

**SERVICES COMMUNS DES ORGANISMES  
DES NATIONS UNIES À NEW YORK**

*Rapport établi par*

***Homero L. Hernández  
Raúl Quijano***

**Corps commun d'inspection**



**Genève  
1996**

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
SIGLES.....		v
RÉSUMÉ ANALYTIQUE ET RECOMMANDATIONS.....		vi
I. INTRODUCTION.....	1 - 12	1
II. TOUR D'HORIZON.....	13 - 44	5
A. Réseau de télécommunication.....	15 - 18	5
B. Système intégré de gestion (SIG).....	19 - 21	6
C. Services juridiques.....	22 - 24	7
D. Services de conférence.....	25 - 28	8
E. Information.....	29 - 30	8
F. Service médical.....	31 - 32	9
G. Achats.....	33 - 35	9
H. Voyages.....	36 - 38	10
I. Administration des bâtiments.....	39	11
J. Sûreté et sécurité.....	40	12
K. Valise diplomatique et services postaux.....	41 - 42	12
L. Assurances.....	43 - 44	12
III. ORGANISATION ET GESTION.....	45 - 61	14
A. Champ couvert.....	45 - 46	14
B. Agencement.....	47	14
C. Conception de base.....	48 - 50	16
D. Formules d'établissement des coûts et de remboursement.....	51 - 55	19
E. Dotation en personnel.....	56	20
F. Comités représentant les usagers et l'administration.....	57	20
G. Qualité et efficacité.....	58	21
H. Responsabilité.....	59 - 60	21

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragrap</u> hes	<u>Page</u>
I. Synthèse.....	61	21
IV. NOUVEAU CADRE.....	62 - 76	23
A. Exposé des motifs.....	62	23
B. Principaux objectifs.....	63	23
C. Directives générales.....	64 - 65	24
D. Élargissement de la portée des services communs...	66 - 74	25
E. Principes directeurs.....	75 - 76	29

TABLEAUX

1	Champ couvert par les services communs au Siège de l'ONU.....	15
2.	Agencement des services communs au Siège de l'Organisation des Nations Unies.....	16
3.	Gestion des services communs.....	18
4.	Évaluation, par le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP, de la qualité et de l'efficacité des services communs.....	22

## SIGLES

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BSAI	Bureau des services d'achats interorganisations
CCI	Corps commun d'inspection
CIV	Centre international de Vienne
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
ONU DI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONU G	Office des Nations Unies à Genève
ONU V	Office des Nations Unies à Vienne
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UIT	Union internationale des télécommunications
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE ET RECOMMANDATIONS

Les directives concernant les services communs des organismes des Nations Unies correspondent de manière spécifique aux objectifs à atteindre, à savoir : unifier les méthodes administratives et techniques, faire le meilleur usage possible du personnel et des ressources et éviter la création de services qui se fassent concurrence ou qui fassent double emploi. Dans le présent rapport, les Inspecteurs ont évalué les moyens mis en oeuvre pour atteindre ces objectifs, ainsi que les objectifs connexes, par l'Organisation des Nations Unies et ses programmes et fonds apparentés (PNUD, UNICEF, FNUAP et UNOPS), qui ont l'avantage d'avoir en commun le Siège et d'autres éléments tels que le statut, l'identité juridique, les règlements en matière de finances et de personnel, la composition, les mandants, etc.

Les Inspecteurs constatent que, bien que l'Organisation des Nations Unies fournisse aux programmes et aux fonds divers services à titre remboursable, seuls quelques-uns de ceux-ci peuvent être véritablement considérés comme des services communs régis par les principes élaborés ici. À l'heure actuelle, à peine 3 % du total des ressources consacrées aux services administratifs et d'appui aux programmes au siège commun des organisations concernées ont fait l'objet d'arrangements communs.

De plus, bien que la plupart des services communs du Siège intéressent l'ensemble du système des Nations Unies, le Secrétariat n'a pas encore dûment reconnu qu'ils jouaient un rôle unique en tant que moyen d'assurer un système cohérent et rentable. En outre, les programmes et les fonds, qui ont entre eux des affinités multiples et profondes, ne disposent pas encore de services qui leur soient communs à tous. Par conséquent, les Inspecteurs présentent les principales recommandations suivantes, tout en appelant l'attention sur d'autres recommandations figurant dans le texte qui s'appliquent à des services communs particuliers.

