures établies régissant ces accords.

64. Il ressort des déclarations faites à cette même réunion par les présidents des divers groupes régionaux que la position des Etats membres est la suivante :

a) Certains Etats membres sont tout à fait partisans du maintien de services communs au CIV. On a fait observer qu'il faudrait peut-être apporter des modifications juridiques ou autres aux accords en vigueur, mais que la transformation du statut de l'ONUDI n'appelait pas automatiquement des changements de fond et que les ajustements qui pourraient s'avérer nécessaires ne devaient pas entraîner des frais supplémentaires pour les Etats membres.

b) La transformation de l'ONUDI en institution spécialisée devrait se faire sans heurt pour ne pas perturber les activités de l'Organisation. La question des services communs devrait être réglée par le Directeur général de la nouvelle organisation avec les autorités compétentes des autres organisations intéressées, conformément à l'article 19 de l'Acte constitutif de l'ONUDI.

c) Lorsque l'Acte constitutif sera entré en vigueur et que l'Organisation jouira de la pleine capacité juridique, il incombera au Directeur général de conclure des accords régissant les relations de l'ONUDI avec d'autres organismes des Nations Unies. C'est seulement alors que l'ONUDI pourra négocier sur un pied d'égalité avec les autres organisations intéressées en vue d'établir, pour les services communs, un système de relations qui garantisse un maximum d'efficacité, la meilleure utilisation possible des ressources et une collaboration harmonieuse, et qui permette aux organisations de garder le contrôle des services indispensables pour leur bon fonctionnement. Tant que de tels accords n'auront pas été conclus, les arrangements actuels concernant les services communs du CIV devraient rester en vigueur.

65. La nécessité d'assurer une transformation sans heurt de l'ONUDI en institution spécialisée a également été soulignée par l'Assemblée générale dans la résolution 34/96, en date du 13 décembre 1979 : l'Assemblée a demandé instamment que la nouvelle institution offre à tous les membres du personnel de l'Organisation des Nations Unies affectés à l'actuelle Organisation des Nations Unies pour le développement industriel des postes qui préservent leurs droits acquis et leur statut contractuel. Par cette même résolution, l'Assemblée a autorisé le Secrétaire général à transférer à la nouvelle institution les avoirs de l'Organisation des Nations Unies utilisés par l'actuelle ONUDI, conformément à des arrangements à conclure entre le Secrétaire général, agissant en consultation avec le CCQAB, et le Directeur général de la nouvelle institution. En bref, les Etats membres s'accordent à penser qu'il faut assurer une transition sans

heurt, que le système des services communs du CIV doit être conçu dans un souci d'efficacité et qu'il faut faire preuve de rigueur budgétaire et s'efforcer de tirer le meilleur parti des ressources, l'ONUDI devant participer à tout nouvel arrangement sur un pied d'égalité avec les autres partenaires, conformément à l'article 19 de son Acte constitutif.

D. Mesures que le Secrétaire général a prises ou envisage de prendre

66. En plus des services communs dont il a été question dans le chapitre précédent, le Secrétaire général de l'ONU et le Directeur exécutif de l'ONUDI ont conclu des arrangements en vertu desquels l'ONUDI fournit certains services d'appui à l'ONUV et aux unités administratives de l'ONU qui ont été transférées de New York et de Genève à Vienne en 1979. Ces services concernent les finances, le personnel, les questions juridiques, l'information, les conférences, les services généraux, les achats et les contrats. Dans le domaine de l'administration, l'ONUDI s'est vu attribuer 37 postes (2 postes d'administrateur, 21 postes d'agent des services généraux et 14 postes de travailleur manuel) pour pouvoir faire face au surcroît de travail qui en découle. Il a en effet été jugé plus rentable de renforcer les services existants de l'ONUDI que d'établir une nouvelle structure administrative pour répondre aux besoins de l'ONUV et des unités administratives de l'ONU installées à Vienne. Toutefois, après que l'Acte constitutif de l'ONUDI sera entré en vigueur, il y aura au CIV trois organisations du système des Nations Unies juridiquement autonomes. De l'avis du Secrétaire général, "il n'y a pas lieu pour autant de toucher au principe qui est à la base de l'organisation actuelle des services communs : de par leur nature même et de par l'agencement du Centre international de Vienne, ces services ne peuvent être dédoublés". En ce qui concerne les services fournis par l'ONUDI aux unités administratives de l'ONU, à l'exception de l'UNRWA, le Secrétaire général estime que la transformation de l'ONUDI en institution spécialisée aura des incidences sur les arrangements en vigueur. Pour ce qui est de l'information et du personnel, il considère que l'ONU aura besoin de ses propres services et qu'il convient de les mettre en place sans plus attendre. Les modifications que le Secrétaire général et d'autres hauts fonctionnaires de l'ONU proposent d'apporter aux accords entre l'ONU et l'ONUDI sont décrites dans les paragraphes suivants.

