

RAPPORT FINAL
SUR L'APPLICATION DE LA RÉOLUTION 32/197
DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
RELATIVE À LA RESTRUCTURATION
DES SECTEURS ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

par

Salah E. Ibrahim

Corps commun d'inspection



Genève

1989

RAPPORT FINAL
SUR L'APPLICATION DE LA RÉOLUTION 32/197
DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
RELATIVE À LA RESTRUCTURATION
DES SECTEURS ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

Préparé par
Salah E. Ibrahim
Corps commun d'inspection

Table des matières

| | <u>Paragraphes</u> | <u>Page</u> |
|---|--------------------|-------------|
| INTRODUCTION | 1 - 7 | 1 |
| PREMIERE PARTIE : POUR UN FONCTIONNEMENT PLUS EFFICACE DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL | 8 - 65 | 3 |
| CHAPITRE I : POUR UNE FORMULATION DE POLITIQUES GENERALES DAVANTAGE ORIENTEES VERS L'ACTION | 15 - 27 | 5 |
| Conclusions et recommandations | 27 | 7 |
| CHAPITRE II : POUR UNE COORDINATION INTERORGANISATIONS PLUS EFFICACE | 28 - 52 | 8 |
| Conclusions et recommandations | 49 - 52 | 12 |
| CHAPITRE III : POUR UNE PROGRAMMATION FAISANT PLEINEMENT USAGE DES INSTRUMENTS DISPONIBLES | 53 - 62 | 13 |
| Conclusions et recommandations | 63 - 65 | 15 |

Table des matières (suite)

| | <u>Paragraphes</u> | <u>Page</u> |
|---|--------------------|-------------|
| DEUXIEME PARTIE : POUR UNE DIVISION DU TRAVAIL ENTRE LES SERVICES DU SECRETARIAT PLUS RATIONNELLE ET UNE MEILLEURE DEFINITION DES RESPONSABILITES DU DIRECTEUR GENERAL | 66 - 114 | 16 |
| CHAPITRE IV : NECESSITE D'UNE DIVISION PLUS OPERATIONNELLE DU TRAVAIL AU SEIN DU SECRETARIAT | 71 - 89 | 18 |
| A. La division du travail actuelle | 72 - 76 | 18 |
| B. Les principes d'une division du travail plus efficace | 77 - 87 | 18 |
| C. Conclusions et recommandations | 88 - 89 | 22 |
| CHAPITRE V : CLARIFICATION DU ROLE DU DIRECTEUR GENERAL AU SEIN DU SYSTEME ET DU SECRETARIAT ... | 90 - 114 | 23 |
| A. Nécessité de définir les responsabilités du Directeur général au sein du système | 92 - 100 | 23 |
| B. Moyens d'officialiser les fonctions et les procédures qui incombent au Directeur général au sein du secrétariat | 101 - 113 | 25 |
| C. Conclusions et recommandations | 114 | 28 |

INTRODUCTION

1. La résolution 32/197, adoptée par l'Assemblée générale le 20 décembre 1977, prévoit la plus vaste opération de restructuration que les Etats Membres aient conçue durant les dix dernières années. Les propositions et recommandations qui y figurent sont étayées par une analyse systématique et approfondie visant à parvenir à : a) une plus grande rationalisation des politiques, programmes et activités des instances intergouvernementales les plus importantes, notamment l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et ses organes subsidiaires; b) un regroupement opérationnel des fonctions et activités des organes assurant les mêmes tâches; c) une décentralisation accrue dans certains secteurs; d) la suppression des services et départements qui font double emploi; et e) la création d'entités nouvelles chargées d'exécuter des fonctions jugées primordiales.

2. Nombre de ces recommandations ont été mises en pratique, contribuant ainsi à une meilleure efficacité du système. D'autres n'ont jamais été suivies d'effet. Elles demeurent cependant valides et les Etats membres continuent de s'y référer et de demander leur application. Il faut noter à cet égard que, pour l'essentiel, la structure, les attributions et les fonctions actuelles du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, des principaux organes intergouvernementaux et des mécanismes de coordination interorganisations sont telles que la résolution 32/197 les a explicitées. C'est dire combien la mise en application de cette résolution demeure d'actualité.

3. Cinq ans après son adoption, le Corps commun d'inspection (CCI) a inscrit à son programme de travail une série de rapports ayant pour objectif, d'une part, d'examiner dans quelle mesure les recommandations contenues dans cette résolution ont été mises à exécution et, d'autre part, de proposer à l'Assemblée générale des mesures correctives éventuelles. En tout, sept rapports ont été élaborés et présentés à l'Assemblée générale, accompagnés des commentaires du Secrétaire général. Ils traitent de questions touchant le Directeur général au développement et à la coopération économique internationale, les services d'appui du Secrétariat, le Conseil économique et social et deux commissions économiques régionales.

4. Le présent rapport final vient conclure cette série en mettant à jour les recommandations présentées dans les précédents rapports à la lumière des changements intervenus ces dernières années. On a veillé tout particulièrement à ne pas y inclure des considérations faisant double emploi avec les rapports en cours de préparation par d'autres organismes que le CCI et qui seront soumis à la quarante-quatrième session de l'Assemblée générale. Ce rapport tient compte, notamment, des recommandations du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies ("Groupe des 18") 1/, des conclusions de la Commission spéciale du Conseil économique et social chargée de l'étude approfondie de la structure et des fonctions du mécanisme intergouvernemental de l'Organisation des Nations Unies

1/ Résolution 41/213, et en particulier les recommandations 25 à 27 du Groupe des 18 relatives aux secteurs économique et social de l'Organisation des Nations Unies.

dans les domaines économique et social ("Commission spéciale") 2/, des rapports intérimaires du Secrétaire général sur l'application des réformes préconisées par le Groupe des 18 3/ et des rapports et conclusions du Président de la Commission spéciale du Conseil 4/.

5. Cependant, il est impossible dans le cadre de ce rapport de traiter de façon détaillée de tous les domaines couverts par la résolution 32/197 et des rapports du CCI qui lui ont été consacrés. Aussi nous concentrerons-nous essentiellement sur les mécanismes centraux du système des Nations Unies dans les secteurs économique et social : i) le Conseil économique et social en tant qu'instance intergouvernementale centrale chargée de l'élaboration des politiques et de la prise de décisions; et ii) les services d'appui du Secrétariat responsables de l'application de ces politiques et décisions. A chacun d'entre eux, le présent rapport consacre une partie distincte :

- la première partie examine les difficultés qu'éprouve le Conseil économique et social à assumer ses fonctions et présente des suggestions afin d'y remédier,
- la deuxième partie envisage des moyens d'assurer une meilleure division du travail entre les départements économiques et sociaux du Secrétariat.

6. Certaines des suggestions et recommandations présentées dans ce rapport risquent en fait de ne pas être conformes à l'approche traditionnelle et classique, et pourront faire l'objet d'un débat. Nous estimons toutefois qu'elles offrent des solutions supplémentaires susceptibles d'être prises en considération en même temps que celles qui émanent des différentes parties du système. Leur mérite est - espérons-nous - d'élargir le débat en cours sur les moyens d'améliorer l'efficacité du Conseil économique et social et du Secrétariat. Il va sans dire que le choix final entre toutes les solutions proposées par diverses sources, y compris celles évoquées dans le présent rapport, devra être effectué par les Etats Membres.

7. Pour la préparation de ce rapport, nous avons procédé à des échanges de correspondance et à des consultations avec nombre de départements du Secrétariat, de délégations permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies et de gouvernements qui nous ont fourni des documents, des renseignements et des avis précieux. Nous leur exprimons ici nos remerciements et notre gratitude.

2/ Créée conformément à la décision 1987/112 du Conseil pour mettre en application la recommandation No 8 du Groupe des 18.

3/ A/42/234 et Corr.1 et A/43/286.

4/ E/1988/75.

PREMIERE PARTIE. POUR UN FONCTIONNEMENT PLUS EFFICACE
DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

8. Le Conseil économique et social est la plus haute instance de l'ONU chargée, sous l'autorité de l'Assemblée générale, d'élaborer pour l'ensemble du système des Nations Unies des politiques cohérentes, d'assurer la coordination des programmes des organismes du système et de programmer et planifier les activités de l'Organisation.

9. Depuis plus de 20 ans et pratiquement sans relâche, des rapports 5/ établis à la demande des Etats Membres par des experts, des groupes d'études ou le Secrétaire général ont recommandé que les fonctions du Conseil soient définies de manière plus précise. De nombreuses propositions ont été faites à ce sujet, dont certaines ont donné lieu à l'adoption de résolutions importantes 6/, telle la résolution 32/197.

