

## I

## TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES .....		II
LISTE DES FIGURES .....		III
RESUME ANALYTIQUE .....		IV
I. INTRODUCTION .....	1 - 14	1
II. REPARTITION GEOGRAPHIQUE .....	15 - 55	4
A. Emplacement des sièges .....	16 - 22	5
B. Ressources financières .....	23 - 29	8
C. Ressources en personnel .....	30 - 36	10
D. Ressources en information .....	37 - 38	18
E. Conférences .....	39 - 55	21
III. LE SYSTEME DE GESTION .....	56 - 80	25
A. Raison d'être et objectifs .....	56 - 62	25
B. Résumé des progrès réalisés et des obstacles rencontrés .....	63 - 80	29
IV. VERS UN SYSTEME REGIONAL DE DECENTRALISATION	81 - 95	36
V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	96 - 101	44

## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ONU	Organisation des Nations Unies
CAC	Comité administratif de coordination
CCQA	Comité consultatif pour les questions administratives (Organe du CAC)
CCQF	Comité consultatif pour les questions de fond (Organe du CAC)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
CIJ	Cours internationale de Justice
FIDA	Fonds international de développement agricole
OIT	Organisation internationale du Travail
FMI	Fonds monétaire international
OMI	Organisation maritime internationale
INSTRAW	Institut de recherche et de formation pour la promotion de la femme
CCI	Centre du commerce international CNUCED/GATT
UIT	Union internationale des télécommunications
CNUEH	Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat)
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
PNUCID	Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNICRI	Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice
UNIDIR	Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
ONUV	Office des Nations Unies à Vienne
UNRISD	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UNU	Université des Nations Unies
UPU	Union postale internationale
CMA	Conseil mondial de l'alimentation
PAM	Programme alimentaire mondial
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMS/AFRO	OMS-Bureau régional pour l'Afrique
OMS/AMRO/OPS	OMS-Bureau régional pour les Amériques et Organisation panaméricaine de la santé
OMS/EMRO	OMS-Bureau régional pour la Méditerranée orientale
OMS/EURO	OMS-Bureau régional pour l'Europe
OMS/SEARO	OMS-Bureau régional pour l'Asie du Sud-Est
OMS/WPRO	OMS-Bureau régional pour le Pacifique occidental
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMM	Organisation météorologique mondiale

III

LISTE DES FIGURES

<u>No</u>	<u>Titre</u>	<u>Page</u>
1.	Dépenses du système des Nations Unies au titre des activités opérationnelles de développement, 1989 .....	11
2.	Répartition des dépenses de coopération technique engagées par les institutions spécialisées en 1990 et imputées sur leur budget ordinaire .....	12
3.	Montant total des placements de la caisse des pensions des Nations Unies au 31 mars 1990 .....	13
4.	Effectifs totaux des organismes des Nations Unies par lieu d'affectation .....	14
5.	Répartition du personnel permanent des organismes des Nations Unies entre le siège et les services extérieurs en 1989 .....	15
6.1	Dépenses de personnel des organismes des Nations Unies dans différents lieux d'affectation Fonctionnaire de la classe P-4/1 avec conjoint et deux enfants à charge au 1er janvier 1991 .....	19
6.2	Dépenses de personnel des organismes des Nations Unies dans différents lieux d'affectation Agent des services généraux (classe G-7/1 ou équivalent) avec conjoint et deux enfants à charge au 1er janvier 1991	20
7.	Dépenses totales du système des Nations Unies : 1970-1990 .....	28

## RESUME ANALYTIQUE

L'universalité des organismes des Nations Unies a été consacrée par le fait que depuis leur création, leur composition a beaucoup évolué. Toutefois, comme leurs sièges et ceux des organes rattachés à l'ONU sont concentrés en Europe et en Amérique du Nord, le système des Nations Unies apparaît extrêmement centralisé eu égard à sa dimension mondiale et les organisations qui en font partie sont plus particulièrement éloignées de près de 80 % de leurs mandants, à savoir les peuples des Etats membres en développement. La répartition géographique actuelle des sièges des organisations, qui s'explique par des raisons historiques et qui était justifiée dans le passé, ne l'est peut-être plus aujourd'hui.

Dans le présent rapport, l'Inspecteur analyse les efforts de décentralisation entrepris par les différentes organisations comme suite aux directives de l'Assemblée générale des Nations Unies et d'autres organes directeurs du système. Il aboutit à la conclusion que les progrès réalisés sur la voie d'une décentralisation effective du personnel et d'une véritable délégation de pouvoirs des sièges des organisations aux services extérieurs, en particulier dans le cas des institutions spécialisées, ont dans l'ensemble été inégaux et insuffisants pour assurer une bonne gestion des très nombreuses activités de coopération technique menées par les organisations sur le terrain et garantir le respect des principes de responsabilité. Une des principales difficultés rencontrées à cet égard a été l'absence d'une approche coordonnée et stratégique faisant intervenir la totalité des organisations représentées au niveau du Comité administratif de coordination (CAC) qui aurait dû mettre plus d'empressement à traduire dans les faits les directives de l'Assemblée générale. Le CCQF/OPS est en train de prendre les toutes premières mesures dans ce sens mais beaucoup reste encore à faire.

Un autre obstacle tient à l'absence d'une éthique de la décentralisation non seulement dans les relations entre les sièges et les services extérieurs mais aussi entre les différents services au siège même des organisations où le processus décisionnel est en général centralisé autour des chefs de secrétariat. De surcroît, le recours limité au budget ordinaire pour financer les activités de coopération technique dans certaines organisations et plus particulièrement, la distinction qui est faite entre les activités financées essentiellement au moyen de fonds extrabudgétaires et les activités relevant de ce qu'il est convenu d'appeler le mandat universel, qui comprend des fonctions normatives ou réglementaires imputées sur les budgets ordinaires, ont aussi constitué un frein à une décentralisation effective vers les services extérieurs. Autre inconvénient, enfin, la coordination de la politique à suivre en matière de décentralisation laisse à désirer tant dans certains Etats membres qui adoptent des positions différentes selon les organisations qu'entre les organes directeurs des organismes du système.

L'Inspecteur conclut que la famine, la sécheresse, le SIDA, les guerres civiles, le déracinement et l'éclatement des populations et l'aggravation de la misère humaine dans de nombreuses parties du monde sont des problèmes immenses qui imposent de manière pressante au système des Nations Unies de renforcer sensiblement sa présence sur le terrain ainsi que ses moyens d'action et sa faculté d'adaptation. Il faudrait pour cela prendre des initiatives hardies pour refondre les structures et les méthodes d'exécution des programmes des organisations. A cette fin et compte tenu des nouveaux enjeux mondiaux, l'Inspecteur propose que dans le cadre de la revitalisation de son mandat et conformément aux Articles 55, 62 et 63 de la Charte des Nations Unies, le Conseil économique et social de l'ONU entreprenne des études et engage des consultations avec tous les organes directeurs compétents du système des Nations Unies pour le développement afin de déterminer s'il est possible de mettre en place dans le système des mécanismes de développement régionaux intégrés et pluridisciplinaires conçus sur le modèle des structures des banques régionales de développement et chargés des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies.

Les dispositifs régionaux proposés, qui permettraient aux organismes des Nations Unies d'être mieux à même de faire face à des situations spécifiques à l'échelon sous-régional ou au niveau des pays pourraient, par exemple, regrouper les structures régionales existantes, y compris les commissions économiques régionales, ainsi que les divisions, services et unités administratives qui se trouvent actuellement au siège et qui sont chargés des activités opérationnelles de développement. Le Conseil économique et social de l'ONU remplirait les fonctions d'organe directeur de ces nouvelles structures au niveau mondial. Les chefs de secrétariat seraient nommés par le CAC et la proportion d'administrateurs recrutés sur le plan international originaires d'une seule et même région ne devrait pas dépasser 40 %. Il est recommandé de fixer le même plafond pour tous les services extérieurs actuels des organismes des Nations Unies.

En matière de décentralisation, la deuxième question à étudier est celle de l'emplacement des sièges des organisations. Il faudrait réexaminer la situation actuelle et déplacer éventuellement certains sièges ou certaines de leurs divisions en vue de parvenir à une meilleure répartition à l'échelle mondiale.

Que les sièges des organisations soient déplacés ou non, il faudrait mettre plus souvent à profit les conférences et en particulier les sessions des organes délibérants, comme le font déjà certaines organisations, pour favoriser les rapprochements avec les peuples et les cultures des différentes régions. C'est pourquoi l'Inspecteur estime qu'il serait utile d'inciter les Etats membres à accueillir quelques grandes conférences de l'ONU ainsi que les sessions périodiques des organes suprêmes de décision suivant un système de roulement entre les régions.



## I. INTRODUCTION

1. La question de la décentralisation est à l'ordre du jour de l'ONU et des principales institutions spécialisées pratiquement depuis leur création. Le débat porte en grande partie sur les moyens d'adapter les principes d'organisation et la structure d'origine des organismes des Nations Unies pour tenir compte des changements importants intervenus depuis 45 ans.

2. L'un de ces changements est l'accroissement considérable du nombre des membres de tous les organismes du système. Les 51 premiers signataires de la Charte des Nations Unies, compte non tenu de la République populaire de Chine, ne représentent plus guère aujourd'hui que 30 % des membres de l'ONU et environ 10 % de leur population. Cet accroissement du nombre des Etats Membres n'a pas seulement fait de l'ONU une organisation véritablement universelle, il s'est également traduit par l'inscription à son ordre du jour d'une série entièrement nouvelle de tâches prioritaires.

3. Au premier rang de ces priorités figurent la coopération internationale en faveur du développement, la protection de l'environnement, les opérations de maintien de la paix et les opérations d'aide humanitaire. Pratiquement inexistantes il y a 50 ans, ces activités représentent aujourd'hui une part importante des dépenses des organismes des Nations Unies. Etant donné qu'à l'origine, les actes constitutifs et les structures organiques n'avaient pas été conçus dans la perspective de cet accroissement exponentiel des activités opérationnelles de développement, le système de l'ONU dans son ensemble et plus particulièrement les institutions spécialisées, qui auraient dû être les catalyseurs du progrès, semblent au contraire avoir été dépassés par le rythme de l'évolution. Toutefois, les organisations cherchent maintenant à s'adapter à des degrés divers au nouveau contexte mondial.

4. La fin de la guerre froide est un autre événement majeur qui a accentué la pression en faveur d'une réforme importante du système des Nations Unies. Les chances d'instaurer une coopération internationale plus efficace dans toute une série de domaines où un consensus n'avait pu se dégager à l'échelle mondiale sont meilleures que jamais : cela va du dialogue Nord-Sud à l'élaboration d'un programme de paix et de sécurité après la fin de la guerre froide en passant par le développement économique et social et la protection de l'environnement. Ces nouvelles réalités exigent de toute évidence une réorganisation structurelle. S'agissant d'un système à représentation universelle, celle-ci passe forcément par une décentralisation matérielle et fonctionnelle au profit de la totalité des membres.

5. Parmi les nombreuses directives que des organes directeurs des Nations Unies ont données à ce sujet, les résolutions de l'Assemblée générale 32/197 de 1977 et 44/211 de 1989 offrent un intérêt particulier pour le présent rapport. A la section IV de l'annexe de la résolution 32/197, il est prévu de renforcer le rôle des commissions régionales en tant que "principaux centres généraux d'activités de développement économique et social pour leurs régions respectives". Dans la résolution 44/211, l'Assemblée engage les organismes des Nations Unies à décentraliser les ressources et à déléguer des pouvoirs au niveau régional et au niveau des pays pour améliorer la qualité de

l'exécution des programmes et faire en sorte que les délais soient mieux respectés. Les organes directeurs de la FAO, de l'OIT, de l'UIT, de l'UNESCO et de l'OMS ont également adopté des mesures précises pour favoriser la décentralisation.

6. Les dispositions prises par les organisations pour répondre à ces injonctions officielles sont loin d'être complètes et uniformes. Au sein de l'ONU, l'application de la résolution 32/197 n'a pas eu pour effet de renforcer la complémentarité et d'éliminer les doubles emplois entre les services du Siège et les commissions régionales pas plus qu'elle n'a permis d'aboutir au bout de 15 ans à une décentralisation des responsabilités et des ressources au niveau des régions. Le point de départ du nouveau processus de restructuration en cours est le même qu'il y a 15 ans, dans le contexte de la résolution 32/197 : il s'agit dans un "premier temps" de réorganiser les départements du Siège. Toutefois, dans son rapport de 1992 sur l'activité de l'Organisation, le Secrétaire général fait part de son intention d'étendre le processus de réforme à d'autres parties de l'Organisation afin de "répartir les responsabilités plus efficacement à l'échelle de l'Organisation et d'établir un équilibre entre les fonctions relevant du Siège et celles qui sont exécutées par les commissions régionales et d'autres organes et programmes des Nations Unies". Dans ce même rapport, il se déclare par ailleurs "fermement convaincu que les efforts de l'Organisation doivent continuer de porter sur le terrain, où les décisions économiques, sociales et politiques prennent effet".

7. D'autres entités des Nations Unies comme le PNUD, l'UNICEF, le PAM, le FNUAP, etc., qui ont noué des relations de coopération avec le Groupe consultatif mixte des politiques, ont progressé sur la voie d'une décentralisation matérielle et fonctionnelle des ressources et des activités, comme l'exige leur mandat, qui prévoit essentiellement des fonctions de financement et d'exécution.

8. Le tableau est plus contrasté dans le cas des institutions spécialisées qui constituent le noyau technologique dur des organisations appliquant le régime commun. Certaines d'entre elles font souvent valoir qu'en matière de décentralisation, leur marge de manoeuvre est limitée en raison de la nature même de leurs fonctions statutaires. Les institutions relativement moins importantes, qui comptent moins de 200 administrateurs, restent extrêmement centralisées. Parmi les grandes institutions, l'OMS est la plus décentralisée et constitue un cas particulier qui est analysé de manière plus approfondie dans un rapport distinct du Corps commun d'inspection. A l'UNESCO, organisation à la demande de laquelle la présente étude a été entreprise, la décentralisation était un point prioritaire de l'ordre du jour de la session d'avril 1991 du Conseil exécutif qui a débattu d'une étude approfondie sur l'organisation des bureaux extérieurs établie par son Comité spécial. A la suite de l'examen de cette étude, la Conférence générale (25 C/Résolution 15.22) et le Conseil exécutif (136 EX/36, 3.3) ont adopté des mesures visant à orienter et renforcer le processus de décentralisation à l'UNESCO. Les mesures prises par le Directeur général comme suite à ces directives sont examinées dans la suite du présent rapport. En demandant au Corps commun d'inspection d'entreprendre une étude de la question à l'échelle du système, l'UNESCO souhaitait tirer des enseignements des politiques et pratiques des autres institutions spécialisées en matière de décentralisation.

La FAO, l'OIT et l'UIT sont trois autres organisations qui ont récemment réexaminé leurs programmes et leurs structures en vue de renforcer leur présence et leur rôle sur le terrain.

9. Ces tentatives de réforme sont méritoires mais elles apparaissent isolées, mal synchronisées et d'une portée et d'une ampleur inégales. Le Comité administratif de coordination (CAC) dans son ensemble, qu'il eût été souhaitable de voir à l'avant-garde du processus de réforme, semble être resté en retrait par rapport aux organisations membres du Groupe consultatif mixte des politiques qui prennent des initiatives audacieuses pour restructurer les programmes. Cette comparaison fait apparaître une fissure entre les membres du Groupe consultatif mixte des politiques, qui sont essentiellement des organismes de financement du système des Nations Unies, d'une part, et les membres du CAC, qui sont des organismes techniques, de l'autre. Les efforts de décentralisation ne peuvent être approfondis et efficaces que s'ils s'inscrivent dans le cadre d'une approche stratégique concertée à l'échelle du système de l'exécution des programmes et des activités sur le terrain.

10. L'absence de ligne directrice qui prévaut actuellement en matière de décentralisation entraîne des doubles emplois, en particulier en ce qui concerne les dépenses d'infrastructure et de personnel, tant horizontalement qu'entre les organisations que verticalement à l'intérieur de certaines d'entre elles qui apportent leur concours à des activités sur le terrain au niveau des pays et des régions et depuis le Siège. Si les ressources étaient effectives de manière plus stratégique et plus rationnelle, non seulement on pourrait espérer réduire sensiblement les dépenses d'infrastructure et de personnel et faire ainsi des économies importantes mais en outre cela aurait pour effet de renforcer notablement les avantages comparatifs du système des Nations Unies sur le terrain par rapport aux institutions financières multilatérales.

11. Les nouvelles directives concernant les activités opérationnelles de développement des organismes des Nations Unies données par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/211 du 22 décembre 1989 rendent encore plus nécessaire l'adoption d'une telle approche globale et uniforme. Dans ces directives, l'accent est mis notamment sur l'exécution par les gouvernements et par des entités nationales, la pleine utilisation des capacités nationales l'approche axée sur les programmes par opposition à l'approche axée sur des projets concernant des secteurs précis, la simplification et l'harmonisation des règles et procédures régissant les processus de programmation et les cycles des projets ainsi que du rôle des bureaux des organismes dans les pays la délégation de pouvoirs du Siège au niveau des pays et le renforcement de la capacité du coordonnateur résident d'agir comme chef d'équipe, renforcement qui passe la définition par le CAC d'un mandat plus clair et plus vaste à cet égard et une coopération plus étroite des représentants locaux des organismes des Nations Unies au niveau des pays avec le coordonnateur résident.

12. Ces directives concernent directement l'essence même de la décentralisation et son objectif car il n'est pas possible de les appliquer intégralement sans envoyer du personnel sur le terrain et sans déléguer des pouvoirs aux services extérieurs. L'Inspecteur s'est servi de rapports antérieurs du Corps commun sur ce sujet mais il a élargi le champ de son enquête en procédant pour la première fois à une analyse de la répartition géographique des sièges des organisations. Le concept de décentralisation,

tel qu'il est utilisé dans le présent rapport, recouvre la déconcentration et les questions de gestion. L'Inspecteur espère que ce rapport contribuera utilement au débat en cours sur une réforme du système des Nations Unies visant à redéployer les organismes et à les doter des moyens nécessaires pour faire du système le fleuron de l'action internationale au XXI<sup>e</sup> siècle.

13. Le chapitre II a pour objet d'analyser la répartition géographique des organisations dans la mesure où leur emplacement et leur concentration actuels ont des incidences sur leur aptitude à dialoguer avec leurs membres à travers le monde et sur l'efficacité avec laquelle elles appuient les activités opérationnelles de développement. Au chapitre III, la décentralisation est examinée du point de vue du rôle des organisations dans le domaine de la coopération pour le développement. Le chapitre IV donne un aperçu de la façon dont pourrait être opérée une réorganisation stratégique des structures et ressources du système liées au développement et la première partie du rapport se termine par des conclusions et des recommandations qui sont présentées au chapitre V.