### Recommandation 1 : Principes directeurs

a) L'Assemblée générale voudra peut-être définir des principes directeurs sur la question des services communs au Siège et, à cette fin :

- i) Souscrire au nouveau cadre pour les services communs proposé au chapitre IV du présent rapport;
- ii) Demander aux organisations concernées de mettre progressivement en commun, sur une période de cinq ans, la plupart de leurs fonctions non statutaires et non essentielles en concluant des arrangements à cet effet;

b) L'Assemblée générale pourrait par ailleurs inscrire à son ordre du jour et y conserver d'année en année une question ayant trait aux services communs et inviter le Secrétaire général à lui présenter tous les deux ans, dans le contexte de son projet de budget-programme, un rapport sur les progrès réalisés en la matière;

c) Les organes directeurs des programmes et des fonds devraient eux aussi demander à leurs secrétariats respectifs de présenter tous les deux ans un rapport sur les progrès réalisés quant au renforcement des services communs au Siège et dans les bureaux extérieurs.

## Recommandation 2 : Plan de mise en oeuvre

Conformément à la recommandation 1 a) ci-dessus, le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des programmes et des fonds devraient adopter de concert les mesures nécessaires pour élaborer et arrêter un plan d'action pour la mise en place progressive de services communs au Siège, compte tenu des objectifs, directives et autres propositions figurant au chapitre IV. Le plan de mise en oeuvre devrait comprendre entre autres éléments les suivants :

a) D'une part, la liste des services que se partageraient toutes les organisations installées à New York et, d'autre part, les ensembles de services que seuls les programmes et les fonds se partageraient;

b) Des mesures qui permettraient d'améliorer la qualité et d'accroître l'efficacité des services communs existants et qui tiendraient compte, le cas échéant, des principes généraux énoncés au chapitre IV, qui prescriraient en particulier la réalisation d'analyses coûts-avantages, la mise en place de comités mixtes utilisateurs/Administration, le recours à un système transparent et équitable de partage des coûts ainsi que d'autres formules novatrices à envisager pour assurer et gérer ces services, y compris la sous-traitance au titre de politiques et de contrats communs;

c) Les grandes étapes annuelles du processus de mise en place de nouveaux services communs dans le cadre des deux grands ensembles proposés à l'alinéa a) ci-dessus et aux paragraphes 66 et 67;

d) Des corrélations interdépendantes entre les services communs au Siège et ceux d'autres lieux d'affectation, en particulier les bureaux extérieurs;

e) Une normalisation plus poussée des politiques opérationnelles, des règles et procédures administratives et des spécifications techniques dans chaque catégorie de services communs;

f) Des méthodes permettant de contrôler et d'évaluer conjointement l'efficacité et la rentabilité des services communs, ainsi que de déterminer si l'utilisateur est satisfait de ces services.

## Recommandation 3 : Renforcement du rôle des services communs à l'échelle du système

Étant donné que certains services communs gérés par le Siège de l'Organisation des Nations Unies s'appliquent largement à l'échelle du système, en particulier pour ce qui est d'encourager l'intégration et l'efficacité opérationnelle au sein du Secrétariat et de l'ensemble des organisations appliquant le régime commun, il conviendrait de renforcer le rôle particulier de ces services et d'en faire reconnaître l'importance au sein du Secrétariat afin de faire en sorte notamment :

a) Que les ressources budgétaires et les effectifs qui leur sont affectés correspondent pleinement et à tout moment à leurs attributions et à leurs tâches dans le système commun;

b) Qu'ils soient dans la mesure du possible auto-entretenus grâce à un système plus rationnel de partage des coûts entre tous les utilisateurs (à l'exception des organes directeurs) qui pourraient disposer à cette fin de rubriques budgétaires et de comptes relatifs aux services communs;

c) Qu'ils aient les pouvoirs et l'autonomie voulus pour gérer efficacement leurs ressources budgétaires et leurs effectifs sous la responsabilité principale de comités mixtes utilisateurs/Administration, qui seraient dotés des pouvoirs requis et représenteraient toutes les entités utilisatrices.

## I. INTRODUCTION

1. Depuis la création du régime commun des Nations Unies, les États Membres ont reconnu les avantages qu'offrent en soi aux organisations la mise en commun des services (ou l'exploitation unifiée, conjointe ou partagée des services d'appui aux programmes). Par exemple, les Accords régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées<sup>1</sup>, qui sous-tendent juridiquement le régime commun, mettent bien l'accent sur la nécessité de mettre en commun les services.