10. Cette résolution a redéfini les tâches du Conseil et précisé son mode de fonctionnement. Elle lui a assigné, en particulier, les fonctions suivantes :

a) servir de tribune centrale où seraient débattues les questions économiques et sociales internationales d'ordre général ou interdisciplinaire, et où seraient formulées des recommandations de politique générale destinées aux Etats Membres et à l'ensemble du système des Nations Unies (par. 5 a));

b) contrôler et évaluer l'application des stratégies, politiques et priorités établies par l'Assemblée générale, les conférences des Nations Unies et d'autres instances du système des Nations Unies (par. 5 b));

c) assurer la coordination des activités des organismes des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes (par. 5 c));

d) réaliser des études globales sur l'orientation des activités opérationnelles dans l'ensemble du système des Nations Unies (par. 5 d));

e) aider à la préparation des travaux de l'Assemblée générale en élaborant à son intention des recommandations concernant les mesures que l'Assemblée devrait prendre au sujet des questions de fond (par. 6).

11. Par ailleurs, le Conseil était invité à organiser ses travaux sur une base biennale et tenir des sessions plus courtes, consacrées à des sujets particuliers (par. 7); grouper sous une même rubrique les questions apparentées inscrites à son ordre du jour (par. 8); tenir des réunions périodiques au niveau ministériel (par. 9); supprimer ou regrouper certains organes subsidiaires, groupes d'experts, organes consultatifs, comités permanents intergouvernementaux et commissions techniques (par. 10 et 11); et s'abstenir d'en créer de nouveaux (par. 12).

5/ Voir par exemple le rapport du Secrétaire général du 18 novembre 1965 (A/6109) intitulé "Examen et réévaluation du rôle et des fonctions du Conseil".

6/ Outre la résolution 32/197 de l'Assemblée générale, voir la résolution 1982/50 du Conseil et, plus récemment, sa résolution 1988/77 sur la revitalisation du Conseil.

12. Sept années après l'adoption de la résolution 32/197, le CCI a entrepris d'étudier les conditions et les résultats de la mise en application des recommandations qui y figuraient 1/.

13. Le CCI a délégué les fonctions principales suivantes des tâches mentionnées au paragraphe 10 ci-dessus et a examiné la manière dont le Conseil s'en acquittait :

a) définition de politiques générales pour le système des Nations Unies : synthèse et regroupement de l'ensemble des données économiques et sociales au niveau mondial, et orientation dans le choix d'objectifs et de méthodes par les gouvernements et les organismes du système;

b) coordination des plans et programmes à l'échelle du système des Nations Unies, sous l'angle aussi bien du contenu des programmes que des mécanismes et procédures;

c) planification et programmation des activités économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU.

14. Trois chapitres seront consacrés à ces fonctions, afin d'analyser les difficultés rencontrées par le Conseil dans l'accomplissement de ses tâches et de recommander les mesures correctives nécessaires :

Chapitre I : Pour une formulation de politiques générales davantage orientées vers l'action,

Chapitre II : Pour une coordination interorganisations plus efficace,

Chapitre III : Pour une programmation faisant pleinement usage des instruments disponibles.

1/ JIU/REP/84/7 (A/39/281-E/1984/81, Add.1, Add.2 et Add.2/Corr.1),
Les rapports au Conseil économique et social.

CHAPITRE I. POUR UNE FORMULATION DE POLITIQUES GENERALES
DAVANTAGE ORIENTEES VERS L'ACTION

15. Le Conseil économique et social formule des politiques cohérentes à l'échelle du système dans les secteurs économique, social et humanitaire en se fondant principalement sur un débat général. Celui-ci permet non seulement de mieux connaître les points de vue des Etats Membres et de dégager des convergences, mais aussi d'identifier les questions considérées comme fondamentales par l'ensemble des participants.

16. Malheureusement, ce débat n'aboutit souvent à l'adoption d'aucune recommandation. Cela semble dû au fait que la documentation destinée à nourrir les débats est trop descriptive, répétitive, volumineuse et ne contient que rarement des conclusions ou des recommandations. De plus, elle est en général trop tardivement distribuée aux délégués, ce qui les empêche de l'assimiler ou de consulter leur gouvernement sur son contenu 8/.

17. Le Conseil éprouve d'autant plus de difficultés à orienter ses travaux vers l'action que, pour son débat général, il reçoit en moyenne près de 300 pages de documents comprenant, entre autres, une Etude sur l'économie mondiale, un Rapport sur la situation sociale dans le monde et des rapports des commissions régionales et du Comité de la planification du développement (CPD).

18. Ces documents ne forment d'ailleurs qu'une partie d'un ensemble d'études des problèmes économiques et sociaux au niveau mondial réalisées chaque année par l'ONU et par les organisations du système, telles que le Rapport sur le commerce et le développement de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Rapport sur le travail dans le monde du Bureau international du Travail (BIT), le Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale, ou le rapport du Fonds monétaire international (FMI) (World Economic Outlook).

19. Ces rapports portent tous sur l'évolution économique et sociale dans le monde au cours de l'année écoulée. Il serait souhaitable de réduire, voire dans certains cas de supprimer de telles descriptions et de les remplacer par de brefs résumés. En revanche, les parties analytiques devraient être développées et présenter des recommandations qui seraient énoncées clairement et séparées des analyses, au lieu d'être insérées à l'intérieur des rapports où elles sont difficilement identifiables.

20. De plus, si le débat général se concentrait sur un nombre limité de questions fondamentales soigneusement sélectionnées, il serait plus facile au Conseil d'étudier celles-ci et d'arrêter des décisions orientées vers l'action. Dans cette tâche, le Conseil devrait pouvoir compter sur l'assistance du CPD pour sélectionner les questions essentielles et préparer sur chacune d'elles un dossier clair et complet comportant des projets de recommandations.

8/ JIU/REP/84/7, chapitre I.

21. Il semble que le foisonnement de la documentation préparée pour le débat général du Conseil soit dû au fait que les Etats Membres réclament, année après année, toujours plus de documents, dont certains ne sont justifiés par aucun développement nouveau sur la scène internationale 9/. Dans ces conditions, l'amélioration de la situation actuelle requiert un effort parallèle de la part du Secrétariat et des Etats Membres, ces derniers devant exiger moins de documents et limiter le nombre des questions soumises au débat général à de grands thèmes ou à des problèmes importants appelant des solutions urgentes.

22. Bien que les Etats Membres puissent faire preuve d'une plus grande discipline, le Secrétariat devrait lui-même encourager l'établissement de documents plus courts, mieux rédigés et plus clairs. En particulier, il faudrait cesser de citer de larges extraits de résolutions antérieures, qui occupent souvent plusieurs des pages initiales des documents. Des économies de temps et de ressources pourraient être réalisées si l'on se référait aux résolutions pertinentes uniquement par leur numéro et par une description de leur contenu en une phrase.

23. Il faudrait aussi mettre un terme à une autre pratique consistant à établir des "rapports sur les rapports". Les références à d'autres rapports devraient se limiter à des renvois signalant les pages et les paragraphes pertinents et à la formulation de conclusions, au lieu d'être une simple répétition in extenso de renseignements fournis par ailleurs.

24. Les Etats Membres persistent à réclamer un long débat général s'étalant sur "cinq jours ouvrables" 10/, soit pratiquement le tiers du temps dévolu à l'ensemble des travaux de la deuxième session du Conseil. De plus, tout en réclamant l'adoption d'un programme de travail biennal pour le Conseil, les Etats Membres demandent la préparation d'autant de documents que pour des programmes annuels.

25. Par ailleurs, en vertu de la Charte, le Conseil est chargé de suivre et de contrôler la mise en oeuvre des stratégies, politiques et priorités générales définies par l'Assemblée générale dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes, telles qu'elles sont exposées dans les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et du Conseil. Dans ce but, la Charte autorise le Conseil à demander aux organismes des Nations Unies de lui présenter des rapports sur les mesures prises pour donner effet à ses propres recommandations et à celles de l'Assemblée dans les domaines précités.

26. Certains Etats Membres estiment à ce propos que le Conseil devrait donner plus d'importance et consacrer davantage de temps à ses fonctions de suivi. Cette préoccupation a été également prise en compte dans la résolution 1988/77 du Conseil (par. 2 c)).

9/ A/40/284-E/1985/71.

10/ Résolution 1988/77 sur la revitalisation du Conseil économique et social.

Conclusions et recommandations

27. Le Conseil demeure l'instance centrale la plus élevée des Nations Unies pour débattre des questions économiques, sociales et humanitaires internationales et élaborer, sous l'autorité de l'Assemblée générale, des politiques générales cohérentes pour l'ensemble du système. C'est dans le cadre du débat général qu'il s'applique à articuler de telles politiques. Cependant, comme il est régulièrement saisi d'un trop grand nombre de questions et que la documentation qui lui est fournie est trop descriptive, son débat général ne débouche que rarement sur l'adoption de recommandations.