14. La deuxième partie du présent rapport intitulée "Etude comparée des différentes approches", fait l'objet d'un volume séparé. Elle contient une analyse des politiques et des conceptions de différents organismes du système en matière de décentralisation ainsi que des résultats qu'ils ont obtenus dans ce domaine. Cette deuxième partie, qui se présente sous la forme d'un additif, doit être lue parallèlement à la première partie. L'Inspecteur remercie tous ceux qui, dans tout le système des Nations Unies, lui ont fait part de leurs vues et lui ont remis de la documentation à l'occasion de ses visites dans plusieurs sièges ainsi que sur le terrain.

## II. REPARTITION GEOGRAPHIQUE

15. Dans le présent chapitre, la décentralisation est étudiée dans une perspective géostratégique pour tenter de répondre à la question fondamentale suivante : compte tenu de l'emplacement actuel des sièges, des ressources et des activités des organisations, dans quelle mesure peut-on dire que le système des Nations Unies est décentralisé ou universel ? Cette question se pose inévitablement car depuis la création des organismes des Nations Unies, dans les années 40, le nombre de leurs membres a beaucoup augmenté, leurs activités se sont considérablement développées et ils ont acquis une dimension universelle. Pour conserver sa raison d'être au fil des années, chaque organisation doit continuellement s'adapter à l'évolution du contexte dans lequel elle opère en vue d'une meilleure interaction avec ses membres. Suivant la nature et l'ampleur de ses activités ou les aspirations de ses membres, l'emplacement d'une organisation et la répartition géographique de ses activités peuvent accroître ou au contraire restreindre son efficacité globale ou influencer sur la façon dont elle perçoit et aborde les problèmes. C'est pourquoi tout examen des moyens et méthodes propres à permettre au système des Nations Unies d'être toujours mieux à même de répondre aux préoccupations prioritaires de la totalité de ses membres doit commencer par une analyse impartiale des questions de déconcentration.

A. Emplacement des sièges

16. Le tableau de la page 6 indique les grandes régions desservies par l'ONU ainsi que les pays et les villes où des organismes des Nations Unies ont leur siège. Les organes et organismes affiliés à l'ONU qui auraient pu s'installer dans une région ou un pays quelconque sont énumérés dans la dernière colonne. Les commissions économiques régionales de l'ONU et les autres bureaux régionaux ou sous-régionaux du système dont le mandat et l'action s'inscrivent dans un cadre géographique précis ne figurent donc pas dans la liste. Le tableau montre que toutes les organisations du système ont actuellement leur siège en Europe et en Amérique du Nord et qu'il en va de même pour les organismes affiliés à l'ONU, à l'exception du Programme des Nations Unies pour l'environnement et du Centre des Nations Unies pour les établissements humains qui ont leur siège en Afrique, plus précisément au Kenya. L'Université des Nations Unies, qui se trouve à Tokyo, c'est-à-dire dans la région de l'Asie et du Pacifique, et l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW) installé à Saint-Domingue (République dominicaine), dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, constituent d'autres exceptions mineures. Du point de vue de l'emplacement des sièges des organisations, le système des Nations Unies apparaît donc extrêmement centralisé eu égard à sa vocation universelle.

17. Cette concentration géographique des sièges des organismes des Nations Unies s'explique, semble-t-il, par des raisons essentiellement historiques. Non seulement les Etats Membres d'Europe et d'Amérique du Nord ont été les principaux architectes du système des Nations Unies mais en outre ils constituaient la majorité des membres originaires de la plupart des organisations. De surcroît, le système des Nations Unies lui-même est, dans l'ensemble, l'héritier d'anciennes institutions pour la plupart implantées en Europe comme la Société des nations (1919), l'Organisation internationale du Travail (1919), l'Union internationale des télécommunications (1865), l'Organisation météorologique mondiale (1873) ou l'Union postale universelle (1874), etc. Tout aussi important est le fait que dans les années 40, l'Europe pouvait à juste titre être considérée comme le centre du monde avec ses colonies réparties sur toute la surface du globe, tandis qu'à l'issue de la seconde guerre mondiale, ce sont les Etats-Unis qui sont apparus comme le principal architecte de la Charte des Nations Unies et comme le garant de la paix et de la sécurité mondiale avec l'ex-Union soviétique. Ces facteurs expliquent pourquoi les organismes des Nations Unies ont été concentrés à l'origine en Europe et en Amérique du Nord.

EMPLACEMENT DES SIEGES DES ORGANISMES DES NATIONS UNIES

REGION	PAYS ET VILLE	ORGANISATIONS	ORGANES ET ORGANISMES AFFILIES A L'ONU
AFRIQUE	<u>KENYA</u> Nairobi		PNUE CNUEH
ASIE ET PACIFIQUE	<u>JAPON</u> Tokyo		UNU
EUROPE	<u>AUTRICHE</u> Vienne	AIEA ONUDI	ONUV PNUCID UNRWA
	<u>FRANCE</u> Paris	UNESCO	
	<u>ITALIE</u> Rome	FAO FIDA	PAM CMA UNICRI
	<u>PAYS-BAS</u> La Haye		CIJ
	<u>ROYAUME-UNI</u> Londres	OMI	
	<u>SUISSE</u> Berne Genève	UPU GATT OIT UIT OMS OMPI OMM	ONUG HCR CCI CNUCED UNRISD UNIDIR
AMERIQUE LATINE ET CARAIBES	<u>REPUBLIQUE DOMINICAINE</u> Saint-Domingue		INSTRAW
AMERIQUE DU NORD	<u>ETATS-UNIS</u> New York	ONU	PNUD UNICEF FNUAP UNITAR
	Washington	BIRD (Groupe) FMI	
	<u>CANADA</u> Montréal	OACI	

18. La scène mondiale en 1992 n'a rien à voir, ou pas grand-chose, avec celle des années 1945 à 1950, période pendant laquelle le système des Nations Unies a vu le jour. La fin de la guerre froide a permis de "dépolariser" les problèmes de sécurité internationale et on a cessé de mettre l'accent sur la question des armements pour privilégier l'action collective préventive à travers le Conseil de sécurité. Un consensus est en train de se dégager sur le fait que le système des Nations Unies devrait jouer un rôle sans cesse croissant et qu'à l'avenir, le développement social et économique et la coopération, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'instauration de systèmes de gouvernement démocratiques et responsables devraient constituer le rempart de la paix et de la sécurité reposant sur la participation effective de la totalité des Membres de l'ONU. L'application pratique de ce nouveau programme mondial exige que les organisations intensifient leurs interactions avec tous les Etats Membres. Une répartition géographique plus rationnelle des organisations permettrait d'y parvenir.

19. La part des pays hôtes dans la production économique mondiale et l'importance de leurs contributions au budget des organisations ne suffisent peut-être pas à justifier la façon dont les sièges sont répartis à l'heure actuelle. Si ces critères étaient déterminants, l'Allemagne, le Japon et la Fédération de Russie seraient parmi les premiers pays à pouvoir prétendre accueillir certains organismes. Aussi indispensables qu'elles puissent être au fonctionnement du système des Nations Unies et à l'accomplissement de sa mission, les considérations économiques et financières ne devraient pas détourner l'attention des caractéristiques fondamentales du système qui sont plus importantes, qu'il s'agisse des nobles idéaux de la Charte et de l'universalité du système, de l'égalité des nations, de la neutralité, du pluralisme multiculturel ou du système de valeurs démocratiques qui constituent le fondement théorique et juridique du système et en font le pivot des relations internationales. Ces caractéristiques uniques n'ont pas de prix.

20. En Europe même, la répartition actuelle des organisations n'est peut-être plus justifiée maintenant que la guerre froide est terminée. Le concept et le statut d'état neutre, qui était autrefois important, ne constituent plus des critères déterminants pour l'implantation d'organisations internationales neutres. Les pays d'Europe du Nord, qui comptent parmi les membres les plus actifs de l'ONU et font partie de ceux qui contribuent le plus généreusement à la réalisation de ses objectifs, n'abritent pas une seule organisation. De même, les pays d'Europe orientale et centrale et la Communauté d'Etats indépendants pourraient - en particulier maintenant - être considérés comme susceptibles d'accueillir une présence importante des Nations Unies pour les aider à mener à bien leurs transformations politiques et économiques.

21. En ce qui concerne l'emplacement des organisations, la situation actuelle apparaît d'autant plus déséquilibrée qu'il s'agit d'organisations à représentation mondiale. Elles sont toutes éloignées géographiquement de près de 80 % de leurs mandants, notamment des peuples des Etats Membres. Il y a là une anomalie qui explique pour une grande part le débat déjà ancien sur la décentralisation et la coordination ainsi que l'abondance des documents que les organisations ont consacrés à cette question. La création et le développement de réseaux de bureaux extérieurs n'a pas permis de corriger ce déséquilibre entre les hémisphères. Il ne fait aucun doute que l'emplacement actuel des sièges a très bien répondu aux besoins des organisations et de

leurs Etats Membres au cours des 47 dernières années, mais il est possible que dans certains cas, la capacité d'accueil soit en train de devenir insuffisante et il y a, dans l'hémisphère sud et ailleurs, des pays qui ont fait suffisamment de progrès pour pouvoir accueillir quelques-unes des organisations.

22. Toutefois, ce qui compte, ce n'est pas tant l'endroit où une organisation est située que son aptitude à mettre en place un réseau géostratégique à l'image des administrations nationales ou l'efficacité avec laquelle elle utilise les moyens dont elle dispose pour développer l'interaction avec ses membres afin d'atteindre ses objectifs. On examinera donc dans les paragraphes suivants le degré de déconcentration des ressources des organisations et de certaines de leurs activités.

#### B. Ressources financières

23. En 1990, le montant total des dépenses des organismes du système, à l'exclusion du groupe de la BIRD et du FMI, s'est élevé à 7,5 milliards de dollars des Etats-Unis (2,3 milliards de dollars au titre des budgets ordinaires et 5,2 milliards de dollars au titre de fonds extrabudgétaires et de contributions volontaires) 1/. Il est difficile de déterminer avec la moindre précision la répartition géographique de ces dépenses. La part qui a été consacrée à des activités opérationnelles de développement permet simplement de se faire une idée approximative. En 1990, cette part s'est établie à 3,7 milliards de dollars 2/, soit 50 % des dépenses totales, ce qui signifie que cette année-là, les quatre milliards d'habitants des pays en développement ont reçu de la part des organismes du système l'équivalent d'un revenu par habitant de 0,9 dollar des Etats-Unis. La figure 1 (page 11) indique la répartition par région des dépenses relatives au développement en 1989.

24. Toutefois, on ne peut guère se fier à ces données pour déterminer le lieu précis où ces dépenses ont été effectuées et quels avantages en ont découlé dans la mesure où les activités de développement et les activités humanitaires sont gérées, pour la plupart d'entre elles, depuis le siège et où le matériel, les fournitures et les services nécessaires pour les mener à bien proviennent essentiellement des pays développés. En outre, plus de 70 % de ces dépenses sont à mettre sur le compte de quatre organismes des Nations Unies, le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et le PAM.

25. Les dépenses relatives au développement imputées sur le budget ordinaire des organisations, qui sont plus stables et plus prévisibles et dont dépendent l'efficacité et l'impact des programmes financés par des fonds extrabudgétaires, peuvent peut-être donner une meilleure idée de la volonté

---

1/ ACC/1992/FB/R.20

2/ DP/1991/69

des organisations de remplir leur mission de développement dans le monde entier. La figure 2 (page 12) montre qu'en 1990, les dépenses de coopération technique que les organisations ont imputées sur leur budget ordinaire se sont élevées à 233,9 millions de dollars des Etats-Unis. Ce montant ne représente que 10 % des dépenses totales inscrites au budget ordinaire cette année-là. Ce n'est pas un hasard si l'OMS, qui intervient à elle seule pour 45 % de ces dépenses, est aussi la plus décentralisée des institutions spécialisées. La Constitution de l'OMS accorde d'ailleurs une place prépondérante à la coopération technique, ce qui n'est pas le cas des textes fondamentaux de la plupart des autres institutions techniques (voir le Chapitre III). Ses structures et programmes de coopération technique hors siège absorbent plus de 60 % de son budget ordinaire, niveau qui n'a encore été atteint par aucune autre institution.

26. Dans les observations qu'elles ont présentées au sujet du projet du présent rapport, quelques institutions ont fait observer que l'OMS était la

seule à inclure les dépenses de personnel dans ses dépenses ordinaires de coopération technique et que beaucoup d'activités importantes financées au moyen du budget ordinaire, comme les programmes scientifiques de l'UNESCO, n'étaient pas comptabilisées dans l'assistance technique par les institutions. On a également fait observer que les institutions prévoyaient dans leur budget ordinaire une "subvention" pour l'exécution de projets. L'UNESCO estime cette contribution à 200 millions de dollars des Etats-Unis pour l'ensemble des organismes techniques, ce qui signifierait qu'en réalité, le montant prélevé sur le budget ordinaire au titre de la coopération technique représente entre 40 et 50 % du montant total des fonds consacrés au programme ordinaire. Si tel était le cas, c'est un accroissement de la décentralisation, et non l'inverse, qui serait justifié.

27. Contrairement aux dépenses relatives aux activités opérationnelles de développement, qui sont assez fortement décentralisées entre les pays en développement, les dépenses afférentes au siège sont inévitablement concentrées dans les pays qui abritent plus d'une organisation, à savoir les Etats-Unis, la Suisse, l'Autriche et l'Italie. Dans le cas des Etats-Unis et de la Suisse, pour lesquels on dispose d'estimations <sup>3/</sup>, les avantages économiques résultant de la présence des organisations sont estimés à 1 milliard de dollars des Etats-Unis par an, soit l'équivalent d'un "gain" par habitant de 4,2 dollars dans le cas des Etats-Unis et de 156 dollars dans le cas de la Suisse. Cela signifie qu'une déconcentration des organisations permettrait aussi de répartir plus largement les avantages économiques résultant de leur présence. Ces avantages apparaissent plus importants lorsqu'on intègre les investissements de toutes sortes effectués par les organisations, en particulier les placements de la Caisse des pensions dont la valeur de réalisation s'élevait à 8,56 milliards de dollars des Etats-Unis en 1990.

---

<sup>3/</sup> International Herald Tribune, 26 mai 1992.  
La Tribune de Genève, 17 juin 1992.

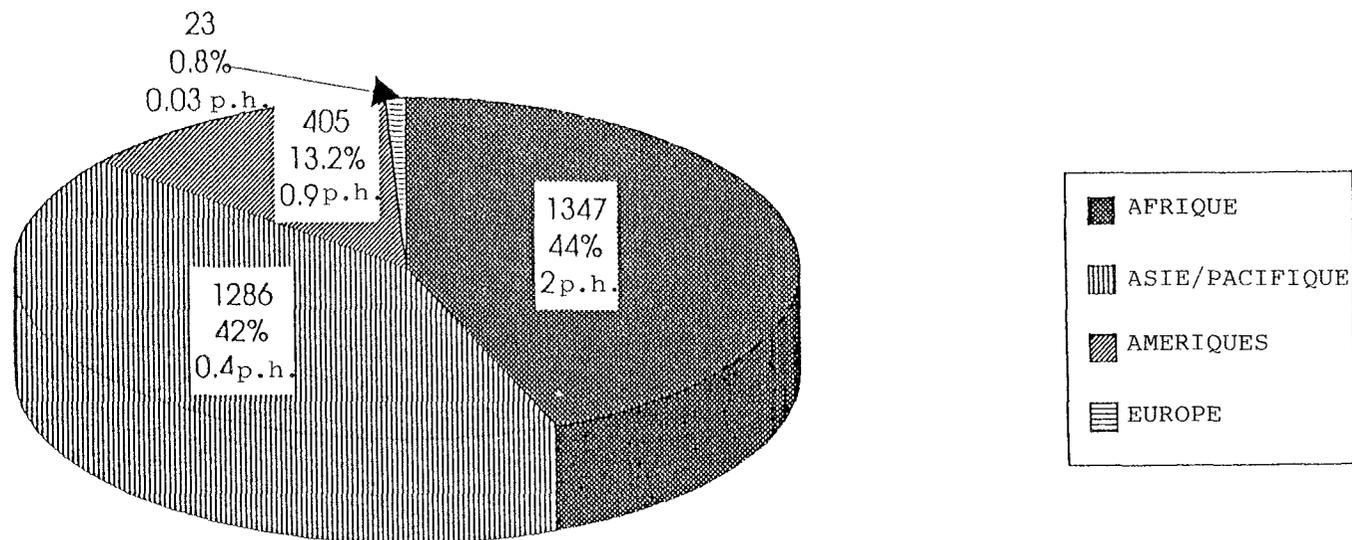
28. La figure 3 (p. 13) montre comment ces placements, exprimés en millions de dollars des Etats-Unis, se répartissent entre les régions, par ordre décroissant : Amérique du Nord, 3 730 (43,6 %); Europe, 2 640 (30,9 %); Asie, 1 480 (17,2 %); institutions internationales, 318 (3,7 %); Amérique latine, 270 (3,2 %) et Afrique, 120 (1,4 %). Les placements de la Caisse dans l'ensemble des pays d'Europe orientale se chiffraient à 39 millions de dollars, soit 1,5 % du montant total pour l'Europe, alors que le montant placé en Australie, au Japon et en Nouvelle-Zélande représentait 70 % du total. Pour l'ensemble des pays en développement, le montant total des placements s'élevait à 831 millions de dollars des Etats-Unis, soit 9,7 % du total général.

29. Plusieurs organisations ont fait observer que la gestion de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies n'avait rien à voir avec le sujet du présent rapport car il ne pouvait être question de contester les critères techniques qui régissent les placements de la Caisse (par exemple la sécurité, la convertibilité et la rentabilité) ni de mettre en cause la perspicacité du Comité des placements. En l'occurrence il ne s'agit nullement de suggérer de modifier ces critères au nom de la décentralisation. La question qui peut être pertinente est de savoir si l'on recherche systématiquement dans toutes les régions les possibilités de diversifier les placements, comme l'Assemblée générale l'a demandé instamment à maintes reprises. En outre, il est intéressant de relever la corrélation suivante : les pays ou régions où sont placés les fonds et où sont concentrés les fournisseurs de matériel et les prestataires de services auxquels ont recours les organisations sont les mêmes que ceux où elles ont leur siège. Dans les trois domaines pris comme exemples - placements de fonds, sources d'approvisionnement et emplacements des sièges - les pays nordiques, les pays d'Europe orientale et les pays en développement sont tous sous-utilisés. Les organisations sont éloignées de ces régions aussi bien physiquement que fonctionnellement.