2. L'article type de ces accords relatif aux "services administratifs et techniques" prévoit notamment que l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées "reconnaissent que, afin d'unifier les méthodes administratives et techniques et de faire le meilleur usage possible du personnel et des ressources, il est souhaitable d'éviter, dans toute la mesure possible au sein des Nations Unies et des institutions spécialisées, la création de services qui se fassent concurrence ou qui fassent double emploi". Dans ce même article, l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées conviennent en outre "de procéder à des échanges de vues concernant l'établissement des services administratifs et techniques communs, dans la mesure où, de temps à autre, l'organisation et l'usage de tels services sembleront possibles et appropriés".

3. Bien que les citations ci-dessus se réfèrent spécifiquement à l'Organisation des Nations Unies et aux institutions spécialisées, il convient de se rappeler que depuis sa création en 1946, lorsque les premiers Accords régissant les relations entre l'ONU et les institutions spécialisées ont été conclus, le régime commun des Nations Unies s'est développé régulièrement au fil des ans pour inclure, par exemple, les programmes et fonds apparentés à l'Organisation (ci-après dénommés les programmes apparentés) tels que l'UNICEF, le HCR, le PNUD, le PAM, le FNUAP et l'UNOPS. Bien que ces entités aient des budgets-programmes séparés et que leurs attributions et leurs activités au niveau mondial soient proches de celles des institutions spécialisées, elles n'ont pas le statut juridique ou constitutionnel séparé de ces institutions. Par conséquent, la nécessité de la mise en commun des services s'impose d'autant plus dans le cas des entités apparentées à l'Organisation des Nations Unies.

4. Les citations du paragraphe 2 ci-dessus sont aussi tout à fait claires quant aux objectifs qui devraient guider le développement des services communs :

- a) Unifier les méthodes administratives et techniques;
- b) Faire le meilleur usage possible du personnel et des services;
- c) Éviter la création de services qui se fassent concurrence ou qui fassent double emploi.

5. L'Assemblée générale a réaffirmé ces objectifs dans les résolutions<sup>2</sup> qu'elle a adoptées au cours des dernières années sur les activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement. Ces résolutions comprennent des dispositions au titre desquelles les organisations du système doivent utiliser en commun des locaux et des services<sup>3</sup> dans leurs bureaux extérieurs afin de réduire les frais généraux, tout en renforçant la coordination, la cohésion et l'efficacité de la conduite des activités opérationnelles.

6. Il ressort à l'évidence des paragraphes ci-dessus que les mesures prescrites par les organes délibérants au sujet des services communs sont dénuées de toute ambiguïté. Toutefois, ces mesures n'ont pas été appliquées jusqu'ici de manière uniforme dans les divers lieux d'affectation et en ce qui concerne la qualité et l'efficacité des services communs existants. En dehors du Siège, le système des coordonnateurs résidents a permis d'accomplir des progrès croissants vers la mise en place d'installations et de services communs d'appui aux programmes. Les résultats varient toutefois beaucoup d'un pays à l'autre.

7. Au Siège ou au niveau mondial, les services communs sont peut-être davantage développés au Centre international de Vienne (CIV) où sont situées des entités des Nations Unies, l'AIEA et l'ONUUDI. Les organisations installées à Genève et à New York ont également des services communs qui diffèrent sur le plan de la portée et des modalités de fonctionnement. À Vienne, Genève et New York, certains services communs paraissent fonctionner de façon plus satisfaisante que d'autres, ce qui rend nécessaire que les bureaux extérieurs coopèrent en vue d'appliquer des modèles de services communs dont l'utilité a été prouvée. Contrairement aux organisations situées à Vienne qui ont adopté une démarche systématique et globale en vue de mettre en place et de gérer les services communs, Genève et New York n'ont pas suivi le même chemin et la mise en commun des services y a eu tendance à se développer au hasard, sans bénéficier d'un cadre directeur.

8. Dans ce contexte, le présent rapport a pour objectif général d'aider à améliorer la gestion et le fonctionnement des services communs existant à New York et de contribuer à l'élaboration et à l'application d'un cadre directeur cohérent pour les services communs au Siège, dans le prolongement des rapports<sup>4</sup> déjà publiés par le CCI sur le sujet. À cet effet, les objectifs spécifiques du rapport sont les suivants :