Recommandation No 1

Nonobstant les changements susceptibles d'être apportés à ses fonctions, à ses attributions ou à sa composition conformément aux recommandations de sa Commission spéciale, par exemple, le Conseil devrait procéder rapidement à l'application des recommandations énoncées dans sa résolution 1988/77 et notamment :

- a) consacrer à son débat général un maximum de trois jours (au lieu de cinq actuellement), facilitant ainsi l'abrègement de ses sessions;
- b) réduire la documentation présentée à son débat général, en la limitant aux sujets qui y occupent une place centrale et en écartant tout document faisant double emploi avec un autre ou ne présentant aucune analyse ou information indispensables; et
- c) identifier quelques thèmes majeurs et des questions urgentes appelant une décision de sa part.

CHAPITRE II. POUR UNE COORDINATION INTERORGANISATIONS PLUS EFFICACE

28. La coordination des activités économiques, sociales et humanitaires des organismes des Nations Unies est une autre fonction majeure du Conseil économique et social. La résolution 32/197 a clarifié cette fonction et consacré toute une section aux mécanismes qui lui permettraient de s'en acquitter avec plus d'efficacité.

29. Après avoir rappelé que le Conseil est investi par la Charte des Nations Unies de la responsabilité consistant à assurer la coordination générale des activités des organismes des Nations Unies dans les domaines économique, social et humanitaire et à veiller, à cette fin, à l'application des priorités établies par l'Assemblée générale pour l'ensemble du système (par. 50), la résolution 32/197 spécifiait que la coordination interorganisations devait également s'appliquer aux travaux préparatoires des instances intergouvernementales et à l'exécution de leurs décisions (par. 51).

30. Dans la même résolution, l'Assemblée a réaffirmé également que le mécanisme de coordination interorganisations au niveau intersecrétariats doit avoir pour élément central le Comité administratif de coordination (CAC) 11/, dont elle a recommandé la restructuration. Elle a par la même occasion suggéré que le "système de présentation des rapports du CAC soit révisé afin de refléter pleinement et promptement les préoccupations auxquelles l'Assemblée et le Conseil accordent la priorité" (par. 55).

31. La résolution 32/197 a prié les organismes des Nations Unies d'intensifier leurs travaux de planification, notamment en améliorant la méthodologie et les procédures et en organisant des consultations préalables, en vue de parvenir à une planification à moyen terme à l'échelle du système (par. 45). De plus, il a été suggéré que les organismes du système "harmonisent le mode de présentation de leurs budgets-programmes en adoptant des méthodes communes pour la classification des programmes et la description de leur contenu et en synchronisant les cycles de présentation" (par. 43).

32. Enfin, les organismes du système étaient invités à trouver sans retard des solutions au problème du chevauchement des calendriers de travail en organisant des consultations préalables de façon que les organes directeurs puissent tenir pleinement compte des résultats de ces consultations avant d'approuver les programmes (par. 44).

33. Le CCI s'est appliqué à vérifier si ces recommandations avaient été pleinement et efficacement mises en application 12/. Pour ce faire, il a analysé les documents soumis au Conseil dans le cadre de ses délibérations sur la coordination interorganisations.

11/ Celui-ci comprend à présent : a) un Comité consultatif pour les questions de fond (CCQF) : Programmes et activités opérationnelles; b) un Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA) : Personnel, questions financières et budgétaires; c) un Comité d'organisation; et d) des organes subsidiaires dans les domaines des statistiques, de l'alimentation, de l'information et des objectifs à long terme du développement.

12/ JIU/REP/84/7 (A/39/281), chapitre II.

34. Ces documents traitent de la coopération régionale et internationale, des activités opérationnelles pour le développement et des plans à moyen terme des organismes du système.

35. La lecture de ces documents, et notamment des rapports biennaux du CAC sur les dépenses du système des Nations Unies liées aux programmes, montre que si ceux-ci fournissent des informations et des statistiques utiles, ils n'éclairent toutefois pas le Conseil d'une manière rapide et complète sur les problèmes que soulève la coordination des activités du système. Quant aux rapports d'ensemble annuels du CAC, ils s'apparentent plutôt à des catalogues descriptifs des activités de cet organe.

36. A ces rapports, s'en ajoutent d'autres relatifs à la coordination de secteurs tels que les ressources minérales, la population ou l'alimentation 13/. En fait, ces rapports sont essentiellement descriptifs et leur examen n'aboutit généralement à aucune conclusion ni recommandation de la part du Conseil.

37. Le Conseil est saisi également des analyses interorganisations de programmes (COPA) portant sur la coopération économique entre pays en développement, la science et la technique, l'énergie, le développement rural, la jeunesse, l'administration publique ou les questions maritimes. Elles ont en principe pour objet de fournir une "analyse de l'état actuel de la coordination plutôt qu'une simple description des activités ... et présenter des recommandations pour l'action" 14/. Cependant, le CPC, qui est l'organe auxiliaire du Conseil et de l'Assemblée générale spécialisé dans la coordination, a estimé que les analyses en question "ont des points faibles dans leur conception et leur méthodologie, ne fournissent pas les analyses en profondeur que le CPC espère obtenir, ne procèdent pas à une analyse critique des programmes en relation avec les mandats fixés, n'identifient que rarement les lacunes et doubles emplois et ne vérifient qu'exceptionnellement l'efficacité des procédures de coordination" 15/.

38. Il faut toutefois noter, que d'une manière générale, des améliorations notables ont été obtenues au niveau des mécanismes chargés de la coordination, grâce à la création du Comité consultatif pour les questions de fond (CCQF), du Bureau de la planification et de la coordination des programmes 16/

13/ Ces rapports ont été introduits conformément à la résolution 1982/50 (par. 1 f)). A sa seconde session de 1988, le Conseil a recommandé de les supprimer (résolution 1988/77, par. 2 e) iii)) et de les remplacer par de brèves analyses portant sur les points essentiels du plan à moyen terme.

14/ Résolution 2098 (LXIII) de 1977 du Conseil et décisions de la réunion commune CAC-CPC de 1978.

15/ Rapport ACC/1983/PG/11.

16/ Le Bureau de la planification et de la coordination des programmes a fusionné avec d'autres entités pour devenir le Bureau de la planification, de la budgétisation, du contrôle et de l'évaluation des programmes et a été transféré du Département des affaires économiques et sociales internationales (DAESI) au Département de l'administration et de la gestion.

et de l'Equipe spéciale sur les objectifs à long terme du développement, et à l'harmonisation de la présentation des budgets-programmes 17/ et des plans à moyen terme 18/ et à l'institution des COPAs.

39. Il reste cependant beaucoup à faire pour coordonner les analyses, les programmes et les activités. En l'occurrence, le CPC devrait établir la liste des sujets devant faire l'objet de COPAs, ou d'analyses intersectorielles, en vue d'identifier les divergences constatées entre les analyses des organisations et de suggérer des moyens de les atténuer et d'encourager une planification conjointe.

40. Le CPC devrait également concevoir des modèles types pour les études retenues, indiquer le contenu souhaitable des parties analytiques et les modes de présentation des recommandations et préciser les responsabilités respectives pour la formulation des décisions à soumettre au Conseil.

41. A cet égard, il importe de se rappeler que la responsabilité de la coordination incombe au Conseil et aux organismes du système, le rôle du premier consistant à fixer, à partir des objectifs visés par chacun des organismes en question, des buts communs.

42. Afin de mener cette tâche à bien, le Conseil a besoin d'être informé régulièrement des développements nouveaux relatifs aux politiques, délibérations, conclusions et recommandations des organisations du système et de leurs organes intergouvernementaux. Le Secrétaire général 19/ est d'avis que les déclarations faites par les chefs de ces organisations, à l'occasion du débat général du Conseil, contiennent des informations très utiles et suggère que le Conseil examine la possibilité de mieux les utiliser. Le Secrétaire général propose par ailleurs que le Conseil entreprenne, à l'occasion de ses sessions d'organisation annuelles et dans le cadre de ses délibérations, l'identification d'un nombre limité de sujets spécifiques devant faire l'objet d'un examen approfondi, dans le but d'obtenir une meilleure coordination. Il serait de fait souhaitable que ces sujets émanent des institutions spécialisées et soient en relation directe avec leurs travaux.

43. Le Secrétaire général pense en outre, comme le CCI, que la documentation présentée au Conseil pour l'étude des questions relatives à la coordination mérite d'être sensiblement améliorée. En particulier, il estime que les rapports d'ensemble annuels du CAC ne devraient pas se borner à décrire les activités du CAC et de ses organes subsidiaires, mais devraient contenir une analyse approfondie des problèmes rencontrés dans la coordination des activités du système.

17/ Actuellement, tous les organismes du système qui ont des budgets-programmes en ont synchronisé la présentation et ont retenu, en général, les sous-programmes comme unités de base pour la programmation conjointe.