67. Information. Jusqu'à une date récente, c'est le Service de l'information de l'ONUDI qui répondait aux besoins des unités administratives de l'ONU installées à Vienne, y compris en ce qui concerne les visites; on lui avait attribué pour cela 2 postes d'administrateur et 4 postes d'agent des services généraux (coût : 390 300 dollars E.U.). Depuis le 1er janvier 1984, il existe un service d'information distinct sur les travaux de ces unités qui joue aussi le rôle de centre d'information pour l'Autriche et la République fédérale d'Allemagne et qui est en outre chargé du service des visites. Les 6 postes attribués au Service d'information de l'ONUDI ont été réaffectés au nouveau service d'information de l'ONU et 2 postes d'administrateur et 3 postes d'agent des services généraux, ainsi que les crédits de fonctionnement nécessaires, ont été transférés du Département de l'information au service de Vienne. Le coût total de ce service est estimé à 821 400 dollars pour l'exercice biennal 1984-1985. Les crédits supplémentaires demandés au titre de sa mise en place s'élèvent à 79 000 dollars, ce qui correspond au coût d'un poste D-1 que le Secrétaire général compte également pourvoir par le biais d'un redéploiement interne. Pour ce qui est des moyens audiovisuels disponibles au Centre international de Vienne, le Secrétaire général estime qu'il n'y a pas lieu de les dédoubler et que c'est à l'ONUDI et à l'ONU de fixer les modalités de leur utilisation.

68. L'Assemblée générale ayant approuvé la création d'un service d'information distinct pour l'ONU à Vienne, il semble exclu que l'on établisse un système d'information commun à toutes les organisations du CIV quand l'ONUDI changera de statut. Trois services d'information coexisteront donc au CIV. Les Inspecteurs sont d'avis que certaines activités, comme les services audiovisuels et les visites, pourraient être regroupées et qu'il convient d'étudier et d'exploiter d'autres possibilités de collaboration entre les trois organisations.

69. Personnel. Le Secrétaire général a décidé d'établir un embryon de service du personnel à l'ONUV, à partir du 1er janvier 1984, et de réaffecter à ce nouveau service 7 des 8 postes (2 postes P-3 et 5 postes d'agent des services généraux) auparavant attribués à l'ONUDI. Cela a permis d'étoffer le Service administratif de l'ONUV qui est maintenant chargé de fournir les services de personnel nécessaires aux unités administratives de l'ONU à Vienne. Le poste d'agent des services généraux qui n'a pas été transféré est affecté aux cours de langues organisés par l'ONUDI pour le compte de tous les occupants du CIV.

70. Service juridique. Un poste distinct d'attaché de liaison juridique (hors classe) a été créé à l'ONUV en 1983, avec l'approbation de l'Assemblée générale.

71. Services de conférence. Actuellement, c'est l'ONUDI qui assure le service des réunions des unités administratives de l'ONU dans le cadre d'un accord de gestion intégrée en vertu duquel elle met à leur disposition les services de conférence suivants : traduction, terminologie et références, planification et service des réunions, édition et contrôle des documents, publication et distribution et, dans une moindre mesure, interprétation. Les crédits correspondant aux coûts directs de ces services - environ 10,3 millions de dollars E.-U. pour l'exercice biennal 1984-1985 - sont inscrits au chapitre 29 C (Services de conférence, Vienne) du budget-programme et 42 postes permanents (21 postes d'administrateur et 21 postes d'agent des services généraux) sont attribués à l'ONUDI à ce titre. L'ONUDI et les unités administratives de l'ONU utilisent donc les mêmes salles de réunion, les mêmes équipements et le même personnel par souci d'économie et d'efficacité.

72. Le Secrétaire général propose cependant de modifier cet arrangement le moment venu et de charger l'ONUV d'assurer le service des réunions des Nations Unies à Vienne. Il y aurait donc trois services des conférences distincts au CIV, qui s'exposeraient ainsi à des doubles emplois et risqueraient de se faire concurrence pour les salles de réunion et pour le recrutement du personnel temporaire. C'est pourquoi le Secrétaire général et les hauts fonctionnaires de l'ONUV jugent souhaitable d'établir un système mixte de coordination qui déciderait de l'attribution et de l'utilisation des salles de conférences et mettrait en commun les moyens disponibles pour le service des réunions. Pour intéressante que soit cette dernière proposition, il faut bien voir que l'administration de trois services des conférences distincts coûterait fort cher aux Etats membres, et qu'il serait donc peu judicieux de renoncer à l'arrangement en vigueur entre l'ONUDI et l'ONU. Si l'on se fonde sur les statistiques 1/ concernant le volume des textes à traduire, à réviser et à dactylographier en 1984 pour le compte des unités administratives de l'Organisation des Nations Unies en prenant en considération les normes de productivité de l'ONU applicables en la matière, le service des conférences dont le Secrétaire général envisage la création, devrait être doté des effectifs suivants :

1/ Selon les statistiques fournies aux Inspecteurs, on aurait besoin en 1984 de 4 546 jours de travail pour la traduction sur place, de 2 273 jours de travail pour la révision et de 5 152 jours de travail pour la dactylographie.