### C. Ressources en personnel

30. La figure 4 (p. 14) illustre le degré de décentralisation des ressources humaines des organisations en 1990. Elle indique le nombre de fonctionnaires des Nations Unies pour 1 million d'habitants dans les cinq régions visées : Amérique du Nord, 30; Europe, 25; Afrique, 21; Amérique latine, 8 et Asie, 2. Il faut nuancer ces chiffres en faisant observer que le personnel en poste dans les régions en développement est constitué à près de 80 % de fonctionnaires occupant des postes financés par des fonds extrabudgétaires, d'agents recrutés au titre de projets ou de fonctionnaires nationaux employés par les organisations. La figure 5 (p. 15) donne une indication plus précise du degré de décentralisation du personnel permanent de la catégorie des administrateurs. Elle montre que les organisations membres du Groupe consultatif mixte des politiques, qui se consacrent presque exclusivement à des activités opérationnelles de développement, ont affecté en moyenne 77,7 % de leur personnel à des postes hors siège. Abstraction faite de l'OMS, dont 59 % du personnel est décentralisé, la proportion de fonctionnaires permanents des organismes techniques affectés sur le terrain varie entre 0 et 23 %.

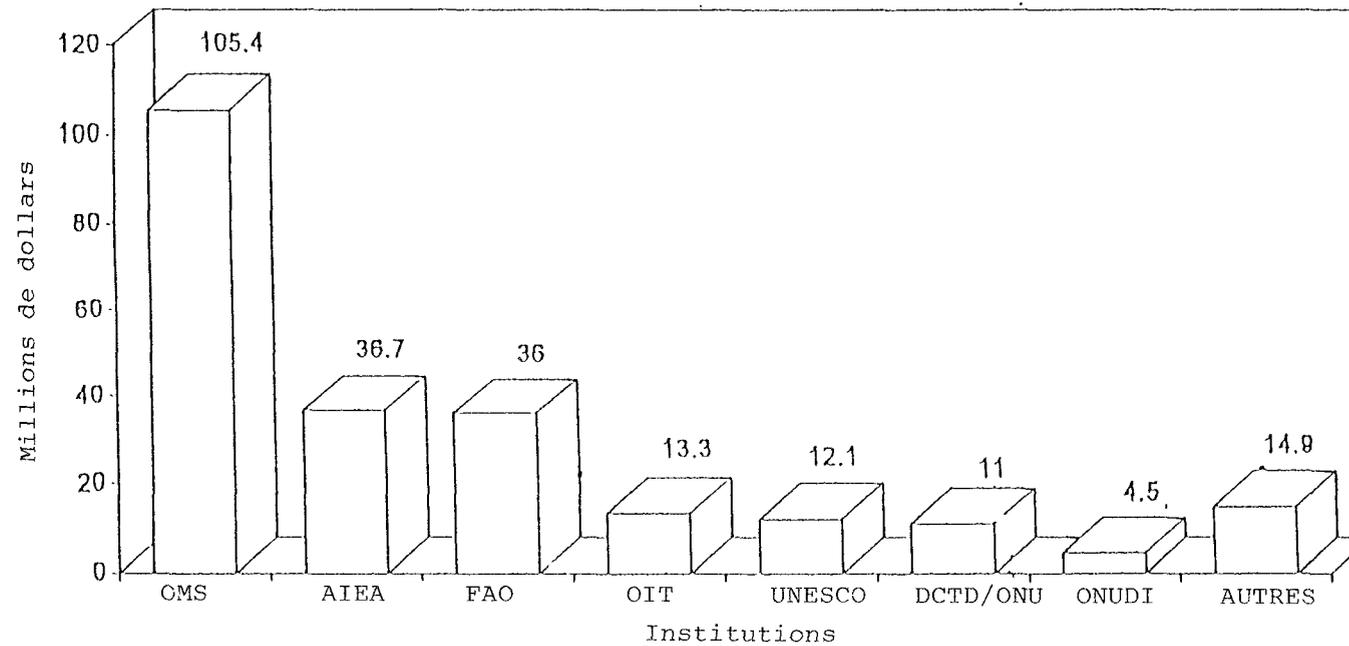
Figure 1 : DEPENSES DU SYSTEME DES NATIONS UNIES AU TITRE DES  
 ACTIVITES OPERATIONNELLES DE DEVELOPPEMENT, 1989  
 (ETAT RECAPITULATIF PAR REGION)  
 (En millions de dollars des Etats-Unis et en pourcentage)



Source des données : A / 46 / 206 / Add. 1

p.h. = par habitant

Figure 2 : REPARTITION DES DEPENSES DE COOPERATION TECHNIQUE ENGAGEES  
PAR LES INSTITUTIONS SPECIALISEES EN 1990 ET IMPUTEES  
SUR LEUR BUDGET ORDINAIRE  
(En millions de dollars des Etats-Unis)



Source: DP/1991/69

Figure 3 : MONTANT TOTAL DES PLACEMENTS DE LA CAISSE DES PENSIONS DES NATIONS UNIES  
AU 31 MARS 1990  
(En millions de dollars des Etats-Unis)

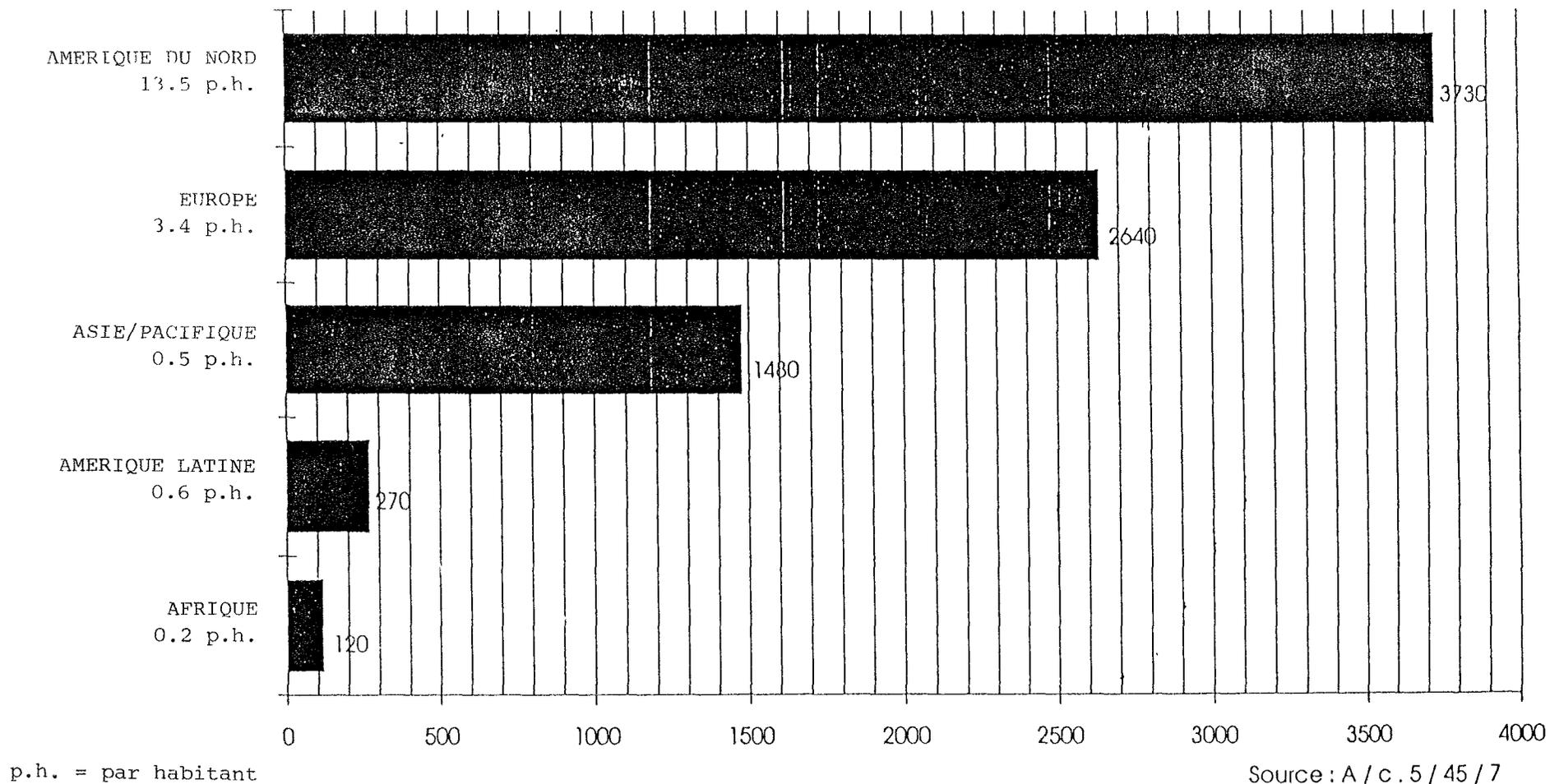
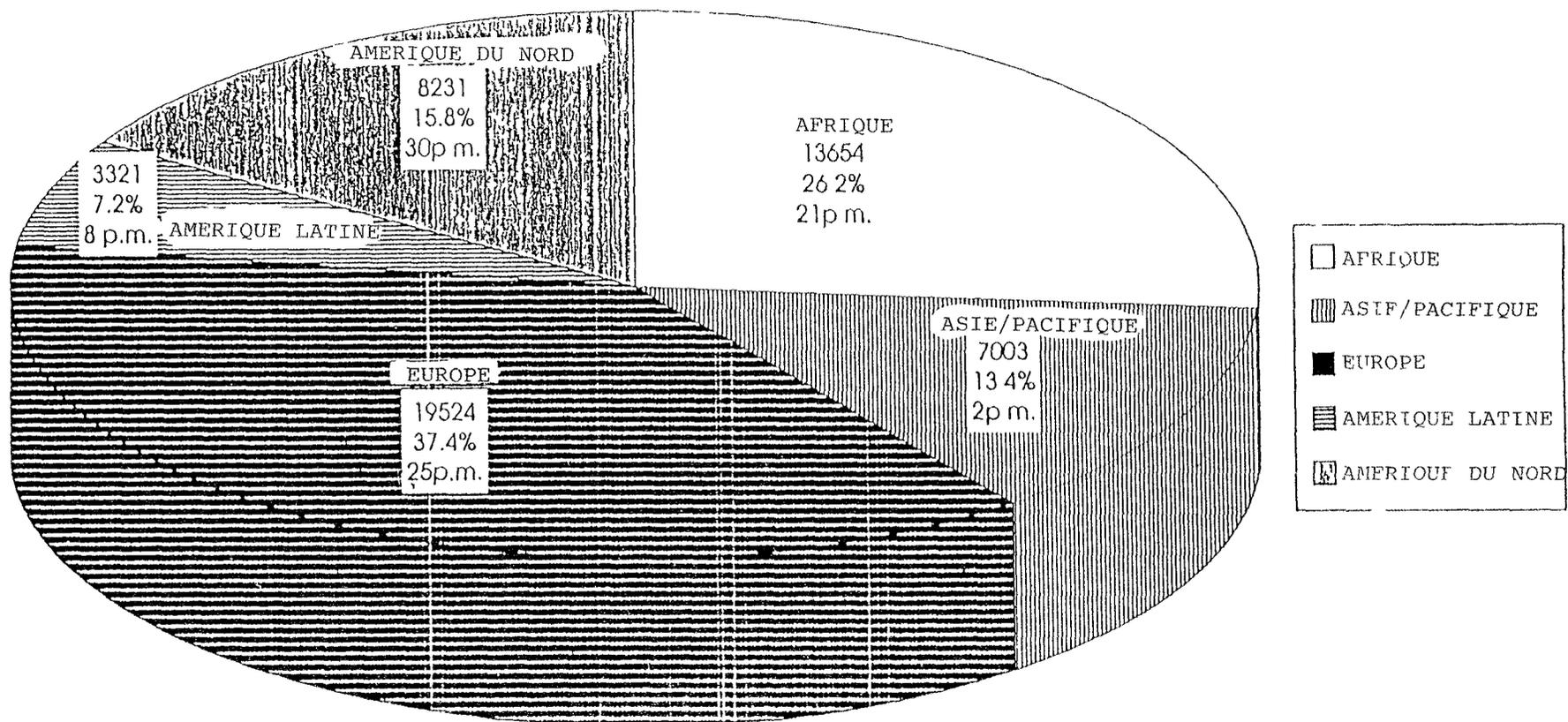


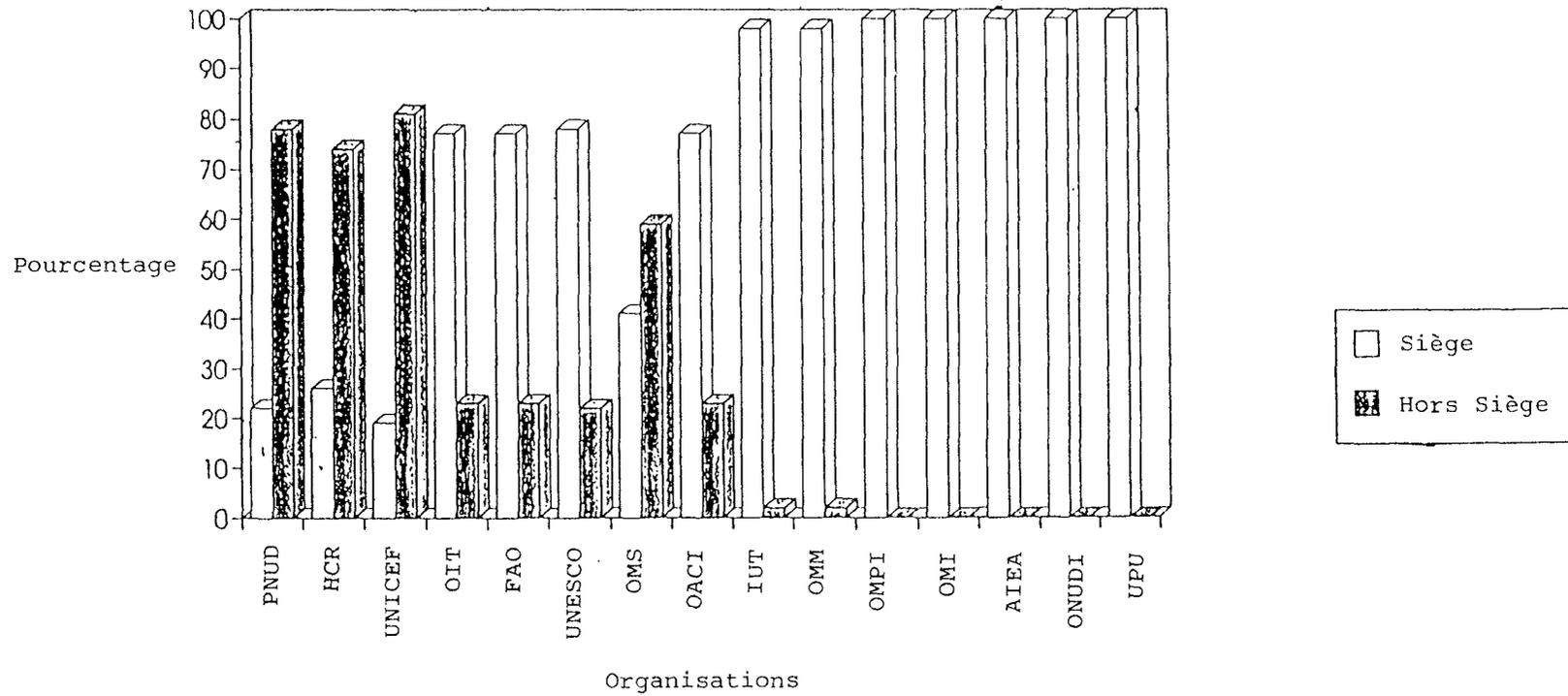
Figure 4 : EFFECTIFS TOTAUX DES ORGANISMES DES NATIONS UNIES PAR LIEU D'AFFECTATION  
 (ETAT RECAPITULATIF PAR REGION, 1990)



p.m. = par million d'habitants

Source des données : CCQA. Statistiques du personnel, 1990

Figure 5 : REPARTITION DU PERSONNEL PERMANENT DES ORGANISMES DES NATIONS UNIES  
ENTRE LE SIEGE ET LES SERVICES EXTERIEURS EN 1989



Source des données : A / 46 / 206 / Add. 3

31. Ces organismes font valoir que leurs fonctions statutaires, qui sont extrêmement techniques, ne se prêtent pas à une décentralisation. Bien que cela soit en partie vrai, en particulier dans le cas des très petits organismes et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, l'exemple de l'Organisation mondiale de la santé montre que la décentralisation n'est pas forcément incompatible avec le caractère extrêmement technique du mandat de ces organismes. Au demeurant, leur niveau actuel de décentralisation n'est pas suffisant pour garantir qu'ils gèrent correctement les multiples activités de coopération technique qu'ils mènent dans de nombreuses parties du monde et qui sont financées au moyen de fonds d'origines diverses et qu'ils s'acquittent de leur obligation redditionnelle.

32. Dans la période actuelle, où toutes les organisations ont un budget à croissance zéro, le coût financier de la décentralisation est souvent présenté comme l'un des obstacles les plus importants, voire le plus important, à l'envoi d'un nombre important de fonctionnaires sur le terrain. C'est ainsi que pour envoyer un fonctionnaire à l'échelon 1 de la classe P-4 avec deux personnes à charge de New York à Buenos Aires, il en coûte, d'après les estimations, environ 30 000 dollars des Etats-Unis; le coût est estimé à près de 25 000 dollars dans le cas d'un déménagement de Genève à New Delhi. Ces chiffres ne tiennent pas compte des dépenses d'infrastructure, par exemple l'aménagement de locaux à usage de bureaux, car dans certains cas, ces locaux sont fournis gratuitement par les pays en développement. L'Inspecteur reconnaît que dans un premier temps, l'affectation de fonctionnaires sur le terrain entraîne des incidences financières mais il est convaincu qu'il est possible de les réduire sensiblement grâce à une utilisation optimale de locaux et de services communs ainsi qu'à une diminution des frais de voyage occasionnés par les fréquentes missions sur le terrain effectuées par des fonctionnaires du siège. L'Inspecteur a appris par exemple que dans le cas d'un projet sur le terrain d'une organisation, différents fonctionnaires du siège s'étaient rendus sur place à 15 reprises en l'espace de 18 mois.