18/ Toutes les organisations du système des Nations Unies qui procèdent à une planification à moyen terme suivent un plan sur six ans couvrant la même période. Toutefois, différentes méthodes de planification continuent d'être appliquées au sein du système. Certaines organisations ont des objectifs à moyen terme mais ne possèdent pas de plan proprement dit.

19/ A/40/284-E/1985/71.

44. Cependant, l'Assemblée générale et le Conseil continuent d'exprimer leur préoccupation devant les difficultés qu'il y a à mieux coordonner de telles activités. Ces deux instances reviennent régulièrement sur cette question et adoptent pratiquement chaque année des recommandations y relatives. Ainsi, l'Assemblée a récemment prié le Secrétaire général 20/ de réexaminer tous les aspects de la coordination à l'Organisation des Nations Unies et de lui présenter, lors de sa quarante-deuxième session, un rapport d'ensemble.

45. Conformément à cette résolution, le Secrétaire général a effectivement soumis un rapport complet et exhaustif sur la coordination interorganisations 21/ dans lequel il a analysé les difficultés auxquelles le Conseil n'a cessé de se heurter en raison, notamment, de l'expansion rapide des programmes et activités du système, de l'absence de distinction entre les rôles respectifs des Deuxième et Troisième Commissions de l'Assemblée générale, du Conseil et de la CNUCED, ou du fait que le Conseil est obligé d'examiner les rapports d'organes intergouvernementaux qui se réunissent la plupart du temps un mois seulement avant lui.

46. Le Secrétaire général énumère les mesures décidées par l'Assemblée générale et le Conseil pour remédier à ces inconvénients, en particulier l'adoption d'un programme biennal, l'examen approfondi d'un nombre limité de questions ou la tenue de consultations préalables avec les organes directeurs des divers programmes et organismes du système.

47. Il semble cependant que le Conseil ait jugé ces mesures insuffisantes. Aussi a-t-il invité le CPC à établir un autre rapport et à lui soumettre des propositions précises lors de sa seconde session ordinaire de 1989, en vue de rationaliser "les instruments de coordination, tels que les rapports interinstitutions, ainsi que les rapports du CAC et de ses organes subsidiaires" de telle manière "que le Conseil puisse s'acquitter de ses fonctions de coordination de manière efficace" 22/.

48. Dans l'attente des propositions du CPC, le Conseil a décidé 23/ de supprimer les analyses interinstitutions des programmes sous leur forme actuelle et de les remplacer à partir de 1989 par des "mini-analyses" à soumettre directement au Conseil. Il a en outre convié le Secrétaire général à lui présenter, immédiatement après l'adoption par l'Assemblée générale du plan à moyen terme pour la période 1992-1997, une liste des analyses à réaliser.

20/ Résolution 40/177 du 17 décembre 1985.

21/ A/42/232, rapport du Secrétaire général sur la coordination à l'Organisation des Nations Unies et dans le système des Nations Unies, 22 mai 1987.

22/ Résolution 1988/77, par. 2 e) i).

23/ Résolution 1988/77, par. 2 a) iii).

Conclusions et recommandations

49. C'est une lourde responsabilité pour le Conseil économique et social que d'avoir à coordonner les activités des organisations de l'ensemble du système des Nations Unies dans les domaines économique, social et humanitaire.

Les nombreuses études qu'il a confiées au Secrétaire général, au CPC, au CAC, à la Commission spéciale du Conseil et à d'autres groupes d'experts et de consultants, ainsi que les multiples résolutions et décisions relatives à la coordination qu'il adopte chaque année, donnent une idée de la difficulté qu'il éprouve à faire face à une telle responsabilité.

50. Cependant, si le Conseil ne progresse que lentement sur la voie d'une coordination générale, il a pu obtenir des résultats appréciables dans la coordination des programmes et l'harmonisation des concepts et des méthodes, et ce grâce à l'application du plan à moyen terme, à l'utilisation de la même terminologie et des mêmes cycles de planification, et à des consultations au sein du CAC et des réunions intersecrétariats.

51. L'expérience accumulée par le Conseil s'est en outre étoffée dans la mesure où il est parvenu à une meilleure compréhension des principaux problèmes de coordination qui n'ont pas encore été résolus et des avantages et inconvénients de diverses solutions déjà expérimentées, et où il a une conscience plus aiguë des progrès qui restent à accomplir.

52. La coordination demeure une tâche extrêmement importante dans un système complexe et polycentrique, et mérite de se voir affecter un volume justifié de temps et de ressources. Il faut néanmoins éviter que la coordination ne devienne une fin en soi.

Recommandation No 2

Sans préjudice des propositions que le CPC soumettra au Conseil en 1989, ce dernier devrait axer ses efforts sur les objectifs ci-après :

a) Envisager une rationalisation de ses débats sur la coordination moyennant, notamment, une concentration et une meilleure préparation de la documentation. L'étude d'un nombre limité de problèmes de coordination rencontrés par les organismes du système et par l'Organisation allégerait sensiblement le fardeau du Conseil et lui assurerait une plus grande efficacité.

b) Recourir davantage aux mécanismes de coordination formels et informels existants. A l'échelle du système, le Conseil devrait faire plus largement appel au Directeur général. Au niveau des secrétariats des institutions, il faudrait tirer pleinement parti de consultations informelles entre les hauts fonctionnaires responsables des politiques, des programmes et des activités de fond. Sur le terrain, les coordonnateurs résidents et représentants résidents devraient être davantage sollicités.

c) Veiller à ce que les mécanismes de coordination demeurent très souples afin de conserver au système une malléabilité permettant de faire face aux situations d'urgence.

CHAPITRE III. POUR UNE PROGRAMMATION FAISANT PLEINEMENT USAGE
DES INSTRUMENTS DISPONIBLES

53. Le rôle du Conseil économique et social dans la planification et la programmation des activités des Nations Unies dans les domaines économique, social et humanitaire a été redéfini à plusieurs reprises, notamment à la suite de l'adoption de la résolution 32/197. Celle-ci s'employait tout particulièrement à formuler des recommandations tendant à rendre le travail du Conseil plus efficace. A cet effet, le CPC, qui est également 24/ l'organe subsidiaire principal du Conseil en matière de planification et de programmation aux Nations Unies, a été invité à soumettre au Conseil des recommandations sur le degré relatif de priorité que l'Organisation des Nations Unies doit accorder à ses divers programmes (par. 40).

54. En s'appliquant à déterminer dans quelle mesure ces recommandations ont été mises en oeuvre, le CCI a examiné la procédure suivie pour la préparation de la documentation requise par le Conseil et par ses organes subsidiaires 25/. A cette occasion, le CCI a constaté qu'en général les documents soumis au Conseil et à ses organes subsidiaires ne parviennent à leurs destinataires que tardivement ou sont incomplets. L'examen de 19 grands programmes économiques, sociaux et humanitaires de l'Organisation des Nations Unies, énoncés dans le plan à moyen terme pour 1984-1989, a révélé que plusieurs organes subsidiaires avaient reçu avec retard les chapitres les concernant ou ne les avaient pas reçus du tout.

55. Par ailleurs, le CCI a constaté qu'il n'existait pas de procédure régissant la soumission aux organes subsidiaires du Conseil des rapports sur l'exécution des programmes. Certaines études, telles que celles portant sur les activités de coopération technique de plusieurs organes, ne leur sont tout simplement pas communiquées.

56. La conclusion qu'en a tirée le CCI est que, dans l'ensemble, les organes subsidiaires n'utilisent que partiellement les instruments de programmation. D'une manière générale, le CCI note qu'aucune procédure ne leur permet de disposer, en temps utile et dans un ordre cohérent, des documents nécessaires à l'accomplissement de leurs responsabilités en matière de formulation des programmes.

57. Afin de rationaliser les travaux de planification et de programmation des organes subsidiaires du Conseil, le CCI recommande que ces derniers consacrent, une année sur deux, une partie de leurs rapports à l'étude des programmes de l'Organisation des Nations Unies dans leurs secteurs respectifs et, l'année d'après, aux programmes de l'ensemble des organismes du système dans un même secteur. Cette dernière partie devrait examiner, en alternance, le projet de plan à moyen terme ou ses modifications éventuelles, le projet de budget-programme, les rapports d'exécution des programmes, les activités opérationnelles, les rapports d'évaluation et d'analyse interorganisations des programmes. Dans le cadre de leurs travaux, les organes subsidiaires

24/ Le rôle du CPC dans le domaine de la coordination interorganisations (harmonisation des plans et programmes à moyen terme) a été évoqué dans le chapitre précédent.

25/ JIU/REP/84/7 (A/39/281), chapitre III.

devraient recevoir, dès qu'ils sont disponibles, les documents préparés aux fins de planification, de programmation et d'évaluation. Un calendrier précis devrait être établi pour assurer, en temps voulu, la production et l'examen de ces documents.