Groupe	Postes d'administrateur	Postes d'agent des services généraux
Bureau du chef	1	2
1 groupe des travaux contractuels de traduction	-	2
6 groupes linguistiques	27	26 2/
1 groupe des références	1	4
Total	29	34
Postes permanents existants	21	21
Postes supplémentaires requis	8	13

En prenant comme base les coûts salariaux standard (version 44 applicable à Vienne) utilisés pour calculer les crédits initiaux à ouvrir pour 1984-1985, les Inspecteurs estiment que ces 21 postes supplémentaires coûteront aux Etats membres au minimum 1 million de dollars E.-U. par exercice biennal si l'on ne considère que les traitements et 1,4 million de dollars si l'on fait également entrer en ligne de compte les dépenses communes de personnel. Ces frais seraient considérablement plus élevés si l'on créait en outre des groupes chargés de la planification des réunions, de l'édition et du contrôle des documents, de la publication et de la distribution au sein du service des conférences proposé. On aurait aussi besoin de nouveaux bureaux et de matériel supplémentaire (machines à écrire, etc.). On perdrait donc tout le bénéfice des économies d'échelle que permet le système intégré actuel, sans compter que la création d'un service de conférence unique pour le CIV s'avérerait probablement encore plus rentable.

73. Les Inspecteurs ont par conséquent conclu que ce serait gaspiller les ressources financières et humaines, déjà peu abondantes, que d'établir trois services des conférences distincts au CIV, dont il n'était pas prouvé qu'ils fourniraient un travail de meilleure qualité ni qu'ils seraient plus efficaces. Le Directeur exécutif de l'ONUDI a exprimé des réserves quant à la création d'un service des conférences unique pour les trois organisations, tout en déclarant que l'ONUDI était cependant prête à étudier cette proposition en prenant en considération les besoins de chaque organisation, l'expérience acquise ces dernières années et les dépenses que cela entraînerait. Certains hauts fonctionnaires des Nations Unies sont du même avis. L'AIEA, quant à elle, élève de vives objections car elle craint surtout qu'un service unique ne réponde pas à ses besoins techniques et scientifiques et qu'il ne lui soit plus possible de tenir des réunions hors de Vienne, comme elle en a l'habitude. Les Inspecteurs ne voient pas très bien ce qui motive ces craintes, d'autant plus que chaque fois qu'une des trois organisations tiendrait une réunion, il y aurait des consultations permanentes entre, d'une part, ses services organiques et ses services administratifs compétents et, d'autre part, le personnel administratif et technique du service des conférences. Par conséquent, en dépit des réserves exprimées par l'AIEA et l'ONUDI, ils recommandent de maintenir en vigueur les accords actuels concernant les services de conférence communs ONUDI/ONU après que l'ONUDI sera devenue une institution spécialisée et d'"officialiser" les arrangements informels de coopération établis avec certains groupes du service des conférences de l'AIEA; les modalités de l'intégration d'autres groupes du service des conférences de l'AIEA à un service des conférences unique du CIV devraient être définis compte tenu des principes et des critères exposés aux paragraphes 86 à 92 du présent rapport.

2/ Dont 6 secrétaires.

74. Services financiers. Le Secrétaire général entend maintenir les arrangements actuels, en vertu desquels l'ONUDI fournit certains services financiers aux unités administratives de l'Organisation des Nations Unies. Les 4 postes d'agent des services généraux affectés au service financier de l'ONUDI à ce titre devraient être transférés à la nouvelle ONUDI. Le Service administratif de l'ONUV restera chargé de la gestion du budget, de l'ordonnancement, du contrôle du tableau des effectifs et de la liaison pour ce qui est des unités administratives de l'ONU. Puisque l'ONUDI devrait continuer à fournir des services à ces unités, les Inspecteurs ont jugé bon d'étudier la possibilité de créer un service financier commun aux trois organisations pour le versement des traitements et salaires, la comptabilité et la trésorerie. Les représentants de l'AIEA et de l'ONUDI ont objecté que leurs organisations n'avaient pas le même règlement financier, le même système de comptabilité ni le même système budgétaire. Les Inspecteurs estiment toutefois que cela ne devrait pas constituer un obstacle insurmontable et suggèrent que l'on étudie cette proposition dans le cadre de la révision du Mémorandum d'accord.

75. Services généraux. Le service des bâtiments et les services de restauration sont officiellement des services communs; les services de garage fonctionnent de facto comme un service commun. Les services généraux que l'ONUDI fournit aux unités administratives de l'ONU comprennent les voyages et les transports, le contrôle des stocks, les communications, les archives et les dossiers et le service des bâtiments. Le tableau ci-après indique la répartition des effectifs pour l'exercice biennal 1984-1985.