33. Les figures 6.1 et 6.2 (p. 19 et 20), qui présentent des données sur les dépenses de personnel dans différents lieux d'affectation révèlent qu'il serait beaucoup moins onéreux pour les organisations d'avoir du personnel dans des lieux d'affectation hors siège plutôt qu'au siège actuel. Ces figures sont particulièrement instructives eu égard à l'argument souvent avancé par certains Etats Membres et par les organisations, à savoir que les incidences financières de la décentralisation sont élevées. Les données montrent par exemple que c'est à Genève, où l'on trouve une forte concentration d'organisations et de personnel, que les coûts salariaux sont les plus élevés. En janvier 1991, le coût d'un fonctionnaire de la classe P-4/1 avec deux enfants à charge en poste à Genève était près de deux fois supérieur au coût moyen d'un fonctionnaire de la même classe employé à New Delhi, Manille ou Varsovie. Les agents des services généraux représentant actuellement 64,4 % des effectifs totaux du système des Nations Unies, une comparaison du coût de cette catégorie de personnel entre différents lieux d'affectation donne une idée des économies appréciables que les Etats Membres pourraient faire si certaines organisations s'installaient ailleurs et si le personnel était décentralisé. Toujours en janvier 1991, le coût d'un agent des services généraux à la classe la plus élevée en poste à Genève correspondait par exemple au coût de deux agents de la même classe à Buenos Aires, trois à Tunis

ou à Varsovie, sept à Nairobi, neuf à New Delhi et 10 à Manille. Il n'est pas tenu compte dans ces données comparatives des dépenses engagées par les organisations au titre de l'indemnité pour frais d'études et des régimes d'assurance maladie, qui sont beaucoup plus élevées dans les villes où elles ont actuellement leurs sièges que dans les lieux d'affectation hors siège.

34. Il est bien évident que la décentralisation, telle qu'elle est proposée dans le présent rapport, entraînerait des frais initiaux, mais ce qui est plus fondamental c'est qu'en fin de compte, elle devrait permettre de faire des économies sur les coûts du personnel permanent et les frais généraux.

La démarche proposée impliquerait une réforme des structures, des procédures et même du profil type des fonctionnaires pour faire prévaloir et appliquer les nouvelles modalités de la coopération technique. Les organisations font valoir à juste titre que leurs possibilités d'action sont limitées par le fait que le montant total des arriérés de contributions s'élève maintenant à près de 2 milliards des Etats-Unis ainsi que par le plafonnement des dépenses imposé par un budget à croissance zéro. Or l'Inspecteur note que le nombre total des fonctionnaires des services extérieurs des organisations appliquant le régime commun (environ 24 000) est actuellement plus du double de celui des fonctionnaires employés par la Banque mondiale et les banques régionales de développement en Amérique, en Afrique et en Asie (environ 11 000).

35. Indépendamment de leurs fonctions statutaires centrales, les quatre banques en question font plus que les organisations appliquant le régime commun en matière d'assistance technique, si l'on ne tient pas compte des dépenses relatives aux secours d'urgence. Si pour les besoins de cette comparaison, on tient compte aussi du personnel de coopération technique en poste au siège (plus de 3 000 fonctionnaires), il apparaît que les organisations appliquant le régime commun ont des effectifs manifestement pléthoriques par rapport à l'importance des ressources fournies, ce qui s'explique sans aucun doute par le fait que la fragmentation ahurissante des programmes et structures opérationnels ainsi que des méthodes de décentralisation a entraîné une forte hausse des frais généraux. Rien qu'à la FAO, le système de décentralisation mis en place pour appuyer les opérations sur le terrain ne compte pas moins de six niveaux différents qui se chevauchent (voir la deuxième partie, chapitre V). La principale thèse est donc qu'une approche plus rationnelle et mieux concertée de la décentralisation à l'appui des activités opérationnelles de développement et d'autres activités statutaires se traduirait non pas par des dépenses mais par des économies appréciables (voir aussi le chapitre IV).

36. Il existe une explication plus valable de la concentration du personnel au siège : premièrement, certaines organisations ne prennent pas encore pleinement en compte dans leurs programmes ordinaires les priorités retenues en matière de coopération technique et, deuxièmement, les organisations sont situées dans les régions du monde les plus avancées sur le plan économique et par conséquent les plus attrayantes. L'Inspecteur a noté au cours de son étude que la décentralisation du personnel vers les régions en développement se heurtait à une forte résistance. Certains fonctionnaires en poste au siège d'une organisation, en particulier dans les institutions spécialisées, se sont habitués au milieu local et parfois même ont épousé le mode de vie du pays hôte. Pour diverses raisons personnelles - éducation des enfants, conditions

de vie confortables, climat agréable, crainte des maladies tropicales, investissement dans l'immobilier, etc. - de nombreux fonctionnaires en poste au siège des institutions hésitent à accepter des affectations sur le terrain pour une période tant soit peu prolongée. Le travail sur le terrain n'est pas jugé aussi "prestigieux" qu'un poste au siège, en particulier s'il n'est pas assorti de perspectives de promotion automatique.

#### D. Ressources en information

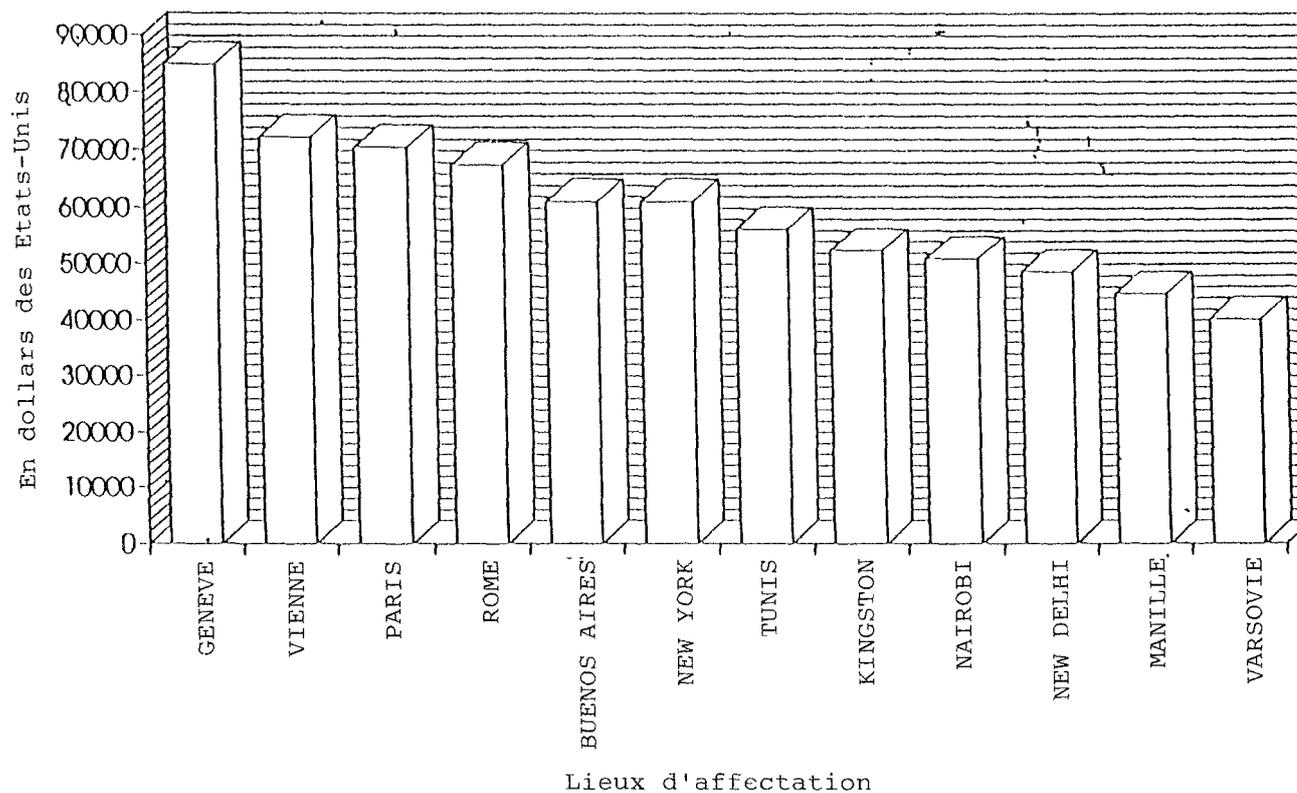
37. Il va de soi que la décentralisation est un moyen de diffuser plus efficacement les ressources en information des organisations, y compris les connaissances scientifiques, techniques et générales stockées sous forme bibliographique, électronique ou mécanique. Ainsi définie, l'information est sans aucun doute l'un des produits les plus précieux des organisations et leur principal outil de vulgarisation technologique. A certains égards, il s'agit d'un produit unique au monde : cette information est neutre et objective (ou censée l'être); il n'est pas facile de l'obtenir ailleurs et surtout, elle constitue, quel que soit le sujet traité, ce qui se fait de plus actuel en la matière. On peut donc considérer qu'il s'agit d'une véritable richesse pour la communauté scientifique, les milieux universitaires et les milieux intellectuels en général dans les localités, pays et régions où se trouvent les organisations.

38. Pour des raisons évidentes, ces ressources sont maintenant concentrées dans les bibliothèques et les bases de données qui se trouvent aux sièges des organisations en Europe et en Amérique du Nord. L'Inspecteur n'a pas pu déterminer dans quelle mesure les ressources en information étaient organisées de façon à appuyer les activités opérationnelles de développement ou à permettre aux pays en développement d'y avoir accès plus facilement. Certains experts <sup>4/</sup> jugent les systèmes d'information des organisations (par exemple FAO/AGRIS, ASFIS, AIEA/INIS, PNUE/INFOTERA, ONUDI/INTIB, etc.) trop complexes pour les pays en développement qui, la plupart du temps, ne disposent que d'une infrastructure rudimentaire en matière d'information et de communication et utilisent des langues différentes. C'est également ce qui est souligné dans un récent rapport du Corps commun d'inspection sur les bibliothèques du système des Nations Unies. L'exemple des commissions régionales de l'ONU, des centres d'information de l'ONU et des bureaux régionaux de l'OMS, qui sont les principaux dépositaires des ressources en information dans les régions en développement, montre que plus une organisation est décentralisée plus il lui est facile de rapprocher au maximum l'information de la collectivité qu'elle dessert, par des moyens classiques simples.

---

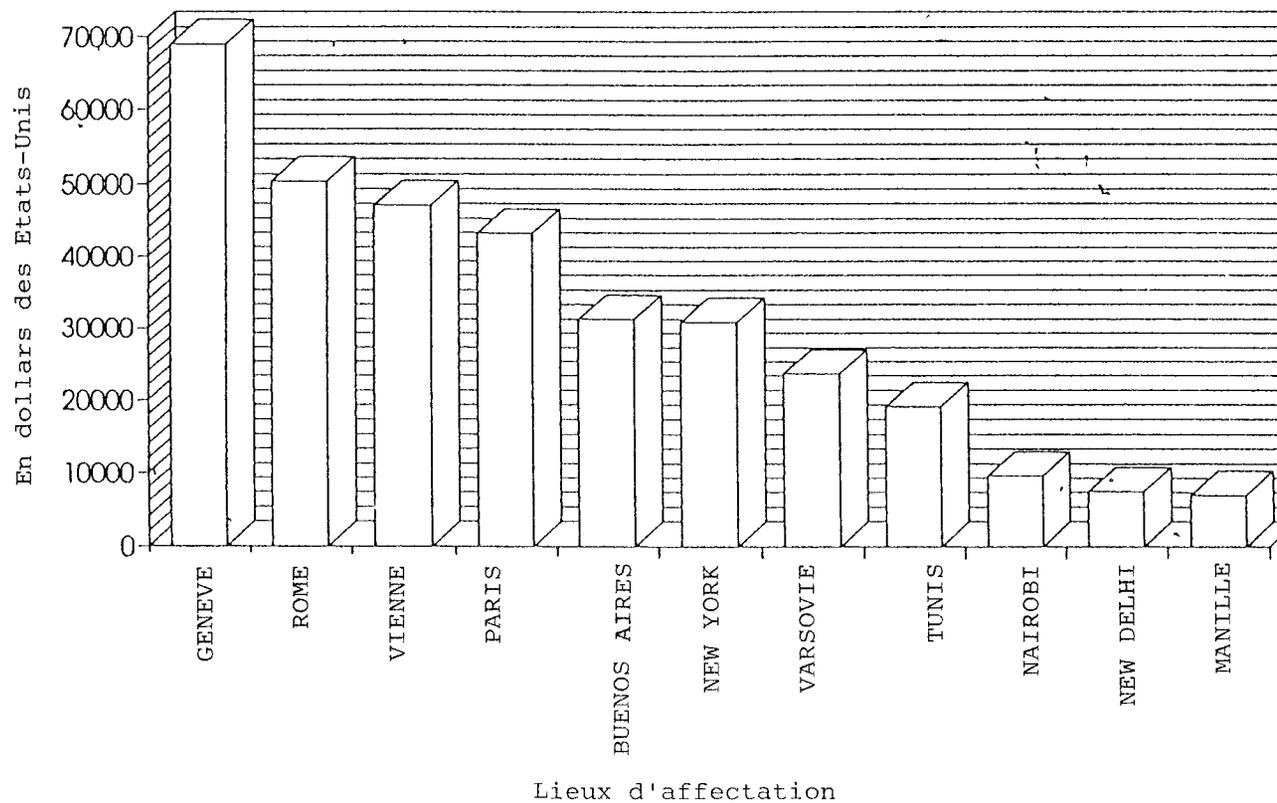
<sup>4/</sup> Voir le rapport du Colloque international sur la formation et le transfert de technologie, Nancy, mai 1980.

Figure 6.1 : DEPENSES DE PERSONNEL DES ORGANISMES DES NATIONS UNIES DANS DIFFERENTS LIEUX D'AFFECTATION FONCTIONNAIRE DE LA CLASSE P-4/1 AVEC CONJOINT ET DEUX ENFANTS A CHARGE AU 1er JANVIER 1991



Source : Données communiquées par le Service de la gestion des ressources financières de l'Office des Nations Unies à Genève à la demande du Corps commun d'inspection.

Figure 6.2 : DEPENSES DE PERSONNEL DES ORGANISMES DES NATIONS UNIES DANS DIFFERENTS LIEUX D'AFFECTION  
AGENT DES SERVICES GENERAUX (CLASSE G-7/1 OU EQUIVALENT)  
AVEC CONJOINT ET DEUX ENFANTS A CHARGE AU 1er JANVIER 1991



Source : Données communiquées par le Service de la gestion des ressources financières de l'Office des Nations Unies à Genève à la demande du Corps commun d'inspection.

## E. Conférences

39. Les grandes conférences qu'elles organisent, et en particulier les sessions périodiques de leurs organes directeurs, constituent pour les organisations un moyen souple et commode de dialoguer avec leurs Etats membres et les peuples de ces derniers.

40. Le document de l'ONU publié en février 1990 sous la cote A/AC.172/133 et intitulé "Calendrier des conférences et réunions de l'Organisation des Nations Unies pour 1990-1991" montre que la plupart des conférences des organismes des Nations Unies prévues pour cette période devaient se tenir aux sièges des organisations à New York, Genève, Rome et Vienne. Contrairement à ce qui se fait dans d'autres organisations intergouvernementales, notamment la Communauté économique européenne, l'Organisation des Etats américains, l'Organisation de l'unité africaine, la Ligue arabe, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est ou encore la BIRD, le FMI et les banques régionales, les organes directeurs des organismes des Nations Unies se réunissent très rarement ailleurs qu'aux sièges. Seuls les organes directeurs de l'UIT, de l'UPU et de la CNUCED ainsi que les comités régionaux de l'OMS (mais pas l'Assemblée mondiale de la santé ni le Conseil exécutif) font exception à cette règle. Même les organes directeurs qui se préoccupent plus précisément de questions liées au développement économique et social, comme le Conseil économique et social de l'ONU, le Conseil d'administration du PNUD, le Conseil d'administration de l'UNICEF, etc., n'ont pas eu l'occasion de se réunir plus souvent en dehors de New York et de Genève.

41. L'Inspecteur reconnaît que les conférences et les réunions qui se tiennent ailleurs qu'aux sièges entraînent des coûts supplémentaires pour les organisations. C'est ce que la résolution 40/243 de 1985 de l'Assemblée générale des Nations Unies est censée éviter en stipulant que :

"Les organes de l'Organisation des Nations Unies peuvent tenir des sessions ailleurs qu'à leur siège lorsqu'un gouvernement, en invitant l'un d'entre eux à tenir une session sur son territoire, accepte de prendre à sa charge, après consultation avec le Secrétaire général quant à leur nature et à leur montant probable, les dépenses supplémentaires effectives qui en résultent directement ou indirectement."

42. Le problème essentiel consiste à calculer ces "dépenses supplémentaires effectives". L'Inspecteur croit comprendre que les gouvernements qui lancent ce genre d'invitation négocient pour tenter d'en faire baisser le montant et qu'il y a un manque de compréhension entre eux et le personnel des services de conférence de l'ONU quant à ce qu'exige l'organisation d'une conférence des Nations Unies qui doit être régie par les mêmes règles où qu'elle se tienne. Le Comité des conférences de l'ONU et d'autres organes directeurs du système souhaiteront peut-être examiner à nouveau de très près les principes et règles qui régissent actuellement le choix du lieu des conférences et en particulier des sessions des organes délibérants. Les Etats membres devraient être fortement encouragés à accueillir des conférences spéciales et des sessions des organes délibérants des organisations, qui pourraient concevoir un système plus ingénieux et peut-être plus économique pour calculer les dépenses supplémentaires qui seraient à la charge des éventuels gouvernements hôtes, sans préjudice des normes d'efficacité en vigueur.

43. La méthode actuellement utilisée pour évaluer les dépenses supplémentaires a généralement pour effet de pénaliser financièrement les gouvernements qui souhaitent accueillir des conférences des Nations Unies au lieu de les encourager. On pourrait, par exemple, réduire sensiblement les dépenses entraînées par l'envoi d'un contingent important de personnel des services de conférence du siège, en particulier des services linguistiques et des services de documentation, ainsi que de matériel lors de conférences qui se tiennent hors du siège en faisant davantage appel, pour assurer le service des conférences, à du personnel du pays hôte ou de la région, en particulier des interprètes et des traducteurs, ainsi qu'aux techniques modernes de communication, s'il en existe et si elles sont adaptées, et en particulier en adoptant des procédures de planification plus rigoureuses et notamment en organisant la mise au courant et la formation du personnel de conférence local par les secrétariats des organisations. Les accords en vigueur entre les organisations et les associations de personnel linguistique 5/ installées dans les villes sièges, accords qui sont administrés par le CCQA, empêchent peut-être de recourir davantage aux services locaux de conférence fournis par les gouvernements hôtes, réduisant ainsi les possibilités offertes aux organisations de diminuer les dépenses. Ces associations exigent traditionnellement le recrutement de leurs adhérents et l'application de taux de rémunération fixés à l'avance en accord avec les organismes du système.