58. Le Secrétaire général partage le point de vue du CCI selon lequel le plan à moyen terme et le budget-programme devraient être plus largement diffusés aux organes subsidiaires du Conseil, vu qu'ils représentent les principaux outils dont disposent les Etats Membres pour orienter les travaux du Secrétariat, veiller à leur efficacité et en contrôler la réalisation 26/.

59. Le Secrétaire général pense en outre que les carences signalées par le CCI à propos de la documentation (retards, distribution partielle, etc.) se trouvent aggravées du fait que certains organes subsidiaires du Conseil n'accordent pas une attention suffisante aux plans à moyen terme, aux budgets-programmes et aux rapports d'exécution. Ils se considèrent, en effet, comme des organes techniques du Conseil et ne se sentent pas tenus de se prononcer sur les programmes qui leur sont communiqués. Le Secrétaire général est d'avis que tous les organes subsidiaires du Conseil devraient assumer leurs responsabilités en matière de planification et de programmation.

60. Le Secrétaire général s'est aussi engagé à chercher des moyens d'appliquer les recommandations du CCI, afin d'améliorer le contenu des documents établis à l'intention du Conseil et de ses organes subsidiaires et de les distribuer à temps 27/.

61. De son côté, le CPC a procédé en 1986, sur la base d'un rapport du Secrétaire général 28/, à un réexamen de son propre fonctionnement et a présenté une série de suggestions relatives à l'amélioration des documents qu'il reçoit du Secrétariat pour la préparation des plans à moyen terme et des budgets-programmes.

62. Enfin, en 1988, les Etats Membres ont de nouveau souligné combien ils tenaient à ce que le Conseil étudie de façon approfondie le plan à moyen terme et le projet de budget-programme et soumette à l'Assemblée générale des recommandations sur les priorités et le programme d'ensemble de l'Organisation des Nations Unies 29/.

26/ A/39/281/Add.2, p. 7 et 8.

27/ A/40/284, p. 13 et 14.

28/ A/41/38, chapitre II.

29/ Résolution 1988/77.

Conclusions et recommandations

63. Depuis l'adoption de la résolution 32/197, les procédures de programmation et de budgétisation ont considérablement évolué. Si, en 1978, elles en étaient encore au stade expérimental, elles sont à présent codifiées sous la forme d'un règlement détaillé 30/.

64. Le Secrétariat utilise aussi ces procédures pour identifier les activités marginales et procéder à des transferts de ressources des programmes non prioritaires vers ceux qui ont un rang de priorité plus élevé.

65. Il n'en demeure pas moins que la documentation de base préparée par le Secrétariat pour aider le Conseil et ses organes subsidiaires dans leurs travaux de planification et de programmation continue d'être distribuée trop tard et de manière incomplète, ou n'est pas prise en compte par certains organes subsidiaires.

Recommandation No 3

Le Secrétariat devrait poursuivre ses efforts pour veiller à ce que les documents dont le Conseil et ses organes subsidiaires ont besoin aux fins d'une exécution efficace de leurs tâches de planification et de programmation soient établis en temps opportun et distribués dans leur totalité. La diffusion de ces documents sous la forme d'avant-projets ou de versions provisoires pourrait être un moyen de compenser les retards observés et contribuerait à éliminer certains obstacles résultant du chevauchement ou de la succession trop rapide des réunions des organes subsidiaires du Conseil.

DEUXIEME PARTIE. POUR UNE DIVISION DU TRAVAIL ENTRE LES SERVICES
DU SECRETARIAT PLUS RATIONNELLE ET UNE MEILLEURE DEFINITION
DES RESPONSABILITES DU DIRECTEUR GENERAL

66. Dans la résolution 32/197 il était recommandé de restructurer les départements à vocation économique et sociale du Secrétariat et de regrouper en quatre entités distinctes les secteurs suivants :

a) Activités interdisciplinaires de recherche et d'analyse et analyse intersectorielle (par. 61 a) et 61 b));

b) Secteurs économique et social qui ne relèvent d'aucun organe ou programme des Nations Unies ou d'une institution spécialisée (par. 61 c));

c) Services techniques de secrétariat pour le CPC, le Conseil, l'Assemblée générale, les conférences spéciales et les mécanismes de coordination intersecrétariats (par. 61 e)); et

d) Coordination, à l'intérieur du système, des activités menées dans le domaine du développement et de la coopération économique internationale (par. 64).

67. En ce qui concerne les statistiques, la résolution 32/197 laissait le choix entre leur rattachement à l'entité responsable des secteurs a) ou b) (par. 61 f)); enfin, pour ce qui est des activités de coopération technique relevant d'autres entités du Secrétariat, la résolution 32/197 recommandait qu'elles soient attribuées à l'entité s'occupant du secteur b) (par. 61 d)).

68. Les ressources humaines et financières des départements à vocation sociale et économique du Secrétariat furent donc redéployées entre quatre départements : le Département des affaires économiques et sociales internationales (DAESI), le Département de la coopération technique pour le développement (DCTD), le Bureau des services du Secrétariat pour les questions économiques et sociales et le Bureau du Directeur général au développement et à la coopération économique internationale 31/.

69. Entre 1981 et 1984, le CCI a produit quatre rapports destinés à étudier les modalités de fonctionnement de ces quatre nouvelles entités 32/ et à présenter des recommandations tendant à clarifier leurs attributions respectives. Ces rapports ont été soumis à l'Assemblée générale accompagnés des commentaires du Secrétaire général 33/.

31/ A/33/410/Rev.1.

32/ JIU/REP/81/9 (A/36/419), JIU/REP/83/2 (A/38/172), JIU/REP/83/7 (A/38/334) et JIU/REP/84/6 (A/39/94).

33/ A/36/419/Add.1, A/38/172/Add.1, A/38/334/Add.1 et A/39/94/Add.1.

Depuis, certaines entités ont fait l'objet d'ajustements importants 34/, dont le Secrétaire général a rendu compte dans ses rapports 35/.

70. Dans cette partie, nous procéderons à l'analyse des problèmes auxquels se trouve confrontée chacune de ces entités. Deux chapitre distincts leur seront consacrés :

- Chapitre IV : Nécessité d'une division plus opérationnelle du travail au sein du Secrétariat.
- Chapitre IV : Clarification du rôle du Directeur général au sein du système et du Secrétariat.

34/ Les plus importants sont le détachement d'une partie du Bureau de la planification et de la coordination des programmes du Département des affaires économiques et sociales internationales (DAESI) et son rattachement au Département de l'administration et de la gestion, le transfert de la direction du Centre pour le développement social et les affaires humanitaires à Vienne et son rattachement à l'Office des Nations Unies à Vienne (ONU). Les chefs du Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales et du Centre pour la science et la technique au service du développement ont été requis de faire rapport au Secrétaire général par l'intermédiaire du DAESI. En 1987, le Bureau des services du secrétariat pour les questions économiques et sociales a été transféré au Bureau du Secrétaire général adjoint aux affaires politiques et aux affaires de l'Assemblée générale, qui a été rebaptisé Bureau du Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, aux affaires de l'Assemblée générale et aux services du Secrétariat.

35/ A/34/736 (1979), A/35/527 (1980), A/36/477 (1981), A/39/476 (1984), A/42/234 et Corr.1 (1987) et A/43/286 (1988).

CHAPITRE IV. NECESSITE D'UNE DIVISION PLUS OPERATIONNELLE DU TRAVAIL AU SEIN DU SECRETARIAT

71. Dans ce chapitre, nous commencerons par rappeler les principes retenus dans la résolution 32/197 pour la répartition des tâches entre les principaux services d'appui économiques et sociaux du Secrétariat, afin de déterminer dans quelle mesure ils ont été appliqués et d'indiquer les aménagements à introduire en vue d'une meilleure division du travail.

A. La division du travail actuelle

72. D'après la résolution 32/197, la répartition des fonctions entre les différentes entités du Secrétariat devrait être fondée principalement sur une distinction nette entre les secteurs d'activité. Ainsi, la recherche et l'analyse interdisciplinaires devraient être confiées à une entité, tout comme les analyses intersectorielles, étant donné qu'il s'agit d'activités relevant d'un même secteur. Par ailleurs, il faudrait regrouper dans une seule entité l'énergie, les ressources naturelles et l'administration publique, qui sont des secteurs bien distincts.

73. Cependant, la répartition opérée en 1978 fut faite non pas sur la base de la distinction des secteurs identifiés par la résolution 32/197 mais en opposant deux fonctions : d'une part, la recherche et l'analyse qui furent attribuées au DAESI, et d'autre part, la coopération technique qui échet au DCTD. Cela n'allait pas manquer d'entraîner nombre de confusions. En effet, le DAESI fut chargé d'entreprendre des études et des analyses sur certains secteurs et dut en laisser d'autres au DCTD. De même, ce dernier dut fournir un appui aux activités de coopération pour certains secteurs et en abandonner d'autres au DAESI.