	ONUDI (chapitre 17)	ONU (chapitre 28)		
Postes approuvés	Postes permanents	Postes permanents	Personnel temporaire	Total
Administrateur général	1	-	-	-
Administrateurs	5	6	-	6
Agents des services généraux et travailleurs manuels	71	102	47	149
Total :	77	108	47	155

Comme il est dit dans le budget-programme, l'allocation de ressources en personnel au chapitre 17, d'une part, et au chapitre 28M, de l'autre, ne repose pas sur une répartition détaillée des dépenses entre l'ONUDI et les autres entités des Nations Unies. "Le critère de la répartition entre les deux chapitres est le suivant : au chapitre 17 sont indiquées les ressources nécessaires pour les services qui étaient déjà fournis avant l'installation au Centre international de Vienne, tandis que les ressources supplémentaires demandées depuis lors apparaissent au chapitre 28M." D'après le Secrétaire général, l'arrangement actuel concernant les services généraux (c'est l'ONUDI qui les fournit à l'ONUV) devrait être maintenu jusqu'à nouvel ordre, pour laisser le temps de réexaminer la répartition des tâches décrite dans le Mémorandum d'accord. A cet égard, de hauts fonctionnaires de l'ONUV ont suggéré que le service des bâtiments, y compris le garage, soit confié à l'ONU.

E. Le point de vue du secrétariat de l'ONUDI et du secrétariat de l'AIEA

76. Les responsables de l'ONUDI et de l'AIEA pensent, comme le Secrétaire général, que la transformation de l'ONUDI en institution spécialisée ne devrait pas entraîner de modifications fondamentales des arrangements actuels concernant les services communs du CIV. A leur avis, les organisations ont déjà acquis une bonne expérience de l'exploitation de ces services et il ne faut envisager une nouvelle répartition des tâches que si on a la preuve indiscutable qu'elle sera plus rentable et plus efficace. Les deux organisations estiment qu'il convient d'améliorer l'application du Mémorandum d'accord en codifiant les mesures qui ont donné de bons résultats et en revoyant celles qui n'ont guère été fructueuses dans la pratique. Les Inspecteurs partagent ce point de vue.

F. L'opinion du CCI

77. Les Etats membres et les secrétariats de l'ONUDI et de l'AIEA, dont les vues sont exposées dans les paragraphes précédents, sont donc favorables au maintien de services communs, exploités efficacement, après la transformation de l'ONUDI en institution spécialisée. Les Etats membres, en particulier, estiment qu'il ne faut pas vouloir à tout prix procéder à des modifications de fond sous prétexte que l'ONUDI va changer de statut et que, de toute façon, la question ne se posera qu'une fois que l'ONUDI sera devenue une institution spécialisée.

78. Les Inspecteurs appuient pleinement cette position de principe. Ils estiment que les mesures prises ou envisagées par le Secrétaire général pour créer des services distincts dans les secteurs susmentionnés ne tiennent pas suffisamment compte des répercussions qu'aurait ce réaménagement sur l'ensemble du système des services communs du CIV, eu égard en particulier aux opinions exprimées par les Etats membres à la réunion officielle de mai 1983, et que sa démarche ne devrait pas exclure la possibilité de maintenir bon nombre de services communs, voire de les élargir, après la transformation de l'ONUDI en institution spécialisée.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Services communs actuels

79. Après avoir examiné l'organisation et la gestion des services communs du CIV (voir chapitre III), les Inspecteurs sont parvenus à la conclusion qu'en dépit de quelques faiblesses, ces services fonctionnaient bien dans l'ensemble. Il apparaît en outre qu'il en aurait coûté beaucoup plus cher aux Etats membres si ces services n'avaient pas été assurés collectivement. De plus, les occupants du CIV ont acquis une expérience opérationnelle précieuse en gérant et en utilisant des services communs. Les Inspecteurs estiment donc logique de consolider et d'exploiter au maximum les avantages financiers, les connaissances et l'expérience pratique accumulés jusqu'à présent. En conséquence, leur conclusion est que les arrangements actuels concernant les services communs ne devraient pas être modifiés à moins qu'il ne soit démontré qu'un regroupement des responsabilités permettrait d'obtenir une plus grande efficacité et une meilleure rentabilité.