44. Si les Etats membres développés peuvent accueillir des conférences des Nations Unies et des sessions des organes délibérants des organismes du système sans grande difficulté et devraient donc être encouragés à continuer de le faire, il n'en va pas nécessairement de même pour la plupart des Etats membres en développement, en particulier ceux du groupe des pays les moins avancés, qui peuvent avoir besoin à la fois d'encouragements et d'appuis pour pouvoir faire face aux dépenses supplémentaires. L'appui financier pourrait provenir de plusieurs sources, y compris la communauté des pays donateurs et le secteur privé, cependant que des tarifs spéciaux pourraient être négociés avec les compagnies aériennes et les chaînes hôtelières.

45. Il ne fait aucun doute que les conférences spéciales et les sessions de leurs organes délibérants constituent pour les organismes des Nations Unies un moyen tout indiqué et efficace de favoriser les rapprochements transculturels et la compréhension avec les différents peuples des pays et régions qu'ils desservent. Etant donné qu'il s'agit là de l'un des principaux objectifs de la décentralisation, il semblerait raisonnable de recourir à la formule des conférences beaucoup plus fréquemment qu'on ne l'a fait jusqu'ici afin de l'atteindre. C'est pourquoi l'Inspecteur demande que les organes directeurs étudient la possibilité d'instaurer le principe de réunions organisées hors du siège et, dans la mesure du possible, suivant un système de roulement entre régions.

---

5/ Notamment l'Association internationale des interprètes de conférence (AIIC) et l'Association internationale des traducteurs de conférence (AITC).

46. Bien que la décentralisation physique des organisations n'ait pas uniquement pour objet d'obtenir une répartition plus équitable des avantages tangibles et intangibles découlant de l'emplacement du siège, les paragraphes précédents ne laissent aucun doute quant au fait que ces avantages sont si importants que leurs retombées pour l'ensemble des membres à travers le monde doivent être étudiées conformément à la tradition et aux pratiques démocratiques des organismes du système. Deux de ces retombées méritent d'être mentionnées.

47. Premièrement, la concentration actuelle des organisations s'est traduite au cours des quarante-sept dernières années par une nette disproportion entre les dépenses de représentation et les frais de voyage du personnel en mission à la charge d'une part des pays hôtes et d'autre part, de tous les autres pays. On retrouve cette disproportion, bien qu'à un degré moindre, entre les Etats membres des régions où sont installées les organisations et l'ensemble des autres Etats membres, en particulier les pays en développement dont les dépenses de représentation dans certaines villes sièges parmi les plus chères sembleraient connaître une évolution inversement proportionnelle à celle de leurs quotes-parts.

48. Deuxièmement, en vertu du principe selon lequel les agents des services généraux doivent être recrutés sur le plan local, tel qu'il est effectivement appliqué dans plusieurs villes sièges où la condition primordiale à remplir est de prouver que l'on réside sur place, les ressortissants de pays ou de régions autres que les pays ou régions où sont installées des organisations se trouvent pratiquement dans l'impossibilité de briguer des emplois d'agents des services généraux à moins qu'ils ne soient résidents locaux. Pour ces personnes, les chances d'obtenir le statut de résidents locaux s'amenuisent car les pays hôtes limitent de plus en plus strictement l'immigration. Etant donné que les agents des services généraux constituent les deux tiers des effectifs des sièges, il s'ensuit que deux postes sur trois sont potentiellement inaccessibles aux personnes résidant dans des pays et des régions qui n'ont pas le privilège d'abriter d'organisations.

49. Il est intéressant aussi de mentionner le prestige politique non négligeable que les villes et pays hôtes retirent de la présence d'une organisation et la véritable publicité que cela leur fait, surtout aujourd'hui où le système des Nations Unies a retrouvé toute sa vigueur et tout son lustre. Etant donné que les organisations sont en fait l'instrument collectif et le bien commun des Etats membres, la décentralisation devrait être examinée dans ce contexte et il faudrait faire en sorte que l'emplacement du siège procure des avantages - évidents ou implicites - à tous les Etats membres, en établissant dans la mesure du possible un juste équilibre entre leurs droits légitimes et leurs intérêts.

50. De l'avis de l'Inspecteur, il faut donc que le Comité administratif de coordination (CAC) élabore des critères uniformes minimums auxquels devront satisfaire les Etats membres qui souhaitent accueillir des organisations. Dans ces critères, il faudrait tenir compte des avantages que les Etats membres, les organisations et le personnel devraient retirer du transfert d'une organisation ou de certaines de ses activités dans un endroit du monde donné et il faudrait prévoir une clause stipulant que les pays d'accueil devraient fournir des locaux exempts de loyer et prendre à leur charge une grande partie des frais de déménagement et d'installation.

51. La nécessité de disposer de critères uniformes pour transférer les organisations d'un lieu à un autre s'impose pour au moins trois raisons. Premièrement, ces critères pourraient servir de cadre de référence pour une étude de faisabilité approfondie concernant la ville et le pays d'implantation prévus car certaines conditions fondamentales doivent être remplies (harmonie et tolérance raciales, stabilité politique et sociale, efficacité des infrastructures en matière de transport et de communications, coût et niveau de vie, capacité d'accueil, etc.).

52. Deuxièmement, s'agissant des avantages dont bénéficient les organisations et leur personnel, ces critères permettraient de corriger les disparités actuelles entre les Etats membres qui fournissent des locaux gratuitement et accordent le statut diplomatique à tous les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs recrutés sur le plan international et ceux qui ne le font pas. Troisièmement, ces critères devraient servir de base à un "appel d'offres" de la part des Etats membres souhaitant accueillir un organisme du système quel qu'il soit. Une fois installée dans son nouveau lieu d'implantation, une organisation pourrait être tenue d'y rester pendant au moins 25 ans avant que la possibilité de lancer une nouvelle procédure d'appel d'offres en vue d'un nouveau déménagement puisse être étudiée. Cela signifie que lorsque le lieu où doit se trouver le siège est spécifié dans l'acte constitutif, comme c'est le cas pour certaines organisations comme l'UIT, l'OMPI et l'ONUDI, une révision constitutionnelle sera nécessaire.

53. De l'avis de l'Inspecteur, compte tenu du contexte mondial actuel, le moment est venu d'envisager de déconcentrer les organisations et les fonctions exercées au siège. L'objectif devrait être de parvenir à une meilleure répartition des sièges des organisations à travers le monde. En règle générale, les organisations et/ou les départements qui s'occupent exclusivement de questions liées au développement devraient transférer une partie des services de leur siège dans des régions en développement sous réserve des critères susmentionnés. Dans la perspective d'une meilleure répartition des sièges des organisations à travers le monde, il faudrait songer aussi bien aux pays nordiques qu'aux pays d'Europe centrale et orientale et à la Communauté d'Etats indépendants.

54. Dans les observations qu'elles ont présentées au sujet du projet du présent rapport, certaines organisations ont émis des doutes sur la possibilité d'appliquer cette recommandation compte tenu des dépenses d'infrastructure qu'entraînerait un transfert du siège ainsi que des dépenses de représentation supplémentaires qu'il occasionnerait pour les Etats membres. Ces préoccupations, qui ne sont pas dénuées de fondement, suscitent de la part de l'Inspecteur les remarques suivantes. Premièrement, il ne s'agit pas dans le présent rapport de se lancer dans une croisade visant à défendre la décentralisation pour elle-même mais de décrire de manière objective les divers aspects de la centralisation et de la décentralisation afin de susciter un débat sur ces questions au sein des organes directeurs auxquels il appartient en dernier ressort d'apprécier les avantages et les inconvénients de l'emplacement actuel ou du transfert du siège de chaque organisation. Deuxièmement, on constate qu'il est arrivé dans un passé lointain, puis plus récemment, que certains Etats membres déplacent leur capitale politique pour

des raisons impérieuses, et ce malgré les dépenses importantes qui en ont résulté pour eux-mêmes et pour les autres Etats membres qui ont dû déménager leurs ambassades ainsi que pour les organisations internationales qui ont dû, elles aussi, déplacer leurs représentants auprès de ces Etats.

55. L'Inspecteur est convaincu que compte tenu des avantages tangibles et intangibles non négligeables que procure le fait d'abriter le siège d'un organisme du système quel qu'il soit, les futurs villes et pays hôtes devraient être tenus à tout le moins de prendre à leur charge les dépenses d'infrastructure entraînées par le déménagement du siège et devraient aussi fournir des locaux exempts de loyer. Quant aux frais de représentation, on peut faire observer que la répartition actuelle des sièges des organisations oblige les Etats membres à avoir des délégations dans plusieurs villes différentes d'Europe et d'Amérique du Nord. La déconcentration n'entraînerait pas forcément un accroissement du nombre des villes ou des pays hôtes.

### III. LE SYSTEME DE GESTION

#### A. Raison d'être et objectifs

56. La décentralisation est en soi un bon principe de gestion. La plupart des administrations et des services publics de distribution nationaux de même que les sociétés multinationales sont généralement très décentralisés (décentralisation du personnel et des pouvoirs). La décentralisation est en quelque sorte le moyen qui permet de rapprocher le plus possible les services et les biens des citoyens ou des consommateurs. Celle-ci sera encore plus utile aux organismes des Nations Unies vu l'extrême diversité de leur "clientèle" répartie dans le monde entier. La décentralisation permet aux organisations d'être constamment en prise directe avec les valeurs culturelles locales et les particularités fragiles que l'on peut observer à ce niveau et qu'il leur faut parfaitement comprendre pour mener à bien leur mission de développement. Elle leur permet aussi d'améliorer leur image grâce à une interaction accrue avec la collectivité qu'elles desservent à travers le monde. Il est intéressant de noter à cet égard que certains organismes très décentralisés comme l'OMS, le PNUD et l'UNICEF semblent être mieux connus et avoir une bonne image sur le terrain.

57. En outre, la raison d'être de la décentralisation est à rechercher en partie dans les actes constitutifs de certaines organisations (ONU, OMS, FAO, OIT) qui prévoient la mise en place de structures régionales ou sous-régionales. Pour le système des Nations Unies considéré dans son ensemble, le mouvement de décentralisation a été lancé par les organes directeurs qui ont enjoint à leurs organismes respectifs d'adapter leurs programmes, règlements et structures à l'évolution des besoins de leurs membres. Par exemple, dans ses résolutions 32/197 de 1977 et 44/211 de 1989, l'Assemblée générale des Nations Unies a donné des directives à l'ensemble du système à ce sujet. Plus précisément, l'Assemblée mondiale de la santé de l'OMS dans sa résolution 29/48 de 1976, le Conseil de la FAO, dans sa résolution 10/89 de 1989, l'UIT dans ses résolutions PLEN/5, PL-A/1, COM61-COM6/18 de 1989, et plus récemment le Conseil exécutif de l'UNESCO dans ses directives de 1992 (132 EX/Décisions) ont tous cherché, de différentes façons, à stimuler le processus de décentralisation au sein de leurs organisations respectives.

58. La décentralisation a aussi un objectif pratique qui se rapporte à la gestion : faire en sorte que les ressources toujours plus nombreuses consacrées aux activités opérationnelles menées par les organisations à travers le monde soient bien employées et qu'il soit dûment rendu compte de cet emploi. Le rôle de catalyseur de ces ressources et le fait qu'il s'agit de dons obligent les organisations à intervenir directement sur le terrain pour veiller à ce que celles-ci soient utilisées au mieux des intérêts du développement. Au cours des deux dernières décennies, ces ressources ont augmenté passant de 400 millions de dollars des Etats-Unis environ en 1970 à 1,9 milliard de dollars en 1980 et à 3,7 milliards de dollars en 1990 (voir figure 7, p. 28). Dans le même temps, les organisations ont dans l'ensemble ouvert de nouveaux bureaux extérieurs, ce qui est tout à leur honneur, le nombre de ces bureaux passant au total de 300 en 1970 à 568 en 1990. Toutefois, comme on le verra plus loin, à de rares exceptions près, le personnel des bureaux extérieurs est composé essentiellement d'agents locaux et de fonctionnaires dont les postes sont financés par des fonds extrabudgétaires. Ceux-ci n'ont qu'une connaissance limitée des règles de gestion financière et administrative de leur organisation et les pouvoirs qui leur sont délégués sont peu importants.

59. Fait plus révélateur encore, dans la plupart des cas, l'augmentation du nombre de bureaux extérieurs ne s'est pas accompagnée d'une décentralisation du personnel ni d'un accroissement des pouvoirs délégués par le siège aux services extérieurs. En fait, le quasi-doublé des ressources destinées aux activités opérationnelles entre 1980 et 1990 a coïncidé avec un processus de centralisation au sein des organisations : d'après les statistiques du CCQA relatives au personnel, le rapport des effectifs du siège aux effectifs totaux a dans l'ensemble augmenté insensiblement de deux points de pourcentage. Entre 1985 et 1990, alors qu'il était beaucoup question de décentralisation dans le système, ce rapport a augmenté de 4 % en moyenne dans huit institutions spécialisées et est demeuré constant dans trois, ne diminuant que dans deux organisations, à savoir l'OIT (- 5 %) et l'UNESCO (- 1 %). On pourrait déduire de cette analyse que les politiques de gestion ou de répartition du personnel appliquées par les organisations ne cadrent pas avec le principe d'universalité qui préside à l'affectation de leurs ressources, ou qu'une bonne partie de leurs ressources au cours de la dernière décennie a servi à financer le renforcement des sièges plutôt que des programmes opérationnels.

60. La décentralisation doit également permettre d'atteindre un certain nombre d'objectifs sur le terrain. Parmi ces objectifs, qui sont communs à toutes les organisations, on peut mentionner la mise au point de stratégies unifiées en ce qui concerne les programmes opérationnels, l'harmonisation des procédures d'intervention, la coordination des apports, la fourniture d'un appui aux gouvernements (sous la forme de services consultatifs et de moyens d'analyse), etc. En général, ces objectifs sont difficiles à atteindre et ce pour les raisons suivantes :

a) les pouvoirs délégués aux représentants hors siège varient selon les organisations et les secteurs d'activité : mise au point, négociation, approbation et révision des programmes/projets, achats sur place et à l'extérieur, recrutement et administration du personnel, engagements de fonds et décaissements, obligations redditionnelles; appels de fonds, etc.;

b) la structure par classe des postes de représentants hors siège diffère selon les organisations et les cycles des projets et des programmes, les exercices budgétaires, les procédures administratives, etc., ne correspondent pas non plus;

c) des retards se produisent souvent au siège dans la prise de décisions concernant les opérations menées sur le terrain, retards qui parfois sont très importants et coûtent cher;

d) les organisations sont représentées à des niveaux géographiques différents.

61. Ces difficultés sont directement imputables à l'absence d'une stratégie de décentralisation coordonnée à l'échelle du système, comme il ressort de la résolution 44/211 dans laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies engage les organismes du système, notamment :

a) à procéder à une décentralisation des capacités et des pouvoirs au niveau des pays afin de mieux répondre aux besoins des pays en développement;

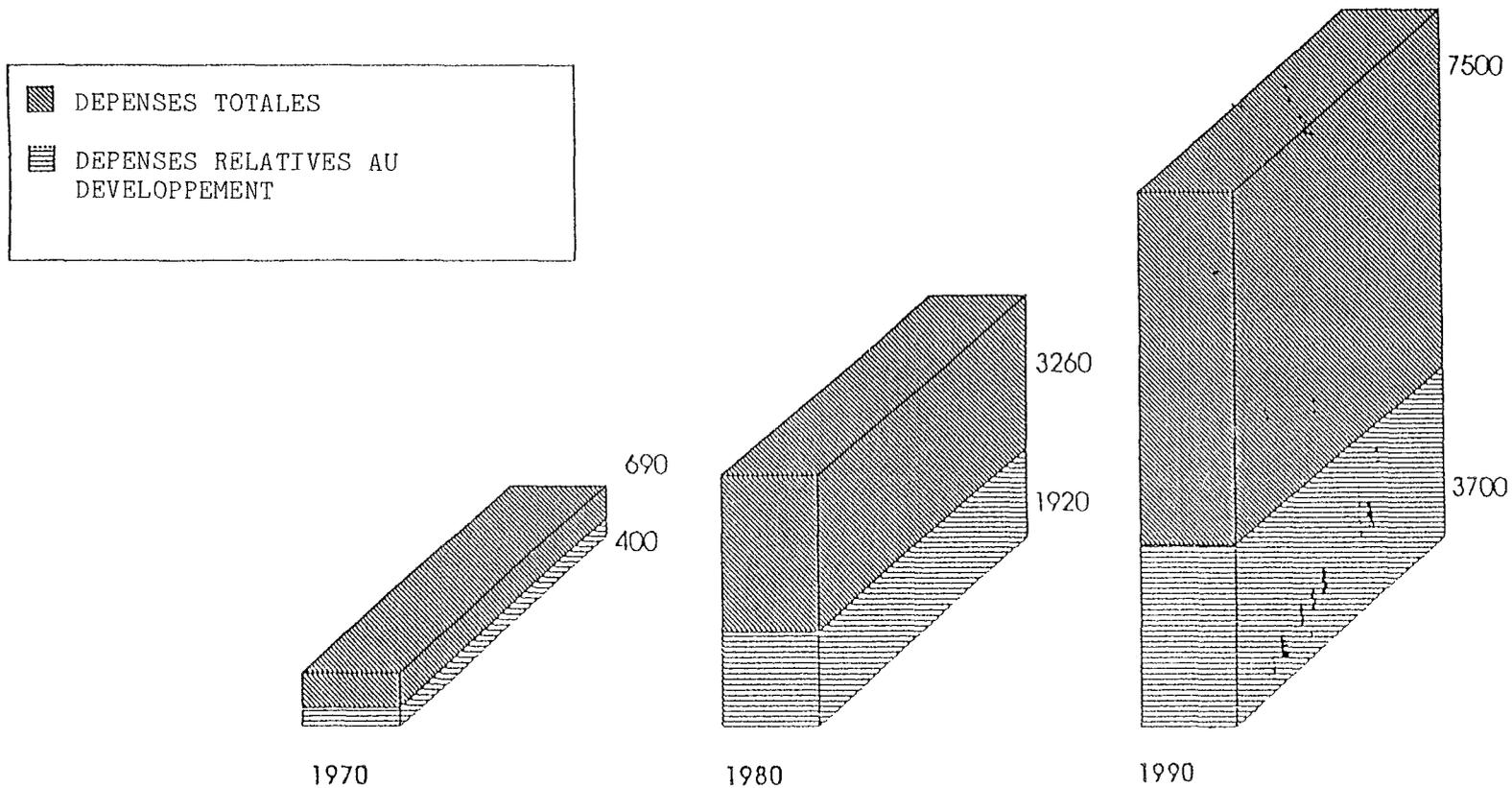
b) à utiliser pleinement les capacités nationales dans tous les aspects des activités opérationnelles relatifs aux processus de programmation et aux cycles des projets;

c) à passer d'une approche axée sur les projets à une approche axée sur les programmes et à mettre au point des mécanismes de coopération technique orientés vers les programmes à l'appui des programmes nationaux;

d) à prendre des mesures spécifiques pour mieux justifier l'emploi des fonds consacrés aux activités opérationnelles et instaurer une plus grande transparence à cet égard, compte tenu de la réorientation du système des Nations Unies pour le développement, qui vise notamment à promouvoir l'exécution des projets par les gouvernements ou par des entités nationales, la décentralisation, la délégation de pouvoirs et l'adoption d'une approche davantage axée sur les programmes, etc.