74. De plus, certaines activités furent attribuées au DAESI plutôt qu'au DCTD sans raison valable. Tel fut le cas pour le Bureau de statistique qui, de fait, mène à la fois des travaux de recherche et des activités de coopération technique.

75. Par ailleurs, afin que le DAESI ait une taille comparable à celle du DCTD, on dut lui adjoindre des unités s'occupant des questions fiscales, de l'énergie, des transports ou de la population. Là encore, il était inévitable que se produisent des conflits de compétence et des doubles emplois entre le DCTD et le DAESI.

76. Pour résoudre ces problèmes, il faudrait peut-être, à notre avis, en revenir surtout à l'esprit de la résolution 32/197, tout en tenant compte des faits nouveaux survenus entretemps et en introduisant le moins de changements possible sous peine de perturber gravement le travail du Secrétariat.

B. Les principes d'une division du travail plus efficace

77. Les principes d'une division du travail plus efficace sont explicitement ou implicitement mentionnés dans la résolution 32/197 et peuvent se résumer aux trois points ci-après.

1. Regrouper dans des entités distinctes les activités relevant de secteurs bien définis

78. Selon ce critère, toutes les activités relevant d'un même secteur ou de secteurs apparentés devraient être attribuées à une entité distincte. Une telle répartition permettrait de réduire, voire d'éliminer totalement, les risques de doubles emplois et de distinguer facilement une entité d'une autre. Concrètement, ce principe impliquerait que :

a) Le Département des affaires économiques et sociales internationales aurait la responsabilité des travaux d'analyse sur l'économie mondiale et des activités de recherche interdisciplinaire;

b) Le Département de la coopération technique pour le développement s'occuperait des secteurs ayant trait aux infrastructures de base (énergie, ressources naturelles, industries extractives, transports, eau, économie et technologie des océans) et aux infrastructures administratives (administration et finances publiques, planification du développement et fiscalité);

c) Le Centre pour le développement social et les affaires humanitaires (ONUSV) serait chargé des secteurs social et humanitaire, y compris la population (en raison des liens étroits entre ces secteurs);

d) Au Bureau de statistique reviendrait le secteur des statistiques économiques mondiales.

79. Au niveau des grands programmes actuels 36/, cela donnerait la répartition suivante :

a) Le DAESI se verrait attribuer le grand programme 10 : questions et politiques relatives au développement (à l'exception du sous-programme A.5 du programme 1 et du programme 2);

b) Le DCTD aurait i) le grand programme 11 : énergie; ii) le grand programme 17 : ressources naturelles (y compris le programme 1, qui est actuellement du ressort du DAESI - ressources minérales, ressources côtières et marines, ressources en eau - et le programme 2 - ressources minérales, eau, cartographie); iii) le grand programme 19 : administration et finances publiques; et iv) le grand programme 24 : développement des transports (qui devrait être transféré du DAESI au DCTD).

c) Le Centre pour le développement social et les affaires humanitaires serait responsable i) du grand programme 18 : population (avec ses deux programmes 1 et 2 qui, à l'heure actuelle, relèvent respectivement du DAESI et du DCTD et ii) du grand programme 21 : développement social et affaires humanitaires;

36/ Voir le plan à moyen terme pour la période 1984-1989, A/37/6, Supplément No 6.

d) Le Bureau de statistique serait chargé du grand programme 22 : statistiques mondiales, à l'exception des sous-programmes A.4 (statistiques de l'énergie), A.5 (statistiques des prix) et A.6 (statistiques sociales et démographiques), qui devraient aller respectivement au DCTD, à la CNUCED et au Centre pour le développement social et les affaires humanitaires.

80. On aurait par ailleurs avantage à donner de nouvelles appellations à certaines de ces entités pour que leurs noms correspondent aux secteurs qu'ils couvrent. Si le nom du Centre pour le développement social et les affaires humanitaires ne nécessite probablement pas de changement, la désignation du DCTD mériterait par contre d'être remplacée par : Département pour le développement des services d'infrastructure. Quant au DAESI, il devrait omettre de son titre la référence aux questions sociales. Ainsi, il deviendrait aisé de voir que le Secrétariat dispose de quatre grandes entités spécialisées, respectivement dans : a) l'économie internationale, b) les questions sociales, c) les services d'infrastructure et d) les statistiques mondiales.

81. En outre, étant donné que la session de printemps du Conseil économique et social est traditionnellement consacrée aux questions sociales, il serait logique qu'elle ait lieu à Vienne, pour permettre aux missions permanentes établies dans cette ville d'exercer efficacement leurs prérogatives. Une telle modification permettrait aussi de donner suite au plan que le Secrétaire général a annoncé il y a deux ans à l'Assemblée générale dans son premier rapport intérimaire sur l'application de la résolution 41/213 de l'Assemblée, suivant lequel l'ONUV deviendrait le centre principal des activités relatives à la politique sociale et au développement social ^{37/}. Elle serait en outre conforme à la résolution 42/125 de l'Assemblée générale, dans laquelle l'Assemblée a, entre autres, "prié le Secrétaire général, agissant dans le cadre des ressources existantes, de renforcer l'Office des Nations Unies à Vienne en tant que centre pour l'ensemble des questions et rapports relatifs à la politique sociale et au développement social, y compris la capacité dont il dispose en matière de recherche".

2. Attribuer à chaque entité tous les moyens d'action nécessaires

82. Pour s'occuper efficacement du (ou des) secteur(s) qui lui est (sont) attribué(s), chaque entité doit pouvoir :

a) entreprendre directement et pour son propre compte les études, analyses et recherches économiques et techniques relatives au(x) secteur(s) dont elle a la charge;

b) rassembler toutes les données, informations et statistiques nécessaires à la réalisation des études en question;

c) mener des activités de coopération technique : appui au siège, exécution sur le terrain, supervision, suivi, évaluation;

^{37/} Document A/42/234, par. 30 g).

d) préparer pour le compte des instances intergouvernementales dont elle relève les documents requis (sous une forme analytique et directement utilisable, et comprenant des projets de recommandations orientées vers l'action);

e) exécuter les activités et les programmes décidés par ces instances et faire rapport à celles-ci sur l'état d'avancement des tâches qui lui sont confiées;

f) procéder à l'évaluation et au suivi de toutes les activités qu'elle entreprend;

g) établir des rapports d'ensemble portant sur les différents secteurs qui sont de son ressort; et

h) fournir aux départements chargés de la planification, de la programmation, de la coordination, de l'évaluation et de la présentation de rapports au niveau global du Secrétariat ou du système, les informations et l'assistance requises, conformément à des accords préétablis déterminant le degré de participation de chaque partenaire.

83. Il reviendrait donc aux fonctionnaires de chaque entité de décider en spécialistes de leur(s) propre(s) secteur(s), des renseignements ou des données statistiques qu'il faut recueillir et de procéder directement à leur collecte sans passer par des étapes intermédiaires. Il leur faudrait ensuite effectuer les études, les analyses et les recherches nécessaires et assurer l'exécution des tâches de coopération technique requise.

84. La concentration de tous les moyens nécessaires entre les mains de ceux qui sont chargés de s'occuper d'un secteur déterminé permet, de fait, d'économiser du temps et des ressources tant humaines que financières, d'éviter les doubles emplois et les conflits de compétence et d'obtenir un travail de qualité.

3. Regrouper les fonctions globales

85. En général, ces fonctions sont attribuées à des entités centrales pour des raisons, soit d'économie, soit d'indépendance. La première catégorie comprend les services d'appui pour la coopération technique, tels que le recrutement d'experts, l'octroi de bourses d'études et l'achat de matériel. En ce qui concerne le Bureau du recrutement pour l'assistance technique et des bourses (TARFO) établi à Genève, nous estimons qu'il faudrait le renforcer et en élargir les fonctions.

86. La collecte, le traitement et la diffusion de données et d'informations statistiques sur l'économie mondiale appartiennent également à cette catégorie de fonctions qui doivent être assurées par un service central. Tel est précisément le rôle du Bureau de statistique. Il faudrait, cependant, que ce dernier se décharge des statistiques régionales ou sectorielles et les confie aux commissions régionales et aux départements spécialisés du Secrétariat.

87. Les deux types de fonctions globales qui doivent être attribuées à des entités distinctes afin d'en assurer l'indépendance et l'objectivité sont la planification et la programmation à l'échelle du Secrétariat ou du système.