80. Mode de gestion. Le système de gestion partagée appliqué aux services communs du CIV a indubitablement fait ses preuves, et les Inspecteurs n'ont jamais entendu dire qu'un changement s'imposait. Toutefois, certaines faiblesses ont été relevées dans le mode de gestion du CIV. Les organisations responsables exercent, consciemment ou non, un contrôle direct sur l'orientation générale et les aspects budgétaires des services qu'elles fournissent et ne tiennent guère compte des vues des utilisateurs qui doivent payer leur part de la facture. A cet égard, il semble, d'après les observations faites par certaines entités du CIV, y compris l'UNRWA, que celles-ci ne soient pas pleinement intégrées dans le système actuel de gestion des services communs du Centre. Certains responsables de l'UNRWA ont l'impression désagréable d'être traités comme des invités et non comme représentant un organisme de l'ONU locataire à part entière de locaux du CIV même s'il ne s'y trouve qu'à titre temporaire. Cette impression d'isolement est ressentie à des degrés divers par d'autres unités administratives de l'ONU. Les comités consultatifs et autres organes communs ont réussi dans certains cas, comme celui de l'économat et des services de restauration, à élever le niveau de participation des utilisateurs aux processus de prise de décision. Mais ces organes communs sont loin d'être pleinement efficaces, en tant que mécanismes visant à résoudre des problèmes collectifs, vu qu'ils n'ont pas le minimum de pouvoir nécessaire pour influencer les décisions des directeurs des services communs. D'autre part, tous les utilisateurs ne sont pas représentés dans certains de ces organes et, pour certains services, il n'existe que peu de comités consultatifs ou de comités de coordination. Certains, qui fonctionnaient, à un certain moment ont cessé d'exister. Il importe donc de renforcer et d'améliorer les comités mixtes et d'en créer là où il n'en existe pas. Les Inspecteurs croient comprendre que les trois organisations y travaillent ensemble. A titre complémentaire, il conviendrait de prendre les mesures suivantes :

RECOMMANDATION 1

a) Il faudrait créer un comité mixte de coordination ayant un rôle clairement défini, composé des chefs de l'administration des trois organisations. Ces derniers devraient être chargés d'aboutir à un accord sur des questions de principe dans le domaine budgétaire et financier, y compris les incidences budgétaires des arrangements relatifs aux services communs et de revoir les procédures d'établissement des coûts et les formules de partage des coûts.

b) Toutes les organisations utilisatrices devraient être représentées au sein des comités consultatifs des services communs, à un niveau suffisamment élevé pour que les recommandations des comités puissent être effectivement appliquées.

81. Les critères de partage des coûts varient d'un service à l'autre. Dans plusieurs cas - service des cours de langues, service de la sécurité, service de logement et service des bâtiments - ils sont simples et faciles à comprendre. Pour d'autres services, le service d'informatique en particulier, le système employé a été mis en question. Certaines organisations, les plus petites notamment, estiment que les services fournis (services d'imprimerie et de bibliothèque par exemple) sont plus coûteux qu'à l'extérieur.

RECOMMANDATION 2

La tâche de simplifier les critères de partage des coûts du service d'informatique et des autres services prêtant à contestation devrait être confiée aux organes communs, de façon que ces critères puissent être pleinement acceptés par toutes les parties.

B. Services communs futurs

82. Au moment de l'établissement du présent rapport, les trois organisations avaient organisé une série de réunions à un niveau élevé pour revoir les arrangements actuels et explorer les possibilités de gestion commune dans d'autres secteurs. Les Inspecteurs s'en félicitent car toute étude portant sur des arrangements en vue de futurs services communs passe par une révision du Mémorandum d'accord, qui n'a pas été pleinement appliqué. Par exemple, le Mémorandum prévoyait qu'une étude conjointe serait entreprise concernant le rétablissement d'un service commun des achats qui obtiendrait du matériel et des fournitures pour le siège aux prix les plus intéressants, question sur laquelle les Inspecteurs donnent ci-après leur point de vue.

83. Les unités administratives de l'ONU à Vienne utilisent le service des achats et des marchés de l'ONUDI. L'AIEA et l'UNRWA ont en plus des services d'achats distincts. Certains responsables sont conscients de l'intérêt d'avoir un service d'achats commun (au moins pour le matériel et les fournitures du siège) auquel s'associerait l'UNRWA, étant donné les économies d'échelle que cela permettrait vraisemblablement de réaliser. Les Inspecteurs suggèrent donc que la création de services d'achats communs, y compris pour les opérations sur le terrain, soit envisagée. Il y aurait lieu d'examiner, dans la mesure du possible, quelles économies le Groupe des services d'achats interorganisations à Genève permettrait de réaliser.

84. Alors que dans le Mémorandum, la réception, le stockage, la gestion des stocks, le courrier, la valise diplomatique et les visas avaient aussi été identifiés comme des secteurs où des services communs à toutes les organisations du Centre pouvaient être établis, à l'heure actuelle seuls l'ONUDI et les unités administratives de l'ONU partagent ces services. Pour donner un exemple de cas où l'établissement de services distincts est aberrant, les Inspecteurs ont noté qu'il existait au CIV trois annuaires téléphoniques, trois listes diplomatiques et deux standards téléphoniques distincts. Ils recommandent de faire de ces services des services communs, moins en raison des économies qui seront réalisées, car elles ne seront peut-être pas considérables, que par souci de l'image des organisations intéressées.

85. Il conviendrait également d'examiner la liste relativement longue des secteurs que le Groupe de travail mixte AIEA/ONUDI réuni en 1974 avait retenus comme pouvant donner lieu à l'établissement de services communs. Ces secteurs sont énumérés au paragraphe 10. Deux d'entre eux, le service médical et le service de la formation linguistique sont devenus depuis des services communs.