62. Ces directives de l'Assemblée générale, tout comme les mesures prises par les organes directeurs d'autres organismes des Nations Unies (voir plus haut paragraphe 57) constituent indéniablement des appels à la mobilisation en vue d'une relance du processus de décentralisation à l'échelle du système. Nous verrons dans la deuxième partie du présent rapport intitulée "Etude comparée des différentes approches", comment chaque organisation y a répondu.

Figure 7 : DEPENSES TOTALES DU SYSTEME DES NATIONS UNIES : 1970-1990  
(en millions de dollars des Etats-Unis)



Sources : DP/1991/69; DP/1991/74; A/46/206/Add.1 et statistiques du CCQA concernant les dépenses des organisations.

B. Résumé des progrès réalisés et des obstacles rencontrés

63. L'analyse détaillée, dans la deuxième partie du présent rapport, des progrès de la décentralisation dans chaque organisme du système ne représente qu'un condensé des constatations que l'Inspecteur a pu faire au cours des nombreux entretiens qu'il a eus à ce sujet et de l'examen de l'abondante documentation qui y est consacrée. En voici un résumé :

64. Dynamique : Depuis la publication en 1986 du rapport du Corps commun d'inspection, intitulé "Représentation locale des organisations du système des Nations Unies : structure et coordination" (JIU/REP/86/1) et l'adoption en 1989 par l'Assemblée générale des Nations Unies de la résolution 44/211 relative aux activités opérationnelles de développement, il y a eu visiblement une évolution au sein du système sur la question de la décentralisation. Certaines organisations s'adaptent plus vite tandis que d'autres semblent suivre un plan stratégique très précis (c'est le cas, par exemple, des organismes membres du Groupe consultatif mixte des politiques, de l'OIT et de l'UIT). Mais, considérés globalement, les efforts déployés par les différentes organisations ne sont ni synchronisés ni harmonisés : ils ne reposent sur aucune stratégie d'ensemble et ne visent aucun objectif supérieur expressément définis par le Comité administratif de coordination (CAC) au sein duquel toutes les organisations sont représentées, comme l'exigerait pourtant l'esprit de la résolution 44/211 de l'Assemblée générale et le mandat du CAC. Le CCQF(OPS) a tout de même pris tout récemment une première série de mesures dans ce sens. Mais il reste beaucoup à faire.

65. Coopération technique et programmes ordinaires : Hormis l'OMS, qui constitue une exception de taille, les organismes dissocient, à des degrés divers, leurs activités de coopération technique de leur programme ordinaire. C'est un fait qui, même s'il est contesté par certains organismes, semble assez évident à l'Inspecteur. Certes, plusieurs organismes ont entrepris dernièrement de rattacher leurs activités de coopération technique à leur programme de coopération technique ordinaire, mais ils sont loin d'être parvenus au degré d'intégration qui est la norme à l'OMS.

66. Contrairement à la plupart des autres organismes qui les financent au titre des dépenses d'appui aux projets, l'OMS finance ses services de coopération technique essentiellement par son budget ordinaire. Les autres organismes sont dotés d'un département de la coopération technique distinct, qui parfois coexiste difficilement avec les structures du programme ordinaire, ce qui n'est pas le cas de l'OMS dont pratiquement tous les départements organiques ont à connaître de questions de coopération technique qui transcendent les limites de leurs domaines de compétence respectifs. Si dans les autres organismes, les services de coopération technique sont organisés de façon à appuyer l'exécution de projets sur le terrain, à l'OMS les départements organiques ont tous vocation à appuyer les programmes sanitaires des Etats membres. Dans les autres organismes, les structures d'exécution des activités de coopération technique se trouvent pour l'essentiel au siège alors qu'à l'OMS, elles sont là où elles doivent être, c'est-à-dire sur le terrain, dans les bureaux régionaux. Ces différences capitales entre l'OMS et les autres organismes tiennent principalement au fait que la coopération technique

est expressément prévue dans la Constitution de l'OMS. Les actes constitutifs que la plupart des organismes (l'ONUDI constitue à cet égard une autre exception notable) ont adoptés à l'origine diffèrent de la Constitution de l'OMS en ce sens qu'ils mettent davantage l'accent sur les fonctions de coordination et sur les fonctions normatives et réglementaires à l'échelle mondiale que sur la coopération technique. Aussi l'Union internationale des télécommunications (UIT) a-t-elle décidé en 1989 de modifier son texte fondamental pour faire de la coopération technique pour le développement une obligation statutaire majeure. Cette réforme a ouvert la voie à une décentralisation progressive au sein de cette organisation.

67. Les organismes qui n'ont pas encore procédé à de semblables réformes statutaires depuis leur création sont peut-être en train de perdre un peu de vue les besoins de développement de la grande majorité de leurs membres, qui s'accroissent à un rythme rapide. Lorsque les fonctions liées au développement ne sont pas énoncées dans l'acte constitutif de l'organisation, lorsqu'elles ne sont pas étroitement combinées à celles du programme ordinaire et lorsqu'il n'y a pas de décentralisation délibérée, toutes les activités de développement entreprises sur le terrain ne peuvent, en toute logique, que se solder par une utilisation inefficace, voire même par le gaspillage des maigres ressources disponibles aux fins du développement. Un récent rapport du CCI consacré au programme de coopération technique de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) est venu confirmer cette corrélation. Il faut donc, de toute évidence, que les organisations qui ne l'ont pas encore fait s'efforcent de mieux intégrer les activités de coopération pour le développement dans leur programme ordinaire, en modifiant, si nécessaire, leurs statuts comme l'UIT l'a fait en 1989. En outre, chaque organisation devrait, compte tenu du volume de ses activités opérationnelles de développement et de la recommandation No 6 du présent rapport concernant l'établissement de structures régionales au sein du système des Nations Unies, se fixer un objectif en matière de décentralisation et se donner un délai déterminé pour l'atteindre.

68. Personnel permanent et personnel occupant des postes financés par des fonds extrabudgétaires : la décentralisation butte aussi sur un autre écueil, à savoir la distinction entre personnel permanent et personnel occupant des postes financés par des fonds extrabudgétaires. Cette distinction a été en fait l'un des principaux freins à la décentralisation. Le personnel occupant des postes financés par des fonds extrabudgétaires - c'est-à-dire essentiellement les agents engagés au titre de projets - est généralement recruté pour travailler sur le terrain où il se trouve donc concentré. Dans leur grande majorité, ces fonctionnaires savent peu de choses sur l'organisation qui les emploie et encore moins sur le système des Nations Unies. La plupart d'entre eux n'ont aucune expérience du siège. Ils ne peuvent ni appliquer efficacement les politiques de coopération technique des organisations ni leurs règlements et règles de gestion financière. Le principe qui veut que l'on justifie sa gestion en souffre. Le personnel permanent, par contre, semble être recruté pour travailler au siège où il est, de fait, concentré. Les fonctionnaires de cette catégorie sont la véritable mémoire institutionnelle des organisations, leurs meilleurs et leurs plus brillants éléments, leurs porte-drapeaux. En ce qui concerne la sécurité de l'emploi,

les fonctionnaires occupant des postes financés par des fonds extrabudgétaires sont moins bien lotis que le personnel permanent et sont les premières victimes en cas de crise budgétaire. Il semblerait de ce fait que le personnel de coopération technique jouisse d'un statut inférieur dans la plupart des organismes.

69. Universalité : L'Inspecteur a constaté également que certains organismes étaient enfermés dans un véritable dilemme : Ils avaient du mal à trouver un "juste équilibre" entre leur vocation "universelle" d'une part et leur mission de développement de l'autre. La vocation universelle, qui est jugée de la plus haute importance, nécessite généralement la présence au siège d'experts stratégiques formant la "masse critique" qu'il est impossible de décentraliser ou d'avoir en double sur le terrain sans que cela entraîne d'importantes incidences financières. Les postes "d'experts stratégiques" sont presque toujours financés par les budgets ordinaires. Là encore la distinction entre principe d'universalité et coopération technique semble être par trop artificielle. L'"universalité" et la coopération technique concernent tous les Etats membres des organisations. La coopération technique devrait idéalement créer dans les pays en développement les conditions politiques, socio-économiques et technologiques indispensables pour que les conventions, normes, règlements et règles de caractère universel adoptés dans les divers domaines dont s'occupent les organisations soient utiles et applicables. En ce sens, la coopération technique est étroitement liée aux activités de normalisation et de réglementation du système des Nations Unies.

70. Le manque de coordination des politiques dans certains Etats membres au sujet de la décentralisation est encore un autre problème qui mérite d'être signalé. Des Etats membres appuient la décentralisation dans certaines organisations mais y font objection dans d'autres. On a, au fond, le sentiment que certains chefs de secrétariat ont hésité à décentraliser du fait de ces signes contradictoires. Par exemple, l'utilisation du budget ordinaire pour financer la coopération technique est parfaitement acceptée à l'OMS mais n'est pas admise à l'OACI ni à l'ONUDI. Les Etats membres imposent une croissance "zéro" pour ce qui est du budget ordinaire mais versent de plus en plus de fonds extrabudgétaires. Ils reconnaissent au PNUD le rôle d'organisme central de financement et demandent l'adoption d'une approche-programme, la simplification et l'harmonisation des procédures d'exécution, etc., mais, en même temps, les fonds d'affectation spéciale et les fonds consacrés à des secteurs particuliers continuent de proliférer et de compliquer l'application pratique d'une approche-programme ainsi que la simplification et l'harmonisation des procédures d'exécution. S'ils veulent donner une nouvelle impulsion à la décentralisation, les Etats membres pourraient peut-être tenter de surmonter ces contradictions internes.

71. Le Coordonnateur résident est une institution qui a été très critiquée dans certains organismes à l'occasion de la présente étude : on a jugé que l'efficacité et l'utilité des fonctions de coordonnateur résident dépendaient surtout des qualités personnelles, de l'expérience de la gestion et de la réputation internationale du titulaire du poste et ne tenaient pas vraiment à l'institution elle-même. Les objectifs de la décentralisation au niveau des pays ne peuvent être pleinement atteints si le bureau du Coordonnateur résident n'a pas l'autorité nécessaire et ne fonctionne pas aussi efficacement

et aussi bien qu'il le faudrait pour tout coordonner. De l'avis des responsables des institutions spécialisées ces conditions ne sont généralement pas encore remplies.

72. Il n'y a pas au siège de la plupart des organisations de véritable culture ou éthique de la décentralisation même si certaines améliorations commencent à être perceptibles. Exception faite du mécanisme récemment mis en place à l'OIT, le roulement dans l'occupation des postes au siège et hors siège n'est une règle absolue dans aucune institution spécialisée. Les activités menées sur le terrain doivent obligatoirement donner lieu à la présentation de rapports au siège mais jamais l'inverse. Les décisions seraient prises avec beaucoup de retard au siège nonobstant le caractère urgent des opérations menées sur le terrain, etc.

73. La délégation de pouvoirs et le respect des principes de responsabilité sont deux aspects connexes de la décentralisation qui, vu leur importance, mériteraient de faire l'objet d'une étude distincte. La situation actuelle dans l'ensemble des organisations (OMS et organismes membres du Groupe consultatif mixte des politiques exceptés) peut être résumée comme suit :

Personnel : Le recrutement sur le plan international de personnel pour les projets demeure centralisé au siège. Les bureaux extérieurs ne peuvent recruter du personnel local que pour quelques mois et à des postes subalternes.

Achats : Les représentants hors siège peuvent passer des commandes d'une valeur inférieure à 20 000 dollars des Etats-Unis (ce plafond était encore, il y a peu, de 10 000 dollars). Les achats demeurent très centralisés même lorsqu'il s'agit de commandes passées au niveau local, celles-ci devant toujours dans la plupart des cas être traitées et réglées par le siège. Les fonctionnaires du siège chargés des achats/des fournitures se rendent rarement sur le terrain pour se rendre compte des possibilités d'achats sur place.

Contrats de sous-traitance : Les représentants hors siège peuvent faire des appels d'offres à l'échelon local dans des limites prescrites mais ils ne peuvent exercer aucun contrôle sur les ressources.

Responsabilité : C'est toujours le siège qui est responsable et qui assure les fonctions de contrôle (vérification des comptes, surveillance, évaluation, etc.). Comme on l'a déjà vu, le personnel permanent qui connaît bien les règles de gestion financière et administrative des organisations ainsi que leurs mécanismes de gestion est généralement concentré au siège, nonobstant la croissance considérable du volume des activités opérationnelle des organisations et les responsabilités accrues qu'il leur faut assumer.

Approbation des projets : Cette procédure se déroule habituellement au siège, de même que, dans la plupart des cas, l'approbation des projets révisés et la signature des descriptifs de projets. Parfois les représentants hors siège peuvent s'en charger mais uniquement avec l'autorisation du siège.

Fonds : La situation à cet égard est assez floue. La mesure dans laquelle les représentants hors siège peuvent engager financièrement leur organisation et effectuer des décaissements dépend en grande partie des conditions d'utilisation des comptes d'avances temporaires. Les appels de fonds ne sont généralement pas effectués par les représentants hors siège.

74. La question des pouvoirs généralement limités que les sièges délèguent aux bureaux extérieurs a été brièvement évoquée dans le rapport du CCI de 1986 sur la représentation locale des organisations du système des Nations Unies. En voici un extrait : "Certaines institutions se montrent d'une prudence ou d'une réticence extrêmes lorsqu'il s'agit de donner à leurs agents locaux la responsabilité et le pouvoir de prendre, sans en référer au siège, les mesures qui s'imposent. De nombreuses procédures administratives appliquées par le siège font obstacle à une réelle décentralisation, diminuent l'efficacité des travaux effectués à l'échelon local et en augmentent le coût. Trop de décisions sont subordonnées à l'approbation du siège. Les Inspecteurs ont appris que les objectifs des bureaux extérieurs étaient parfois battus en brèche par des contrôles exercés à un échelon inférieur au siège. Les représentants des institutions au niveau national devraient être des administrateurs expérimentés et qualifiés, choisis pour leur capacité de gestion et leur aptitude à faire preuve d'esprit d'initiative et à exercer leur jugement : ils devraient être habilités à prendre les décisions nécessaires à l'échelon local. Les Inspecteurs ont eu connaissance de cas où les représentants jugeaient que l'approche suivie par le siège de leur organisation allait à l'encontre du but recherché : par exemple, un représentant qui avait besoin d'urgence de personnel temporaire pour mener à bien des activités qui avaient déjà été approuvées n'a pas pu prendre de décision à cet effet sans l'autorisation du siège, autorisation qu'il a en fait reçue, mais si tardivement que les travaux prévus s'en sont trouvés compromis. Les procédures administratives devraient aider et non entraver les buts des bureaux extérieurs. Il faudrait donc que le rôle, les fonctions et les procédures du siège à l'égard des bureaux extérieurs soient clairement définis et conçus de manière à permettre de prendre rapidement les décisions à l'échelon local".

75. Cette situation est peut être due, une fois encore, à l'absence d'une éthique de la décentralisation, non seulement dans les relations entre le siège et les services extérieurs, mais aussi au siège même où le processus décisionnel est très centralisé et entre le siège et les organes directeurs qui ont de plus en plus tendance à pratiquer une "micro-gestion" des programmes déjà approuvés. Aux directives des organes directeurs s'ajoutent les règles de responsabilité que les principaux donateurs fixent, chacun de son côté, règles qui sont si strictes qu'elles conduisent les sièges à adopter des méthodes de gestion excessivement prudentes et donc centralisées. Certains donateurs sont de plus en plus enclins à imposer leurs propres priorités, préférences et desiderata aux organisations, y compris des obligations différentes en matière de responsabilité, ce qui a pour effet de réduire la marge de manoeuvre et les pouvoirs dont disposent les chefs de secrétariat pour faire respecter les priorités des programmes ordinaires approuvés par les organes directeurs et de freiner la délégation de pouvoirs aux représentants hors siège. Il faut donc, selon l'Inspecteur, qu'une plus grande confiance

s'instaure en matière de gestion entre les organes de décision et les chefs de secrétariat de sorte que les services internes de contrôle de l'exécution des tâches et d'examen de la gestion puissent être encore renforcés et pleinement exploités tant pour le budget ordinaire que pour les autres sources de financement.

76. Composition du personnel de la catégorie des administrateurs : Selon l'Inspecteur, la tendance à pourvoir les postes d'administrateurs recrutés sur le plan international, dans les services décentralisés, en faisant appel essentiellement à des fonctionnaires originaires de la région va à l'encontre du but ultime de la décentralisation. Le réseau multilatéral, de dimension planétaire, que constitue le système des Nations Unies, offre un cadre unique pour mettre en commun et partager des données d'expérience, des techniques et des idées novatrices. La décentralisation des organisations permet donc à toutes les régions du monde de participer à cette mise en commun des connaissances et des expériences à l'échelle mondiale. Mais cet objectif ne pourra être vraiment atteint que si la composition du personnel des services décentralisés reflète parfaitement le caractère international, multiracial et multiculturel qui est la marque du système des Nations Unies et qui distingue fondamentalement les structures décentralisées du système des institutions exclusivement régionales et nationales.

77. Les programmes du système des Nations Unies doivent absolument tenir compte des particularités socio-culturelles locales, ce à quoi travaillent, d'une part, les institutions régionales et nationales opérant en interaction avec les organismes des Nations Unies et, d'autre part, les administrateurs recrutés sur le plan local, qui sont de plus en plus nombreux dans les structures décentralisées des organisations. Les fonctionnaires recrutés sur le plan international sont censés, par définition, mettre à profit la précieuse expérience qu'ils ont acquise à travers le monde pour trouver une solution aux problèmes de développement et tirer de ce travail de nouveaux enseignements qui pourront leur être utiles lors de leurs affectations ultérieures. Il est donc tout à fait regrettable qu'il y ait si peu de ressortissants de pays en développement parmi les fonctionnaires des bureaux européens décentralisés du système des Nations Unies et si peu de ressortissants de pays développés parmi les membres du personnel des bureaux extérieurs en dehors de l'Europe. La décentralisation n'autorise pas à pratiquer l'exclusion raciale qui est contraire à l'esprit, sinon à la lettre, des actes constitutifs des organismes des Nations Unies.