a) Renforcer l'efficacité et la qualité des services communs. Tout en étant conscient que l'expérience en matière de services communs n'a pas été jusqu'ici la même dans les divers lieux d'affectation, les inspecteurs constatent que le principe lui-même n'est pas remis en cause, mais qu'il s'agit plutôt d'organiser et de gérer ces services de manière que tous ceux qui y participent reçoivent des comptes, y trouvent leur intérêt et voient leurs besoins satisfaits. Le présent rapport définit un certain nombre de principes d'exploitation et de gestion qu'il conviendrait d'appliquer afin de renforcer l'efficacité, la qualité et la transparence de ses services;

b) Réduire les frais généraux et parvenir à des économies d'échelle et de temps au Siège. Les ressources globales nécessaires pour les services administratifs et d'appui aux programmes de l'Organisation des Nations Unies, du PNUD, de l'UNICEF, du FNUAP et de l'UNOPS à leur siège de New York sont estimées à environ 1 milliard de dollars pour l'exercice biennal 1996-1997, montant qui est partagé presque à égalité entre l'Organisation des Nations Unies et les programmes apparentés. Les prévisions concernant l'Organisation des Nations Unies englobent également le Bureau des affaires juridiques et le Département de l'information du Secrétariat qui figurent respectivement aux chapitres 6 et 25 du budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997<sup>5</sup>. Les ressources nécessaires pour les services communs au Siège ne sont estimées qu'à 30 millions de dollars durant le même exercice, soit 3 % seulement du montant prévu pour les dépenses d'administration et d'appui aux programmes. Ces chiffres montrent bien tout ce qu'il reste à faire pour développer les services communs à New York;

c) Renforcer les synergies opérationnelles fondées sur des caractéristiques communes. Bien que toutes les organisations aient été touchées par la même crise financière, chacune cherche isolément à trouver des solutions spécifiques. Il ne semble pas y avoir jusqu'ici de stratégie interorganisations au niveau de l'Administration afin de faire face à la crise, de manière à tirer le plus grand parti possible des caractéristiques communes des organisations, y compris en particulier pour ce qui concerne leur emplacement, leur charte et leur identité juridique, leur composition et leurs mandats, leurs normes et objectifs, etc. Le présent rapport met l'accent sur ces similitudes fondamentales qui justifient que l'on s'efforce davantage de parvenir à des approches et à des opérations intégrées au Siège de l'Organisation des Nations Unies et de ses programmes apparentés;

d) Inscrire les services communs au programme de réforme institutionnelle. Bien que les initiatives en matière de réforme prises actuellement par les organisations installées à New York paraissent fournir l'occasion d'envisager à nouveau la mise en commun des services en tant que stratégie de gestion susceptible d'apporter des avantages importants, cette option n'a pas encore été sérieusement envisagée. Il est souligné dans le présent rapport que cette possibilité d'améliorer et d'élargir les services communs devrait figurer au premier plan du programme de réforme de ces organisations et que les services communs devraient faire partie intégrante du "nouveau style de gestion" encouragé au Siège;

e) Promouvoir une approche mondiale à l'égard des services communs. Les organisations installées à New York présentent un élément commun fondamental, à savoir qu'elles disposent d'un réseau mondial de bureaux et d'opérations hors Siège, dont certains jouent un rôle primordial pour ce qui est de promouvoir une coordination interorganisations efficace au niveau local. Comme le CCI l'a constaté dans son rapport de 1994 sur les locaux et services communs hors Siège, l'application des directives de l'Assemblée générale relatives à la coordination hors Siège des directives et des orientations ou à l'utilisation d'installations et de services communs au niveau des pays risque d'avoir été en grande partie limitée par le défaut de collaboration institutionnelle, y compris en particulier par l'absence d'éthique en matière de services communs, au siège des organisations. Par conséquent, le renforcement de ces services à New York pourrait avoir l'avantage d'accélérer l'intégration des installations et services d'appui aux programmes dans les autres lieux d'affectation au niveau mondial. Inversement, le Siège pourrait aussi profiter de l'expérience acquise dans l'exploitation de services communs dans les autres lieux d'affectation. De ce point de vue, il conviendrait de transformer les services communs des organismes des Nations Unies en réseau rationnel de centres d'exploitation qui s'appuieraient mutuellement et seraient dotés de liaisons verticales et horizontales.