86. Les Inspecteurs ignorent les raisons pour lesquelles tous ces secteurs ont été considérés comme offrant des possibilités de services communs et quels ont été les principes et les critères retenus pour décider que tel ou tel d'entre eux se prêtait à l'établissement de services communs. En l'absence de directives et de principes bien établis, il semble que ce soit au bon sens que l'on s'en soit remis, ce qui, de l'avis des Inspecteurs, demande à être étayé par une recherche plus rigoureuse. Les Inspecteurs se félicitent de constater qu'à l'occasion de l'examen du Mémorandum d'accord auquel elles procèdent actuellement, les trois organisations du CIV ont élaboré un ensemble de principes pour guider leurs travaux. Les deux plus importants de ces principes sont les suivants :

1) La création de services communs doit permettre de réaliser des économies sans que cela entraîne un amoindrissement de la productivité, de l'efficacité ou de la qualité du service, et

2) Les services communs doivent être considérés comme des associations.

Ces deux principes fondamentaux impliquent :

a) que l'opération doit être rentable pour tous les participants;

b) que l'on doit avoir le souci de la productivité, de l'efficacité et de la qualité du service; et

c) que le fonctionnement des services doit être assuré en association.

87. Les Inspecteurs estiment qu'il faudrait aussi tenir compte, dans les délibérations sur les services communs, des quelques points suivants :

a) lorsque plusieurs organisations du système des Nations Unies se trouvent dans la même ville (éventuellement dans le même pays), l'établissement de services communs devrait aller de soi;

b) il conviendrait de vérifier, pour tous les services administratifs, s'il y a une possibilité d'arrangement commun;

c) c'est essentiellement en fonction de son expérience et de ses ressources (financières, humaines et matérielles) que l'on choisira l'organisation la plus apte à assurer tel ou tel service.

88. En outre, les Inspecteurs estiment qu'il faudrait appliquer un certain nombre de critères, qui sont examinés ci-après.

Critères

89. Pour déterminer si un service donné doit faire l'objet d'arrangements communs entre deux ou plusieurs organisations participantes, il faut procéder en deux temps. Dans un premier temps il faut déterminer si le service considéré se prête ou non à un arrangement commun. Si tel n'est pas le cas, il n'y a pas lieu d'aller plus loin. Mais si la réponse est affirmative par contre,

il faut, dans un deuxième temps, se demander si des arrangements communs se traduiraient, pour les organisations participantes, par une réduction des coûts, l'efficacité des services fournis étant maintenue même accrue.

Premier temps

90. Afin d'aider non seulement les organisations du CIV auxquelles la présente étude s'adresse mais aussi les autres organisations du système des Nations Unies auxquelles le problème pourrait se poser, les Inspecteurs ont dégagé des critères permettant de déterminer si un service donné se prête à des arrangements communs. Ces critères sont énoncés ci-après, et sont accompagnés d'indications quant à la manière de les appliquer.

i) Objectifs généraux. Est-il nécessaire, pour assurer le bon fonctionnement du service, de fixer des objectifs généraux? Dans l'affirmative, il est probable que les différentes organisations auront des objectifs radicalement différents et si ces objectifs ne peuvent pas être conciliés, l'établissement d'arrangements communs ne devra être envisagé qu'avec prudence.

ii) Exécution des tâches. La mise en commun des services risque-t-elle d'affecter la capacité des organisations participantes de s'acquitter efficacement de leurs tâches?

iii) Confidentialité. Le degré de confidentialité exigé dans le fonctionnement du service est-il tel qu'il puisse faire obstacle à ce que le service deviennent commun?

iv) Conflits de priorités. Risque-t-il d'y avoir des conflits de priorités entre le responsable des services et les utilisateurs? Ces conflits sont-ils si fondamentaux qu'ils ne puissent être résolus?

v) Relations employeurs/employés. Les relations contractuelles et personnelles entre employeurs et employés risquent-elles d'être affectées défavorablement ?

91. Les critères ci-dessus n'ont pas été pondérés, les Inspecteurs ayant estimé que cela n'était pas nécessaire. Cependant si les organisations participantes considèrent, en étudiant ensemble la possiblité de mise en commun d'un service donné, qu'une pondération des critères pourrait être utile dans la situation considérée, elles pourraient s'entendre sur des coefficients de pondération appropriés.

Deuxième temps

92. Tous les services susceptibles de se prêter à des arrangements de ce genre ne peuvent automatiquement faire l'objet d'un accord opérationnel, car d'inévitables questions se posent : le service considéré sera-t-il moins coûteux? Sera-t-il plus efficace? En d'autres termes, le premier principe général énoncé au paragraphe 86 a-t-il été respecté?

93. Les Inspecteurs considèrent que les principes généraux et les critères énoncés ci-dessus, s'ils sont utilisés par les membres des groupes mixtes qui abordent généralement ces problèmes avec une grande compétence et beaucoup d'expérience, aideront à déterminer quels sont les services qui peuvent faire l'objet d'arrangements communs.