78. L'Inspecteur recommande donc que des mesures appropriées soient prises pour rétablir, lorsqu'il y a lieu, le caractère international de tous les services décentralisés à travers le monde et notamment des commissions économiques régionales de l'ONU, des bureaux régionaux de l'OMS (à l'exception de l'OPS) et des services hors siège des organismes membres du Groupe consultatif mixte des politiques. Le chef du secrétariat de chaque organisation devrait poser pour principe que dans les services décentralisés la proportion d'administrateurs recrutés sur le plan international, originaires d'une même région (exception faite des administrateurs recrutés sur le plan national, des experts associés et des administrateurs auxiliaires) ne devrait pas dépasser 40 %.

79. Communications : Un point positif relevé à l'occasion de la présente étude concerne la modernisation générale des réseaux de communications et des systèmes informatiques de gestion qui tiennent une place importante dans tout processus de décentralisation. Plusieurs organisations, notamment celles qui sont membres du Groupe consultatif mixte des politiques ont, chacune de son côté, sensiblement renforcé leurs moyens de télécommunications avec les bureaux extérieurs. Mais si l'on considère l'ensemble des organismes appliquant le régime commun, des efforts accrus s'imposent pour mettre en place un réseau mondial intégré de télécommunications qui permettrait de faire d'importantes économies, rendrait plus aisées les communications entre le siège et les bureaux extérieurs d'une part, et entre les différents bureaux extérieurs de l'autre, et faciliterait les processus de décentralisation et de contrôle de la gestion. Ce réseau peut être considéré comme tout à fait réalisable depuis l'adoption par la Conférence de plénipotentiaires de l'UIT, en 1989, de la résolution 50 autorisant l'Organisation des Nations Unies à acheminer par son réseau les communications des institutions spécialisées ainsi que celles des organisations déjà raccordées au réseau de l'ONU. D'après une analyse de coût-utilité effectuée par un consultant de l'UIT, la mise en place d'un réseau commun à l'ensemble du système devrait permettre de réaliser chaque année plus de 40 millions de dollars des Etats-Unis d'économie, chiffre qui est à rapprocher des dépenses que les organismes appliquant le régime commun consacrent actuellement aux télécommunications et qui s'élèvent au total à 100 millions de dollars des Etats-Unis par an. Toutes les organisations devraient donc tirer parti du réseau mondial des Nations Unies et le Comité consultatif pour la coordination des systèmes d'information (ACCIS) du CAC devrait s'attacher à intensifier les efforts de coopération dans ce sens, dans le cadre d'une approche concertée de la décentralisation.

80. Rôle du CAC : Vu le rôle capital que le CAC peut et devrait idéalement jouer en vue de l'élaboration d'une approche plus rigoureuse et concertée de la décentralisation conformément à l'esprit de la résolution 44/211 de l'Assemblée générale et compte tenu des fonctions de coordination qui sont les siennes, l'Inspecteur recommande que cet organe entreprenne une étude détaillée de certains aspects de la décentralisation afin de voir s'il serait possible de parvenir à une plus grande uniformité en ce qui concerne l'étendue des pouvoirs délégués par les sièges à leur représentation sur le terrain, à une harmonisation des classes des postes des représentants hors siège et des qualifications exigées de ces derniers et à une collaboration plus étroite en ce qui concerne les systèmes de communications, non seulement entre le siège et les bureaux extérieurs, mais aussi entre les bureaux extérieurs. La position que le CCQF(OPS) a prise tout récemment à ce sujet devrait être considérée simplement comme un premier pas timide. On peut voir à la lumière des constatations et conclusions du présent rapport, qu'il reste encore beaucoup à faire.

#### IV. VERS UN SYSTEME REGIONAL DE DECENTRALISATION

81. Pour que l'ensemble du système des Nations Unies puisse adopter une approche commune à l'égard de la décentralisation, il faudrait d'abord lever l'ambiguïté actuelle quant à l'importance relative à attribuer à la représentation au niveau national et au niveau régional du point de vue de l'efficacité et de l'utilité d'une telle représentation par rapport à son coût. Certaines organisations ne sont actuellement représentées qu'au niveau national, d'autres seulement au niveau régional ou sous-régional, d'autres encore aux deux niveaux et certaines enfin n'ont pas de représentation dans les pays ou passent par l'intermédiaire du représentant résident du PNUD. Par ailleurs, les représentants des organisations ayant des bureaux régionaux ou sous-régionaux n'ont pas tous les mêmes pouvoirs ni la même compétence territoriale. De plus, certaines organisations représentées à la fois au niveau national et au niveau régional accordent un rôle de premier plan soit à leur représentation nationale (FAO et ONUDI), soit à leur représentation régionale ou sous-régionale (OMS et UNESCO). Il semble que seul l'UNICEF accorde le même poids aux deux niveaux de représentation. Des facteurs importants tels que l'étendue géographique, l'effectif de la population, le stade de développement, les capacités dont disposent les pouvoirs publics pour ce qui est de l'utilisation de techniques modernes, ou encore l'existence d'une infrastructure appropriée, conditionnent les rapports entre les organisations et les pays hôtes, ainsi que l'emplacement, l'importance et la structure des représentations. Des pays comme la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Brésil ou le Nigéria rempliraient les conditions requises pour accueillir des structures sous-régionales, à condition bien entendu que les autorités concernées le souhaitent.

82. La répartition générale actuelle des représentations montre que les organisations appartenant au Groupe consultatif mixte des politiques sont fortement représentées au niveau national, ce qui semble conforme à la nature essentiellement opérationnelle de leur mandat et de leurs activités. Parmi les institutions spécialisées, seules l'OMS et la FAO ont mis en place un réseau serré de bureaux de représentation dans les pays venant s'ajouter aux structures de représentation régionales. Leurs bureaux comptent cependant rarement plus de deux ou trois fonctionnaires de la catégorie des administrateurs, ce qui amène à s'interroger sur leur rapport coût-avantages. D'autres institutions spécialisées paraissent préférer une approche régionale ou sous-régionale de la décentralisation, sans aucun doute pour des raisons de coût et d'efficacité (c'est par exemple le cas de l'OACI, de l'OIT, de l'OMM, de l'UNESCO et de l'UIT). Certaines institutions (AIEA, OMI et UPU) qui n'ont pas de bureaux hors siège disposent de services régionaux consultatifs. L'OMPI est la seule à poursuivre encore une certaine forme de décentralisation sur le terrain.

83. Bien que les textes fondamentaux des différentes organisations ne prévoient pas de représentation dans les pays, la plupart d'entre eux demandent, explicitement ou implicitement, la création de structures régionales de coopération. Les gouvernements des Etats membres sont, en fait les "représentants" et le bras séculier des organisations sur leurs territoires respectifs. L'Acte constitutif de l'UNESCO va plus loin encore, puisqu'il y est question de "commissions nationales". Une décentralisation régionale permettrait en outre de tenir compte de la place de plus en plus

grande prise par les régions dans les relations politiques et économiques internationales, comme en témoigne la multiplication, partout dans le monde, ces dix dernières années, d'organisations et d'associations intergouvernementales ou professionnelles régionales et sous-régionales. Par ailleurs, les organes directeurs des organisations fonctionnent sur la base de groupements régionaux qui sont devenus des institutions à part entière.

84. De plus, les efforts de protection de l'environnement et de développement socio-économique entrepris dans le monde entier affichent, d'une région à l'autre, des différences de plus en plus marquées et des caractéristiques spécifiques qui supposent l'adoption d'approches propres à chaque région, ce qui pourrait amener à compléter ou à renforcer les dispositions actuelles des textes de base relatives à la décentralisation. Par exemple, l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord pourraient souhaiter privilégier plus particulièrement la protection de leur écosystème et l'action en faveur des personnes âgées, qui représentent une fraction de plus en plus importante de leur population; pour les pays d'Europe orientale et de la Communauté d'Etats indépendants, la tâche prioritaire pourrait être de gérer les transformations économiques et les flux d'investissements pour le développement; les pays d'Amérique du Sud pourraient chercher en priorité à éliminer les disparités de revenus, à lutter contre le trafic de la drogue et à renforcer les moyens de gestion de la dette. L'Afrique pourrait donner la priorité à la lutte contre l'analphabétisme et la pauvreté, à la mise en place d'institutions politiques propres à assurer la stabilité et à des programmes de formation professionnelle de masse destinés à renforcer les capacités nationales d'exécution; l'Asie, pourrait chercher en priorité à acquérir et à appliquer des techniques de pointe pour renforcer sa compétitivité, et à limiter la croissance démographique; etc.

85. Etant donné leur caractère universel, il ne fait pas de doute que les organismes du système continueront d'adopter des plans d'action fondés sur des stratégies mondiales. Toutefois, pour pouvoir être appliqués de manière satisfaisante et donner les résultats escomptés, les programmes mondiaux devront être adaptés en fonction des conditions culturelles, sociales et économiques de chaque région et, à terme, de chaque sous-région et de chaque pays. Le Secrétaire général de l'ONU a également insisté sur cette approche dans un rapport récent 6/ consacré à la paix et à la sécurité, et dans lequel on peut lire que : "aux termes de la Charte, le Conseil de sécurité a - et continuera d'avoir - la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais l'action régionale, par le biais de la décentralisation, de la délégation et de la coopération aux efforts de l'Organisation des Nations Unies, pourrait non seulement rendre plus légère la tâche du Conseil, mais contribuer également à la création d'un sentiment plus fort de participation, de consensus et de démocratisation en ce qui concerne les affaires internationales".

---

6/ Agenda pour la paix (A/47/277, 17 juin 1992).

86. Le Corps commun d'inspection a déjà publié un certain nombre de rapports dans lesquels il recommandait de renforcer l'efficacité opérationnelle des structures régionales des organisations du système. On peut notamment citer à cet égard le rapport de 1975, intitulé Rapport sur les structures régionales du système des Nations Unies (JIU/REP/75/2), qui, entre autres, recommandait aux organismes du système :

- i) de convenir d'une définition uniforme des régions et des sous-régions et d'un même emplacement pour les bureaux sous-régionaux et régionaux;
- ii) de décentraliser suffisamment les pouvoirs et les responsabilités au profit des bureaux régionaux, et d'accompagner cette décentralisation de la réaffectation d'une part suffisante du personnel et des ressources;
- iii) de renforcer les liens techniques et de coopération entre les structures régionales du système et les organisations intergouvernementales régionales qui ne font pas partie du système;
- iv) d'associer les commissions économiques régionales et les autres bureaux régionaux aux activités de programmation par pays;
- v) d'améliorer la communication et les relations de travail entre les commissions économiques régionales et les autres bureaux régionaux du système; etc.

87. L'Assemblée générale énonce à peu près les mêmes principes à la section IV de l'annexe de sa résolution 32/197 consacrée à la coopération régionale et interrégionale. Dans un rapport de 1985, intitulé Contributions à une réflexion sur la réforme des Nations Unies (JIU/REP/85/9), le Corps commun d'inspection préconisait la création "d'agences régionales de développement" pluridisciplinaires et s'occupant en même temps de santé, d'agriculture, d'industrie, d'éducation, etc. Selon ce rapport, l'approche sectorielle est totalement inadaptée à des problèmes de développement qui relèvent d'une approche intégrée et d'une coopération organique entre toutes les parties prenantes; toute action sur le développement à l'échelle mondiale aboutit à ignorer les spécificités régionales ou nationales et conduit à une vision superficielle des problèmes. Le rapport conclut que "la solution ne peut être que régionale (ou sous-régionale) et intégrée, ce qui signifie qu'il faut envoyer 'sur le terrain' tous ceux qui ont à s'occuper du développement".

88. La situation politique, économique et sociale internationale connaît actuellement des changements profonds qui sont en eux-mêmes un appel pressant en faveur d'une réforme en profondeur des structures et des approches opérationnelles du système des Nations Unies. La sécheresse, la famine et la pandémie de SIDA ravagent des régions entières. Il est clair que la communauté internationale doit répondre aux nouvelles et immenses attentes des pays d'Europe centrale et orientale et de la Communauté d'Etats indépendants, tout comme elle doit également faire face aux conséquences des guerres civiles qui existent dans de nombreuses régions du monde, avec leur cortège de réfugiés et de personnes déplacées. Le développement rapide des opérations de maintien de la paix et des opérations complexes menées par l'ONU, pour un coût qui,

selon les estimations, approcherait les 3 milliards de dollars des Etats-Unis en 1992, a ouvert un nouveau front dans la lutte internationale contre le dénuement et la misère humaine. Etant donné qu'il ne saurait y avoir de développement dans un contexte de famine, de pandémie, de guerre civile ou de populations déplacées, le système des Nations Unies doit aujourd'hui faire face aux multiples manifestations d'un phénomène unique qui ne peuvent être éliminées au moyen des approches traditionnelles par secteur ou dans le cadre de la structure actuelle des activités opérationnelles. Il doit agir de manière disciplinée et intégrée.

89. La volonté morale du système des Nations Unies d'adopter une approche intégrée et de s'attaquer aux problèmes prioritaires qui se posent aujourd'hui dans le monde en concentrant ses diverses forces de façon à apporter une réponse cohérente est mise à rude épreuve étant donné que pratiquement tous les Etats membres des diverses organisations sont activement engagés dans la voie de l'intégration économique pour leur intérêt mutuel. Des entreprises dont les ressources tant humaines que financières sont plusieurs fois supérieures à celles du système des Nations Unies fusionnent ou se regroupent pour être encore plus compétitives et réaliser des économies d'échelle. Si des Etats membres sont prêts à renoncer à une partie de leur souveraineté au nom du bien commun, et si les entreprises privées sont prêtes à perdre leur identité pour accroître leurs profits, pourquoi les organismes du système ne seraient-ils pas capables de se débarrasser de la contrainte que constitue la notion de "compétence sectorielle" et de surmonter l'isolationnisme inscrit dans leurs actes constitutifs au nom de l'intérêt supérieur qu'est le bien-être de l'humanité ?

90. L'Inspecteur est fermement convaincu que le moment est venu pour les Etats membres d'adopter, au sein des organes appropriés, des mesures courageuses de réforme des structures opérationnelles du système des Nations Unies. Afin d'aider les organismes directeurs à revoir ces structures, l'Inspecteur formule les recommandations ci-après. Le Conseil économique et social des Nations Unies, agissant conformément à son mandat tel qu'il a été revitalisé, et en vertu des Articles 55, 62 et 63 de la Charte, devrait entreprendre des études et engager des consultations avec les organes directeurs concernés du système des Nations Unies pour le développement en vue de déterminer s'il est possible de créer, dans le cadre du système, des structures ou des mécanismes de développement régionaux intégrés et pluridisciplinaires comparables aux banques régionales de développement.

91. Les mécanismes proposés permettraient au système des Nations Unies pour le développement de concrétiser solidement la coopération interinstitutions et de mieux prendre en compte les spécificités régionales, sous-régionales et nationales. Ils pourraient, par exemple, être mis en place selon les modalités suivantes :

a) Ils pourraient regrouper les structures régionales hors siège actuelles du système ainsi que les unités organiques du siège des différentes organisations chargées des opérations sur le terrain. Ces unités organiques pourraient par conséquent être totalement décentralisées au niveau régional.

b) Les mandats et les programmes des diverses commissions économiques régionales pourraient être revus et, si nécessaire, remaniés, de manière à pouvoir intégrer pleinement les commissions aux nouveaux dispositifs régionaux, que l'on pourrait simplement appeler "commissions régionales du système des Nations Unies" avec des mandats et des programmes dont les orientations auraient été redéfinies.

c) Les chefs de secrétariat des nouvelles structures pourraient être nommés par le CAC sur la seule base de leurs titres et de leurs capacités. La répartition géographique des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs de chaque structure régionale respecterait scrupuleusement le caractère international et multiracial du système des Nations Unies, et il ne pourrait y avoir plus de 40 % de fonctionnaires de cette catégorie originaires d'une seule et même région. En attendant la création des nouveaux mécanismes, la composition par origine géographique du personnel de la catégorie des administrateurs des bureaux régionaux et des commissions économiques régionales actuels serait modifiée en conséquence.

d) L'organe directeur, au niveau mondial, de ces nouvelles structures régionales serait le Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies cependant que les organes directeurs régionaux pourraient être constitués au niveau des chefs d'Etat ou de leurs représentants. On pourrait pour cela faire appel aux organisations intergouvernementales régionales existantes (telles que l'Organisation des Etats américains, la Ligue arabe, l'Organisation de l'unité africaine, la Communauté économique européenne, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, etc.).

e) Les nouvelles structures régionales seraient dotées de budgets distincts auxquels les organismes du système contribueraient de manière proportionnelle, comme pour les organes du CAC.

f) Les structures régionales pourraient ou non être chargées de créer et de superviser des bureaux sous-régionaux et nationaux unifiés, dont la mise en place, la structure, le renforcement ou l'allégement seraient décidés en fonction d'une stratégie sélective mettant l'accent sur les besoins et les problèmes, ainsi que de considérations de rentabilité et d'efficacité par rapport au coût plutôt que dans le cadre de l'approche fragmentaire actuelle qui consiste pour chaque organisation à avoir une représentation au niveau national.

g) Le rôle du siège des différentes organisations dans le domaine du développement serait limité aux thèmes et aux problèmes interrégionaux et mondiaux (recherche et analyse, collecte de fonds et coordination conceptuelle au niveau mondial).

h) La mise en place des structures proposées pourrait se faire de façon différenciée, c'est-à-dire en tenant compte de l'importance et de la nature des problèmes de développement de chaque région. Par exemple, on pourrait vérifier la faisabilité de ces structures en commençant par l'Europe orientale et la Communauté d'Etats indépendants et par l'Afrique, qui sont deux régions où une action intégrée de la part des organisations est terriblement nécessaire.