Actuellement, cette tâche est dévolue au Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances qui a pour mission, entre autres, de préparer le plan à moyen terme et les budgets-programmes. De même, l'évaluation à l'échelle du Secrétariat représente une tâche qui, aux fins d'objectivité, doit incomber à une unité centrale indépendante des entités organiques. Tel est le cas actuellement puisque cette responsabilité échoit au Service consultatif de gestion et au Groupe central d'évaluation. La coordination doit également être confiée à une entité indépendante. A l'heure actuelle, cette tâche n'est pas clairement définie et les rôles respectifs du Bureau du Directeur général au développement et à la coopération économique internationale au sein du Secrétariat, du CPC et du Conseil économique et social au niveau de l'élaboration des politiques ne sont pas bien délimités.

C. Conclusions et recommandations

88. On pourrait considérablement progresser vers une division rationnelle et efficace du travail - qui permettrait de réduire les conflits de compétences et d'éviter au maximum les doubles emplois et le gaspillage d'efforts et de ressources - si l'on redéployait certains services, tout en maintenant la structure actuelle du Secrétariat en matière d'appui aux activités économiques et sociales.

89. Le principe directeur d'un tel réaménagement consisterait en une division du travail fondée sur a) le regroupement des activités sectorielles dans des entités distinctes; b) l'affectation à chacune de ces entités de tous les moyens nécessaires pour mener à bien son action; et c) l'attribution à des entités indépendantes des fonctions globales de programmation, de budgétisation, d'évaluation et de coordination, au niveau du Secrétariat ou du système.

Recommandation No 4

Sans préjudice des modifications qui doivent être apportées à la structure actuelle du Secrétariat d'ici 1990 conformément aux recommandations du Groupe des 18 et sur lesquelles le Secrétaire général fera rapport à l'Assemblée générale à sa quarante-quatrième session, l'Assemblée pourrait prier ce dernier de tenir compte, dans la réorganisation en cours des secteurs économique et social du Secrétariat, des recommandations de la résolution 32/197. Le Secrétaire général devrait, notamment, veiller à ce que la nouvelle structure actuellement mise au point permette :

a) d'assurer une division du travail plus opérationnelle entre le DCTD, le DAESI, le Centre pour le développement social et les affaires humanitaires et le Bureau de statistique, reposant sur le regroupement de secteurs distincts au sein de chacune de ces entités comme indiqué aux paragraphes 77 à 81 ci-dessus; et

b) de doter chacune de ces entités de tous les moyens indispensables à l'exécution efficace de ses fonctions (voir les paragraphes 82 à 84 ci-dessus).

CHAPITRE V. CLARIFICATION DU ROLE DU DIRECTEUR GENERAL
AU SEIN DU SYSTEME ET DU SECRETARIAT

90. En vertu de la résolution 32/197, le Directeur général a pour mission essentielle d'aider le Secrétaire général à s'acquitter des responsabilités qui lui incombent, dans les domaines économique et social, en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation aux termes de la Charte des Nations Unies. Le Directeur général est donc chargé :

a) De veiller à ce que chaque élément du système des Nations Unies pour le développement et la coopération économique internationale soit dirigé de façon efficace et d'assurer une coordination d'ensemble à l'intérieur du système de façon que les problèmes du développement soient abordés d'un point de vue multidisciplinaire (par. 64 a));

b) D'assurer, à l'Organisation des Nations Unies même, la cohérence, la coordination et la gestion efficace de toutes les activités dans les domaines économique et social, qu'elles soient financées au titre du budget ordinaire ou par des fonds extrabudgétaires (par. 64 b));

c) D'exécuter d'autres tâches que le Secrétaire général pourrait lui confier (fin du paragraphe 64).

91. L'application de ces recommandations s'est heurtée à des difficultés touchant la définition des responsabilités et des fonctions du Directeur général au sein du Secrétariat et du système.

A. Nécessité de définir les responsabilités du Directeur général
au sein du système

92. Le Directeur général a eu du mal à assumer le rôle directeur qui lui est imparti en vertu de la résolution 32/197. En effet, celle-ci lui confère des responsabilités à l'égard du Secrétaire général et des chefs des organisations du système, dont les pouvoirs émanent d'organismes intergouvernementaux.

1. Responsabilités du Directeur général vis-à-vis du Secrétaire général

93. S'il est clair que le Secrétaire général tient son pouvoir de la Charte des Nations Unies et de l'Assemblée générale, le Directeur général n'assume que les responsabilités déléguées par le premier.

94. Pour préciser la responsabilité du Directeur général à l'égard du Secrétaire général, il est évident que deux solutions extrêmes doivent être évitées : attribuer au Directeur général une responsabilité pleine et entière dans les domaines économique et social, ou bien réduire son rôle à celui d'un simple porte-parole n'ayant aucune responsabilité en dernier ressort. Le plus commode serait d'énumérer les domaines de responsabilité que le Secrétaire général souhaiterait déléguer au Directeur général et ceux qu'il continuerait d'assumer lui-même. Une distinction pourrait ainsi être établie entre, d'une part, les domaines dans lesquels le Directeur général a un pouvoir de décision, (à charge pour lui de tenir informé le Secrétaire général) et, d'autre part, ceux dans lesquels il agit sur instruction du Secrétaire général (ce dernier conservant le pouvoir de trancher en dernier ressort).

95. Grâce à cette formule, le Directeur général se verrait attribuer une responsabilité réelle dans certains domaines bien définis, ce qui lui permettrait d'exercer ses fonctions de direction conformément aux dispositions de la résolution 32/197, et d'alléger dans le même temps la tâche du Secrétaire général.

96. Dans son rapport consacré au Directeur général, le CCI a suggéré que cette délégation de pouvoirs soit opérée sur une base ad hoc. De l'avis des Inspecteurs, le Directeur général devrait rencontrer périodiquement le Secrétaire général afin de l'entretenir des questions importantes et de recevoir ses instructions et ses directives. L'un ou l'autre pourrait convoquer à ces réunions les personnes concernées par les questions à l'examen et, à l'issue de chaque réunion, le Directeur général ferait connaître les décisions prises par le Secrétaire général 38/. Ce dernier a accueilli favorablement cette suggestion et exprimé son intention de tenir avec le Directeur général des consultations systématiques 39/.

2. Responsabilités du Directeur général vis-à-vis des chefs des organisations du système

97. Le Directeur général a également des difficultés à assumer son rôle dirigeant vis-à-vis des organisations du système. Premièrement, les chefs desdites organisations déterminent la politique et les programmes de leur propre secrétariat, selon les orientations tracées par les organes directeurs respectifs dont ils relèvent. Les mandats et les instructions qu'ils en reçoivent ne font que rarement référence au rôle du Directeur général.

98. Deuxièmement, certaines organisations du système mènent des activités touchant non seulement le développement et la coopération économique internationale, mais aussi d'autres secteurs qui échappent aux responsabilités du Directeur général; or il n'est pas facile de faire la distinction entre ces deux catégories.

99. Pour résoudre la première difficulté, le CCI a suggéré que l'Assemblée générale convie le Directeur général à tenir les organes intergouvernementaux régulièrement informés des activités qu'il entreprend dans le cadre des fonctions dont il est investi par les résolutions 32/197 et 33/202. Pour remédier à la seconde, le CCI a recommandé que le Directeur général soit invité à déterminer, avec les chefs des organisations concernées, celles de leurs activités qui relèvent du développement et de la coopération économique internationale 40/.

38/ A/36/419, par. 23.

39/ A/36/419/Add.1, par. 6.

40/ Voir les recommandations 3 et 4 du rapport du CCI sur le Directeur général.

100. A notre connaissance, il ne semble pas que ces deux recommandations aient été suivies d'effet, bien que l'Assemblée générale ait réaffirmé ses recommandations relatives au renforcement des fonctions dirigeantes du Directeur général 41/.

B. Moyens d'officialiser les fonctions et les procédures qui incombent au Directeur général au sein du Secrétariat

101. Avec le temps, le Directeur général a été progressivement investi de multiples fonctions, souvent sur une base ad hoc. Après examen 42/, le CCI a présenté des recommandations tendant à mieux définir celles-ci et à rationaliser les procédures y relatives.