94. En appliquant les cinq critères énumérés au paragraphe 90, les Inspecteurs approuvent les "secteurs offrant des possibilités" indiqués au paragraphe 10. Les services financiers et les services de banque sont des secteurs dans lesquels des objectifs généraux sont normalement fixés, mais les Inspecteurs ne pensent pas que ces objectifs soient radicalement différents pour les différentes organisations installées à Vienne. Les organisations participantes, avec une aide extérieure si nécessaire, peuvent maintenant se mettre en devoir d'étudier la rentabilité et l'efficacité d'arrangements dans chacun de ces secteurs.

95. Il convient de noter qu'on a fait preuve de prudence et de circonspection dans l'identification des secteurs offrant des possibilités : on a identifié des groupes de fonctions, essentiellement dans les services généraux, qui devaient pouvoir faire l'objet d'arrangements de services communs, d'autres devant être identifiés par la suite. Les Inspecteurs approuvent la prudence dont on a fait preuve à l'origine, mais ils estiment que maintenant que beaucoup de temps a passé depuis l'étude initiale de 1974 et que beaucoup d'expérience a été accumulée au cours de la décennie écoulée, le moment est venu de s'attaquer résolument à l'identification des secteurs de toutes les branches de l'administration qui offrent la possibilité d'arrangements communs. Les Inspecteurs suggèrent d'ajouter aux secteurs qui ont été identifiés au paragraphe 10, les suivants :

Finances

Toutes les fonctions comptables, y compris le service de la paie.

Personnel

Recrutement (à l'exclusion de la détermination des politiques).

Services généraux

Toutes les opérations d'achat, pour le siège et pour les bureaux extérieurs (à l'exception des opérations décentralisées). Un Comité des marchés et de contrôle du matériel unique serait créé.

Information

Service des visites et service audiovisuel.

Service des conférences

Mesures (voir paragraphe 73) tendant à la création d'un service des conférences unique pour toutes les organisations du CIV.

RECOMMANDATION 3

Les organisations du CIV devraient examiner sans délai si les services mentionnés dans le Mémorandum d'accord de 1977 et ceux qui sont proposés par les Inspecteurs ci-dessus peuvent devenir des services communs, compte tenu des principes et des critères énoncés dans les paragraphes 86 à 92, et faire rapport à ce sujet à leurs organes délibérants respectifs.

96. Au paragraphe 78, les Inspecteurs ont exprimé l'opinion que la décision du Secrétaire général de créer un certain nombre de services distincts pour l'ONU (service juridique, service du personnel et service de l'information, par exemple) avant l'entrée en vigueur effective de l'Acte constitutif de la nouvelle ONUDI ne tenait pas suffisamment compte des répercussions que ladite décision aurait sur l'ensemble du système des services communs du CIV, eu égard en particulier au fait qu'elle ne correspondait pas à la position fondamentale des Etats membres, qui avaient insisté pour que les arrangements actuels soient maintenus jusqu'à ce que l'ONUDI ait officiellement changé de statut. C'est pourquoi ils font la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 4 :

Le Secrétaire général devrait attendre, avant de modifier définitivement ou fondamentalement les services communs existants, que l'Acte constitutif de la nouvelle ONUDI soit effectivement entré en vigueur, et devrait réexaminer les mesures qui ont déjà été prises à la lumière des conclusions et recommandations de la présente étude. Sous cette réserve, les organisations du CIV devraient poursuivre l'étude officieuse qu'elles ont entreprise sur les services communs existants ainsi que les consultations sur les futurs services communs recommandés plus haut par les Inspecteurs.

97. Dans les paragraphes 72 et 73, les Inspecteurs ont fait valoir que la scission de l'actuel service des conférences commun à l'ONUDI et à l'ONU en trois services distincts, après la transformation de l'ONUDI en une institution spécialisée, entraînerait un gaspillage de ressources financières et humaines déjà peu abondantes, sans garantir pour autant une amélioration de l'efficacité des opérations. L'AIEA et l'ONUDI ont toutes deux exprimé des réserves quant à la création d'un service de conférences unique pour les trois organisations du CIV. Comme ils l'ont indiqué au paragraphe 73, les Inspecteurs estiment que ces réserves ne reposent pas sur des arguments assez solides. C'est pourquoi ils font la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 5 :

L'actuel service des conférences mixte ONUDI/ONU devrait continuer d'exister après que l'ONUDI sera devenue une institution spécialisée, et les arrangements informels de coopération établis avec certains groupes du service des conférences de l'AIEA devraient être officialisés. Les modalités de l'intégration d'autres groupes du service des conférences de l'AIEA dans un service des conférences unique du CIV devraient être définies compte tenu des principes et des critères énoncés aux paragraphes 86 à 92 du présent rapport.

ANNEXE I

Dépenses des organisations du CIV inscrites au budget ordinaire
en 1983

(en milliers de dollars des E.-U.)