92. L'intérêt des nouvelles structures proposées pourrait également être justifié de la façon suivante :

a) Pour faire face efficacement aux nouvelles réalités et aux nouvelles tâches prioritaires au niveau mondial, et notamment pour appliquer le programme Action 21 adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Sommet de la planète Terre), le Conseil économique et social a entrepris des réformes sans précédent de sa structure ainsi que de ses organes subsidiaires afin de revitaliser son rôle global de coordination des politiques de l'ensemble des organismes du système des Nations Unies. Pour que ce programme de réformes intergouvernemental atteigne pleinement ses objectifs, cependant, il sera peut-être nécessaire que les diverses organisations réforment et revitalisent sensiblement elles aussi les structures qui leur permettent d'exécuter leurs programmes dans les domaines économique et social et les domaines connexes. Du fait qu'elles seront implantées dans les régions, les nouvelles structures proposées ci-dessus devraient permettre aux membres du CAC d'appliquer beaucoup plus facilement sur le terrain, avec rapidité, efficacité et d'une manière intégrée, les directives adoptées par l'Assemblée générale et par le Conseil économique et social, ce que ne permettent guère les programmes et approches fragmentés actuels qui entraînent des doubles emplois, chaque organisation étant responsable devant ses organes directeurs auxquels elle fait rapport.

b) Bien que les différentes commissions régionales n'aient pas toutes les mêmes capacités pour assurer la coordination interinstitutions dans leurs régions respectives, comme le prévoit la résolution 32/197 de l'Assemblée générale, il est clair que les commissions économiques pour l'Afrique et pour l'Europe ne pourront à elles seules quelles que soient leurs capacités faire face aux immenses problèmes que connaissent l'Afrique, d'une part, et les pays d'Europe orientale et de la Communauté d'Etats indépendants, d'autre part. Une coalition plus large et à un niveau plus élevé à l'échelle du système, qui pourrait prendre la forme des nouveaux mécanismes régionaux proposés, paraît donc indispensable.

c) L'intégration, aux niveaux des pays, des programmes et des bureaux de représentation de l'ensemble des organismes du système, qui est une idée de plus en plus largement acceptée, semblerait justifier l'adoption d'une approche similaire au niveau régional, ce qui permettrait, sur le plan financier, à toutes les institutions, même aux plus petites, d'être représentées sur le terrain dans le cadre d'une structure intégrée.

d) Les nouvelles modalités de coopération technique énoncées dans la résolution 44/211 de l'Assemblée générale, et en particulier le nouvel accent mis sur l'approche-programme, l'exécution par les gouvernements et le renforcement des capacités, ne peuvent bénéficier d'un appui suffisant si cet appui est fourni à distance, depuis le siège de l'organisation, comme c'est le cas actuellement. Le modèle décentralisé de l'OMS montre qu'il faut être plus proche des pays pour pouvoir fournir un appui technique permanent. Contrairement aux projets, les programmes ont une durée indéfinie.

e) La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, ainsi que divers rapports récemment présentés par le Secrétaire général de l'ONU (Agenda pour la Paix, Activité de l'Organisation, processus de restructuration), mettent plus que jamais l'accent sur la nécessité d'adopter, à l'égard des questions de développement, une approche intégrée englobant tout à la fois les aspects environnementaux, politiques, économiques, sociaux, démographiques et culturels. Les nouveaux mécanismes dont la création est proposée devraient permettre d'appliquer facilement cette nouvelle approche.

93. La faisabilité des nouveaux arrangements pourrait être justifiée de la façon suivante :

a) En application de la résolution 1992/40 du Conseil économique et social, dans laquelle le Conseil réaffirme l'importance qu'il attache à une démarche cohérente et à une présence intégrée des organismes des Nations Unies dans les Etats baltes et la Communauté d'Etats indépendants, le Secrétaire général a déjà ouvert dans six pays de la région un premier groupe de bureaux intégrés pour l'ensemble du système. Bien que leur compétence ne s'exerce pour l'instant qu'au niveau des pays, ces bureaux montrent qu'une approche similaire pourrait être adoptée au niveau régional.

b) Les organisations membres du Groupe consultatif mixte des politiques ainsi que les entités qui se consacrent presque exclusivement aux activités opérationnelles de développement et aux opérations de secours d'urgence continueraient de concentrer l'essentiel de leur action au niveau des pays et serviraient de mécanismes d'alerte pour le reste du système. Les commissions régionales, qui seraient intégrées selon des modalités appropriées à d'autres entités organiques de l'ONU et organismes techniques du système, seraient chargées de traduire les politiques et stratégies mondiales en schémas et programmes qui seraient plus spécialement adaptés à chaque région et exécutés par les gouvernements concernés avec l'aide des services opérationnels du système dans le pays.

c) Les commissions régionales ont déjà créé des unités administratives communes avec d'autres organismes du système. Cela montre bien qu'il est possible d'étendre ces arrangements à un plus grand nombre d'organismes techniques, voire à l'ensemble des organismes du système, y compris les bureaux régionaux du PNUD, en fonction des besoins de chaque région dans le domaine du développement.

d) La création des structures proposées n'entraînerait pas de dépenses supplémentaires - au contraire - si elle se faisait de la manière préconisée par l'Inspecteur, par exemple en regroupant les ressources régionales existantes - ou la plupart d'entre elles - et en décentralisant les services de coopération technique qui se trouvent actuellement aux sièges des différentes organisations, ce qui serait d'autant plus facile que ces services sont déjà organisés par région.

e) L'exécution par les gouvernements et l'introduction d'un nouveau régime de remboursement des dépenses d'appui, qui devraient intervenir à terme, pourraient conduire à remettre en question l'existence de services d'appui et de coopération technique importants et coûteux aux sièges des différentes organisations. Les ressources limitées dont disposerait chaque organisation pourraient être utilisées de façon plus économique et sans aucun doute plus efficace par les structures intégrées mises en place au niveau régional.

f) La participation à ces structures intégrées ne se traduirait pas nécessairement, pour les différentes organisations, par la perte de l'identité que leur confère leur acte constitutif respectif, et des arrangements spéciaux pourraient être envisagés entre les nouvelles structures et les organismes régionaux de l'OMS en raison du caractère particulier de ces derniers.

94. Les avantages à attendre des mécanismes proposés sont notamment les suivants :

a) Des économies importantes au titre des dépenses d'infrastructure et de personnel.

b) Des systèmes intégrés de contrôle de gestion et de contrôle financier permettant aux différentes organisations de s'acquitter plus facilement et plus efficacement de leur obligation de rendre compte de la gestion administrative et financière de l'ensemble des opérations menées sur le terrain.

c) Une coopération plus féconde entre les organisations, agissant comme une force d'intervention unifiée et les institutions financières multilatérales, comme cela a été souligné dans un récent rapport du Corps commun d'inspection intitulé : "Coopération entre le système des Nations Unies et les institutions financières multilatérales" (JIU/REP/92/1).

d) L'intégration effective au niveau régional des capacités analytiques, technologiques et opérationnelles des organisations, ce qui renforcerait considérablement les avantages comparatifs dont elles jouissent par rapport à d'autres partenaires de développement et pourrait même leur garantir une aide financière accrue de la part des donateurs en faveur de leurs programmes opérationnels.

e) La possibilité pour les nouvelles structures de jouer le rôle de courroies de transmission cohérentes entre, d'une part, l'Assemblée générale des Nations Unies, le Conseil économique et social et les organes directeurs des institutions spécialisées et, d'autre part, les gouvernements et les bureaux unifiés de représentation dans les pays.

f) La fourniture d'un appui aux pays à partir d'une structure régionale, ce qui semblerait justifié dans les cas où les capacités de coordination et d'administration des pays concernés sont peu développées, ou lorsque les organismes publics sont débordés en raison de troubles sociaux ou de guerres civiles, étant donné que les programmes régionaux et sous-régionaux impliquent, pour les services nationaux, une participation moins importante que les programmes par pays et qu'ils sont moins touchés par les changements de gouvernement ou par l'instabilité socio-économique.

95. Certaines conditions préalables sont indispensables au succès des nouveaux mécanismes. C'est ainsi qu'il faudra par exemple :

a) Faire en sorte que l'ensemble des institutions spécialisées participant pleinement à la conception, à la dotation en personnel et à la gestion des mécanismes proposés, auxquels les institutions de Bretton Woods pourraient également être invitées à participer.

b) Apporter le plus grand soin à la sélection des futurs responsables des mécanismes proposés et à l'organisation de la structure de direction de ces mécanismes; ils pourraient par exemple être dotés d'un conseil d'administration semblable à celui des institutions financières multilatérales et nommé par le CAC.

c) Veiller à ce que les mécanismes ne soient pas des monstres régionaux; ils devraient tenir compte des différences existant au sein de leurs régions respectives en créant des équipes sous-régionales, semblables aux Centres multinationaux de programmation et d'exécution de projets (MULPOC) mis en place par la Commission économique pour l'Afrique, mais avec des moyens analytiques, techniques et opérationnels beaucoup plus importants.

d) Définir de nouveaux descriptifs de postes et de nouvelles stratégies de programmes de façon à aborder de front les problèmes de développement les plus graves que connaît chaque région, comme par exemple la mise en place de cadres généraux pour les transformations économiques dans les pays d'Europe orientale et de la Communauté d'Etats indépendants ou l'éradication de la pauvreté et de l'analphabétisme en Afrique et en Asie.

e) Alors qu'aujourd'hui l'aide en faveur du développement est en baisse partout dans le monde et qu'une grande partie de cette aide est consacrée aux programmes de secours d'urgence, il est clair que l'objectif prioritaire de certains des mécanismes proposés devrait être l'intégration économique ainsi que la création et la bonne gestion de ressources dans leurs régions respectives. Pour cela, il sera nécessaire de mettre davantage l'accent sur le renforcement et le regroupement en réseaux d'institutions régionales et sous-régionales de divers secteurs, sur l'appui au secteur privé et sur l'adoption de stratégies, de politiques et de lois de promotion des investissements allant de pair avec un renforcement général des capacités nationales en matière de gestion et de technologie.

## V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### A. CONCLUSIONS

96. Bien que la décentralisation soit un sujet abondamment débattu au sein du système des Nations Unies depuis de nombreuses années, ce n'est qu'au cours des deux dernières années que quelques organisations ont commencé à la mettre en pratique. Les profonds changements qui sont intervenus dans la composition des organisations, ainsi que dans les structures politiques, économiques et sociales internationales depuis que le système des Nations Unies a vu le jour,

et d'une façon plus spectaculaire dans un passé récent, avec la fin de la guerre froide, ont légitimement accentué la pression en faveur d'une réforme complète des structures opérationnelles du système afin de lui permettre d'instaurer des rapports plus féconds avec la collectivité universelle des régions, peuples et cultures qu'il dessert.

97. La trame générale des réformes étant ainsi définie, toute discussion sérieuse de la question de la décentralisation devrait commencer par un examen de l'emplacement actuel des sièges des organisations et, éventuellement, le transfert progressif de certains d'entre eux pour parvenir à une meilleure répartition à travers le monde. En outre, il faudrait mieux mettre à profit les sessions périodiques des organes directeurs des organismes du système afin d'avancer concrètement sur la voie de la décentralisation en les organisant en dehors des sièges selon une formule de roulement entre les régions.

98. Les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies et des organes directeurs d'autres organismes du système constituent des directives qui font autorité pour mener à bien l'indispensable restructuration du système des Nations Unies. Globalement, les progrès réalisés ont été mitigés et aucune stratégie d'ensemble claire n'a encore été définie en matière de décentralisation au niveau du CAC, si l'on excepte les premières mesures en ce sens prises très récemment par le CCQF(OPS).

99. L'Inspecteur conclut qu'une démarche concertée et stratégique de ce type associant tous les organismes des Nations Unies est indispensable et doit être mise en oeuvre d'urgence compte tenu de l'évolution rapide de la nature et de l'ampleur des activités opérationnelles de développement et des nouvelles modalités de la coopération technique dont l'Assemblée générale a demandé l'application dans sa résolution 44/211. En outre, les fléaux que sont la famine, la sécheresse, le SIDA, le déracinement des populations, les guerres civiles et l'aggravation de la misère dans de nombreuses parties du monde exigent un renforcement sensible de la présence sur le terrain, des moyens opérationnels et de la capacité d'adaptation des organisations qui doivent agir comme une force d'intervention intégrée.

100. Il résulte de ce qui précède que le processus de décentralisation du système des Nations Unies devrait aller bien au-delà de demi-mesures et d'un simple replâtrage des structures et procédures actuelles et viser carrément à déterminer s'il est possible de mettre en place, dans le cadre du système, des mécanismes de développement régionaux pluridisciplinaires et intégrés comparables aux structures des banques régionales de développement et responsables des activités opérationnelles de développement des organisations.

101. Dans le cadre des mesures préparatoires en vue de la mise en place de nouveaux dispositifs régionaux, il faudrait prendre des initiatives plus précises pour harmoniser plusieurs aspects de la décentralisation et, en particulier, l'étendue des pouvoirs délégués aux services extérieurs, les liens fonctionnels entre les services représentant les organisations dans les pays, d'une part, et au niveau régional, de l'autre, et la structure hiérarchique des systèmes de représentation, de communication, d'information et de gestion.

## B. RECOMMANDATIONS

### Recommandation 1 : Renforcement de la coopération régionale et interrégionale

Dans le cadre des efforts qu'il déploie actuellement pour réformer le Secrétariat de l'ONU dans les secteurs économique et social et dans des domaines connexes, le Secrétaire général devrait prendre en considération la nécessité de faire en sorte que toutes les dispositions de la section IV de l'annexe de la résolution 32/197 de l'Assemblée générale soient intégralement appliquées, compte tenu :

a) des propositions présentées au chapitre premier de la deuxième partie du présent rapport au sujet de la nécessité d'une intégration fonctionnelle des commissions régionales et des organes du Secrétariat qui s'occupent de questions économiques et sociales et de questions connexes à l'échelle mondiale;

b) des paragraphes 90 à 95 ci-dessus et de la recommandation 6 ci-après concernant la possibilité de mettre en place, dans le cadre du système des Nations Unies, des structures de développement régionales pluridisciplinaires et intégrées.

### Recommandation 2 : Approche concertée de la décentralisation

a) Le Comité administratif de coordination (CAC) devrait mettre au point un cadre harmonisé de décentralisation définissant notamment l'étendue des pouvoirs que toutes les organisations devraient déléguer à leurs services hors siège, la complémentarité des rôles entre le siège, les régions et les pays, et la structure hiérarchique des systèmes de représentation, de communication, d'information et de gestion. Le cadre proposé devrait tenir pleinement compte du caractère de plus en plus intersectoriel des activités opérationnelles de développement, des nouvelles modalités de la coopération technique, de la grande diversité des situations entre les régions, les sous-régions et les pays et du travail déjà accompli dans le domaine considéré par les organismes membres du Groupe consultatif mixte des politiques ainsi que des mesures proposées dans la recommandation 6 du présent rapport.

b) Toutes les institutions spécialisées des Nations Unies devraient tirer parti du réseau de télécommunications de l'ONU, conformément à la résolution 50 de la Conférence de plénipotentiaires de l'UIT de 1989.

### Recommandation 3 : Définition de l'objectif impératif de la décentralisation

Les organes directeurs devraient définir les objectifs que leurs organisations respectives devraient atteindre en matière de décentralisation dans un délai donné. Vu la diversité des situations et des statuts des organisations, l'Inspecteur recommande de ne pas fixer d'objectif trop strict et pense plutôt que l'objectif retenu devrait être fonction du volume des opérations de coopération technique de chaque organisation et des mesures proposées au titre de la recommandation 6 dans le présent rapport.

Recommandation 4 : Intégration de la coopération pour le développement dans les programmes ordinaires

Les organisations qui ne l'ont pas encore fait devraient intégrer davantage les activités de coopération technique dans leur programme ordinaire, au besoin en apportant des modifications à leur constitution, comme l'UIT l'a fait en 1989.

Recommandation 5 : Composition du personnel de la catégorie des administrateurs dans les services décentralisés

Pour ce qui est du personnel de la catégorie des administrateurs (à l'exception de ceux qui sont recrutés sur le plan national, des experts associés et des administrateurs auxiliaires), il faudrait redonner au tableau d'effectifs des organes décentralisés dans chaque région un caractère strictement international en adoptant des mesures tendant à ce que, dans chaque cas, la proportion d'administrateurs recrutés sur le plan international, originaires de la région, ne dépasse pas 40 %. Cette recommandation s'applique en particulier aux commissions économiques régionales de l'ONU, aux organisations membres du Groupe consultatif mixte des politiques, à l'OMS (à l'exception de l'OPS), à la FAO, à l'UNESCO et à l'OIT. Il pourra s'avérer nécessaire de prendre les mesures d'accompagnement voulues, et, par exemple, d'organiser des cours de langues intensifs pour permettre aux fonctionnaires d'acquérir les connaissances linguistiques requises pour pouvoir occuper un poste dans certaines régions.

Recommandation 6 : Mesures visant à mettre en place un système régional de décentralisation

Eu égard aux faits nouveaux intervenus à l'échelle mondiale, le Conseil économique et social de l'ONU devrait, dans le cadre de la revitalisation de son mandat, et conformément aux articles 55, 62 et 63 de la Charte des Nations Unies, entreprendre des études et engager des consultations avec tous les organes directeurs compétents, de façon à déterminer s'il est possible de mettre en place, dans le système des Nations Unies, des mécanismes de développement régionaux pluridisciplinaires et intégrés ou de transformer les commissions régionales telles qu'elles existent actuellement en commissions régionales au service de l'ensemble du système des Nations Unies, conformément aux suggestions présentées à titre indicatif dans le présent rapport.

Recommandation 7 : Décentralisation des sessions des organes directeurs

Conformément à la pratique instaurée par les organes directeurs de la CNUCED, de l'AIEA, de l'UIT, de l'UPU et de l'UNESCO, le Conseil économique et social, le Conseil d'administration du PNUD, le Conseil exécutif de l'UNICEF et les conférences générales d'autres organisations voudront peut-être étudier la possibilité de se réunir périodiquement ailleurs qu'au siège de leurs organisations selon une formule de roulement entre les régions. A cette fin, les secrétariats devraient élaborer une série de mesures visant à inciter les Etats membres à accueillir les sessions des organes délibérants sur leur territoire, dans le cadre de la résolution 40/243, adoptée en 1985 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Recommandation 8 : Décentralisation progressive des sièges des organisations

a) Le Comité administratif de coordination devrait élaborer une série minimum de critères que les Etats membres qui abritent déjà, ou souhaitent abriter, le siège ou certaines divisions d'une organisation, devraient remplir pour faire en sorte que les accords de siège présents et à venir soient uniformes et répondent parfaitement aux besoins des Etats membres, des organisations et de leur personnel. Les critères pourraient concerner, par exemple, le caractère approprié et l'efficacité des infrastructures logistiques et dans le domaine des communications, la tolérance et l'harmonie raciales, les conditions de sécurité et de sûreté, le coût et le niveau de vie, la volonté et la capacité des villes ou des gouvernements hôtes de fournir des locaux exempts de loyer et/ou de prendre à leur charge une partie importante des frais de déménagement et d'installation, etc.;

b) Les sièges des organisations ne devraient donc pas être considérés comme permanents, ni du point de vue statutaire, ni en aucune autre manière, et la question du transfert de certains d'entre eux pourrait être inscrite à l'ordre du jour des organes directeurs correspondants à la suite d'une procédure de mise en concurrence organisée selon des critères définis par le CAC et compte tenu, mutatis mutandis, d'autres considérations exposées dans le présent rapport, l'objectif final étant de parvenir à une meilleure répartition des sièges à travers le monde, dans l'intérêt des organisations et de la communauté internationale;

c) Les organes directeurs des organisations qui s'occupent exclusivement de questions relatives au développement pourraient étudier la possibilité de transférer progressivement le siège de ces organisations, ou certains de leurs services, dans les régions en développement, sous réserve des alinéas a) et b) ci-dessus. Dans le cadre de la présente recommandation, il faudrait accorder une attention identique aux pays nordiques, aux pays d'Europe centrale et orientale et à la Communauté d'Etats indépendants.

---