1. Les fonctions

102. Elles peuvent être regroupées en six grandes rubriques qui appellent les observations suivantes :

a) Stratégie internationale du développement

103. La supervision de l'application de cette Stratégie est, pour le Directeur général, un moyen privilégié d'évaluer les progrès réalisés par la communauté internationale dans le domaine du développement et de la coopération économique internationale. Pour effectuer les analyses et les synthèses nécessaires à l'élaboration de la Stratégie, le Directeur général fait appel aux départements organiques, et en particulier au DAESI. Il serait souhaitable de définir les procédures régissant cette collaboration, spécialement en ce qui concerne la contribution de chaque entité du Secrétariat aux travaux requis par le Directeur général et les incidences en termes de ressources et de temps, d'une telle contribution.

b) Intégration des politiques sociales et économiques

104. Une autre fonction importante du Directeur général consiste à recenser les questions économiques et sociales dont sont saisis le Centre pour le développement social et les affaires humanitaires et le Département des affaires économiques et sociales internationales, et à veiller à ce qu'elles soient pleinement intégrées au niveau des politiques générales. Pour faciliter le travail du Directeur général dans ce domaine, les attachés de liaison chargés de services fonctionnels dans les bureaux extérieurs de l'ONU devraient relever du Bureau du Directeur général, par exemple à l'ONUV, à Habitat, au PNUE, etc. (les fonctions logistiques et administratives assurées par ces bureaux pourraient être prises en charge collectivement par un service administratif compétent). Ceux-ci continueraient de représenter les intérêts et les préoccupations de leurs bureaux respectifs, mais seraient aussi en mesure de fournir directement leurs avis et de contribuer aux travaux du Directeur général. De même, en s'entretenant collectivement avec eux à intervalles réguliers - par exemple tous les mois - le Directeur général pourrait se tenir informé de l'état de ces différents programmes,

41/ Voir les résolutions 33/202 et 35/203, les décisions 37/442 et les rapports du Secrétaire général A/35/527 et Corr.1, A/36/477 et A/39/476.

42/ Voir le rapport précité JIU/REP/81/9 ou A/36/419.

tout en s'assurant que leur évolution suit une orientation cohérente (on pourrait ainsi prévenir, par exemple, la présentation de résolutions non conformes à la politique générale - dont on n'entend généralement pas parler - à l'heure actuelle - avant qu'il ne soit trop tard). Un tel arrangement renforcerait considérablement le rôle qui revient au Directeur général en tant que rouage essentiel entre les divers secrétariats des organismes des Nations Unies.

c) Programme à moyen terme et budget-programme

105. Le Directeur général suit de près la préparation du projet de plan à moyen terme. De fait, l'introduction figurant dans ce document, dont la rédaction incombe à son Bureau, permet d'établir un cadre de référence cohérent dans lequel s'inscrit la politique générale du Secrétariat et de définir les principales orientations en matière de développement et de coopération économique internationale. Cependant, le rôle qui revient au Directeur général dans la préparation du budget-programme, notamment pour ce qui est de vérifier la cohérence des programmes économiques et sociaux, demeure minime et mérite d'être mieux précisé et renforcé.

d) Services techniques de secrétariat pour le CPC, le Conseil et l'Assemblée générale

106. Etant chargé d'approuver les points de l'ordre du jour provisoire de l'Assemblée générale, du Conseil et du CPC relatifs aux questions économiques et sociales, et de représenter le Secrétaire général à ces instances, le Directeur général a été amené à établir des liens étroits avec le Bureau des services du Secrétariat pour les questions économiques et sociales. Après le rattachement de ce dernier à un autre département, le Directeur général devrait maintenir des relations de travail suivies avec les nouveaux services techniques de secrétariat des réunions de ces trois organes. Son Bureau devrait, en particulier, informer régulièrement les secrétaires de ces réunions des problèmes de développement et de coopération économique internationale qui les concernent directement. De leur côté, les secrétaires devraient appeler l'attention du Directeur général sur toute question importante relevant de son domaine de compétence.

e) Activités opérationnelles pour le développement

107. La responsabilité qui incombe au Directeur général, en vertu de la résolution 32/197, d'assurer la cohérence, la coordination et une gestion efficace de toutes les activités économiques et sociales des Nations Unies, qu'elles soient financées au titre du budget ordinaire ou au moyen de ressources extrabudgétaires, se limite actuellement à la préparation de rapports annuels sur les activités opérationnelles pour le développement et de rapports sur la politique d'ensemble, présentés tous les trois ans. Le Directeur général devrait, en établissant ces rapports, élaborer des propositions visant à rendre les activités opérationnelles plus cohérentes et mieux adaptées aux impératifs du développement et de la coopération économique internationale.

f) Gestion

108. Les chefs de chaque entité du Secrétariat sont évidemment responsables de la bonne gestion de leurs services respectifs. Il revient au Directeur général de déterminer si, au niveau du Secrétariat, les activités de développement

et de coopération économique internationale sont gérées efficacement, comme la résolution 32/197 le lui recommande. Il conviendrait néanmoins de définir et de préciser le rôle qu'il doit exercer par le biais du processus de budgétisation et de programmation, des réunions de hauts fonctionnaires concernant des questions économiques et sociales, des réunions des secrétaires exécutifs des commissions économiques régionales, d'études et d'évaluations pour identifier et résoudre les problèmes qui se posent dans ce domaine.

g) Règlement des questions de compétence

109. L'intervention du Directeur général en vue de résoudre des conflits de compétence dans sa sphère d'activité, soit à la demande du Secrétaire général, d'un organisme intergouvernemental, du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion, des chefs d'une ou plusieurs entités, soit de sa propre initiative, devrait contribuer à prévenir les blocages. Cette responsabilité, qu'il exerce de manière ponctuelle, devrait faire l'objet d'arrangements préétablis définissant ses procédures d'intervention et tenant compte également des incidences administratives et budgétaires de son arbitrage.

2. Les procédures

110. Dans l'accomplissement des fonctions énumérées ci-dessus, le Directeur général a essentiellement recours à trois types de procédures : entreprendre des consultations, demander des rapports, contrôler les documents qui lui sont soumis. Toutes ces procédures pourraient être sensiblement améliorées.

a) Arrangements relatifs aux consultations

111. Les consultations menées à l'occasion de réunions que le Directeur général tient de son propre chef ou en collaboration avec des responsables d'unités administratives au sujet du suivi des politiques, ou avec des fonctionnaires de haut rang pour examiner les décisions prises par les organismes intergouvernementaux gagneraient en efficacité si elles étaient planifiées et si leur ordre du jour comprenait des points se rapportant plus étroitement aux questions qui sont au centre des débats de l'Assemblée générale.

b) Système de présentation de rapports

112. Les chefs des unités administratives du Secrétariat font rapport au Directeur général suivant des arrangements ad hoc. Le Directeur général devrait être tenu informé de manière plus régulière et plus systématique des activités de ces unités en matière de développement et de coopération économique internationale. Il faudrait que le Directeur général et les chefs des unités administratives du Secrétariat puissent définir les procédures régissant un tel échange d'informations.

c) Approbation des documents

113. Certains documents relatifs à des questions économiques et sociales et destinés au Conseil économique et social ou à l'Assemblée générale ne sont soumis qu'à la dernière minute au Directeur général pour approbation, si bien qu'il n'a aucun moyen de s'assurer de leur cohérence ni de leur conformité avec les résolutions de ces deux organes. Pour remédier à ce problème,

le Directeur général devrait procéder à la vérification des documents les plus importants au stade de la rédaction. Une telle vérification devrait, pour être efficace et justifiée, porter sur le fond et non pas seulement sur la forme et ne devrait pas être non plus affaire de procédure. Toutefois, compte tenu de la masse de documents qui sont présentés au Bureau du Directeur général au développement et à la coopération économique internationale, et vu qu'un certain nombre d'entre eux ont un caractère périodique et non directif, il faudrait que seuls les documents portant sur des questions de politique générale lui soient soumis.

C. Conclusions et recommandations

114. Le Directeur général ne peut assumer entièrement et efficacement les fonctions qui sont les siennes en vertu de la résolution 32/197 que si ses responsabilités au sein des organisations du système et des entités du Secrétariat sont clairement délimitées en accord avec le Secrétaire général et les chefs desdites organisations et entités. De plus, ses fonctions de Directeur général et les procédures y relatives gagneraient beaucoup en efficacité si elles avaient un caractère plus formel.

Recommandation No 5

a) Pour permettre au Directeur général d'assumer, sous l'autorité du Secrétaire général, les responsabilités que lui assigne la résolution 32/197, notamment le devoir "de veiller à ce que chaque élément du Système des Nations Unies pour le développement et la coopération économique internationale soit dirigé de façon efficace", le Secrétaire général et les chefs des organisations du système devraient déterminer les domaines et les mécanismes d'application des responsabilités en question.

b) Les fonctions du Directeur général et les procédures permettant de les exercer devraient également être précisées et formalisées. A cet effet, il conviendrait que :

- i) le Secrétaire général publie une circulaire définissant le mandat du Directeur général au développement et à la coopération économique internationale et de son Bureau;
 - ii) le Secrétaire général procède à une révision du Manuel relatif à l'Organisation afin d'y inclure une section relative au Directeur général et à son Bureau, et de modifier les autres sections en conséquence;
 - iii) le Directeur général établisse un plan de travail annuel indiquant les activités prioritaires qu'il doit entreprendre et les contributions qu'il attend des autres entités;
 - iv) le plan à moyen terme prévoit un programme concernant le Directeur général;
 - v) le budget-programme énonce les produits du Bureau du Directeur général au développement et à la coopération économique internationale.
-