	Total	ONU	AIEA	ONUDI
1) Montant total des dépenses inscrites au budget ordinaire	167 748,2	20 112,2 b/	92 821,0	54 815,0 b/
2) Appui aux programmes (tous les services d'appui plus les frais généraux de fonctionnement)	71 092,0	9 474,0 b/	37 285,0 e/	24 333,0 a/
3) Services communs du CIV	24 031,0	1 641,0 c/	10 461,9 c/	11 926,9 c/d/
4) Pourcentage des dépenses inscrites au budget ordinaire correspondant aux services communs du CIV	14,3	8,2	11,2	21,8
5) Pourcentage des dépenses d'appui aux programmes correspondant aux services communs du CIV	33,8	17,3	28,1	49,0

a/ Y compris les dépenses de gestion des bâtiments et non compris d'autres dépenses d'appui aux programmes pour lesquelles des crédits ont été inscrits aux chapitres 28M, 29C et 29F du budget-programme de l'ONU pour 1984-1985 (voir note de bas de page b/ ci-dessous).

b/ Y compris le service financier et le service du personnel, les services généraux et les services de conférence fournis par l'ONUDI à l'ONUV et à des unités administratives de l'ONU pour lesquelles des crédits figurent aux chapitres du budget cités dans la note a/ ci-dessus.

c/ Les chiffres indiquent les dépenses pour les services communs et non la part des coûts assignée à chaque organisation.

d/ Les coûts des cours de langues (253 600 dollars) sont imputés en partie sur le chapitre 28M - services du personnel (155 100 dollars) et en partie sur le chapitre 17 (98 500 dollars).

e/ Y compris la part de l'AIEA pour les services communs du CIV et d'autres services d'appui de programmes techniques (traduction, services des conférences, administration).

ANNEXE II

Effectifs, dépenses de fonctionnement et répartition des coûts des services du CIV au 31 décembre 1983

Organisation	Service commun	Postes permanents			Dépenses de fonctionnement	Répartition des coûts									
		Adm.	Autres	Total		AIEA		ONUDI		ONU		UNRWA et autres	
						Milliers de dollars EU	%	Milliers de dollars EU	%	Milliers de dollars EU	%	Milliers de dollars EU	%
AIEA	1. Service informatique	20	51	71	5 471,8	4 414,1	80,7	695,3	12,7	89,7	1,6	272,7	5,0
	2. Bibliothèque	11	22	33	1 469,7	800,3	54,5	524,1	35,6	135,1	9,2	10,2	0,7
	3. Imprimerie	1	65	66	2 694,9	1 320,3	49,0	902,0	33,5	262,7	9,7	209,9	7,8
	4. Service médical	4	17	21	747,1	331,7	44,4	365,9	49,0	17,9	2,4	31,6	4,2
	5. Service de logement	-	4	4	79,4	32,4	40,8	24,2	30,5	8,6	10,8	14,2	17,9
	6. Economat	-	-	-	-								
	TOTAL PARTIEL	36	159	195	10 462,9	6 898,8	65,9	2 511,5	24,0	514,0	4,9	538,6	5,2
ONUDI	7. Service des bâtiments	4	74 d/	78 d/	11 673,3 b/ c/	4 159,1 b/	35,6	5 791,2 a/	49,6	1 158,3 a/	9,9	563,7	4,9
	8. Cours de langues	1	2	3	253,6	103,1	40,7	87,2	34,4	63,3	24,9	-	-
	9. Garage	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	10. Service de restauration	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL PARTIEL	5	76	81	11 926,9	4 262,2	35,7	5 878,4	49,3	1 221,6	10,3	564,7	4,7
ONU	11. Sécurité et sûreté	2	94	96	1 641,4	743,9	45,3	667,0	40,6	166,7	10,2	63,8	3,9
	TOTAL GENERAL	43	329	372	24 031,2	11 904,9	49,5	9 056,9	37,7	1 902,3	7,9	1 167,1	4,9

a/ Les coûts répartis entre l'ONUDI et l'ONU pour ces objets de dépense étant intégrés au chapitre 28M du budget-programme de l'ONU pour 1984-1985, on a calculé de manière théorique la part des coûts à assigner à chacunede ces deux organisations sur la base d'un rapport d'effectifs ONUDI/ONU de 5 à 1.

b/ Non compris les dépenses d'électricité et les dépenses de nettoyage (1 203 300 dollars EU) pour les bâtiments A et B qu'occupe l'AIEA pour lesquels aucun crédit n'a été inscrit au budget-programme pour 1982-1983 au chapitre 28M. Pour 1984-1985, les crédits nécessaires ont été inscrits au budget pour couvrir ces dépenses. Si on incluait ces dépenses pour les comparer à celles de 1984-1985, on constaterait qu'elles se répartissent comme suit : AIEA, 41,6 %, ONUDI 45 %, ONU 9 %, UNRWA et autres 4,4 %.

c/ Y compris 2 500 000 dollars EU au titre des frais généraux de fonctionnement qui ne sont pas partagés avec l'AIEA mais avec tous les autres utilisateurs.

d/ En outre, 47 postes financés sur des crédits pour une assistance temporaire générale en 1982-1983 ont été transformés en postes temporaires pour 1984-1985.