9. Les services communs examinés dans le présent rapport ont été choisis uniquement à titre indicatif, afin de brosser un tableau général de l'organisation et de la gestion des services communs à New York et de définir de grandes étapes pour leur amélioration et leur expansion. Le présent rapport souligne qu'il est tout à fait indiqué d'élargir la portée des services communs qui intéressent, au niveau général, toutes les organisations installées à New York et, à un niveau plus particulier, les programmes apparentés dont les similitudes fondamentales — en particulier leur vocation opérationnelle, leurs moyens de financement, l'orientation de leurs activités et leur représentation dans les bureaux extérieurs, sembleraient justifier une plus grande cohésion institutionnelle à leur siège commun, en tant que condition essentielle pour

assurer le succès de la collaboration et de la coordination sur le plan local. Les services actuellement fournis par le PNUD au FNUAP et à l'UNOPS peuvent donc être considérés comme un premier pas concret vers une plus grande systématisation qui reste nécessaire à la mise en commun des ressources pour les services administratifs et d'appui aux programmes des entités apparentées, dans le cadre de la conception stratégique des services communs à New York.

10. À quelques exceptions près, les services communs existant au Siège sont gérés par l'Organisation des Nations Unies. Après s'être entretenus avec les responsables de la gestion et les usagers, les inspecteurs ont eu nettement l'impression que l'utilisation plus délibérée de services communs a été entravée par les difficultés de gestion perçues au Siège de l'Organisation et par le souci des entités se trouvant dans les mêmes locaux de préserver leur identité et leur autonomie de gestion. Toutefois, ces préoccupations, qui ne sont pas particulières à New York, risquent maintenant de perdre leur sens face à la crise financière et aux réformes en matière de gestion. L'essentiel est que les États Membres fournissent des directives non équivoques sur ce sujet important et que les chefs de secrétariat concernés s'emploient davantage à collaborer en vue de parvenir à une vision commune, ainsi qu'à une infrastructure de services plus intégrée et plus économique qui appuie cette vision de même que les objectifs du régime commun.

11. Les progrès réels importants qui sont actuellement accomplis dans toutes les organisations installées à New York devraient également contribuer à améliorer le contexte général de la mise en place de services communs qui soient efficaces et rentables et qui procurent des avantages mesurables à tous les participants considérés comme des partenaires égaux et à part entière auxquels doivent rendre compte les responsables de la gestion de ces services. Ces principes fondamentaux sont développés dans le corps du présent rapport.

12. La gestion de services particuliers n'est pas analysée ici en détail, pour deux raisons essentielles : d'une part, le présent rapport a été d'une manière générale délibérément axé sur l'aspect méthodologique de la question et, d'autre part, un récent rapport du CCI<sup>6</sup> fournit une analyse approfondie des systèmes de gestion et des problèmes posés par la gestion axée sur les résultats, qui ont une influence directe sur la gestion des services utilisés en commun par toutes les organisations installées à New York.

## II. TOUR D'HORIZON

13. Le présent rapport porte sur les services suivants : télécommunications, SIG, affaires juridiques, services de conférence et leurs différentes sous-catégories, information et bibliothèque, service médical, achats, voyages, administration des bâtiments et services connexes, sûreté et sécurité, service de la valise diplomatique et services postaux, assurances.

14. Sauf les affaires juridiques, l'information et la bibliothèque, ces services sont tous concentrés sous la houlette du Département de l'administration et de la gestion; c'est essentiellement en fonction des besoins des organes directeurs de l'ONU et des départements du Secrétariat qu'ils sont définis, que leur budget est établi, que leurs effectifs sont fixés et qu'ils sont gérés. Même s'ils sont partagés avec les programmes apparentés à New York, qui remboursent leur part des dépenses, on ne fait en général qu'accepter de répondre aux besoins de ces programmes, qui ne représentent qu'un pourcentage relativement faible des usagers des services. À quelques exceptions près, lesdits programmes, comme on peut le dire également dans une grande mesure des départements utilisateurs de l'ONU elle-même, n'ont pas de prise sur la gestion des services, parce que ceux-ci ne sont pas organisés en unités administratives autonomes axées sur les besoins des utilisateurs et dotées de comités assurant une supervision effective au nom des usagers. Aussi ne devrait-on peut-être pas les qualifier de "services communs à New York". Ces services présentent néanmoins des caractéristiques différentes et certains plus que d'autres peuvent être qualifiés de communs, comme le montrera le tour d'horizon ci-après.

### A. Réseau de télécommunication

15. On peut dire que le réseau de télécommunication devient actuellement un des services communs les plus importants parmi ceux que gère le Siège de l'ONU, à la suite de la résolution COM 8/1 de la Conférence de plénipotentiaires de l'UIT, par laquelle celle-ci a décidé, en 1989, que le réseau de télécommunication de l'ONU pourrait acheminer le trafic des institutions spécialisées. Pratiquement toutes les organisations et tous les organismes qui appliquent le régime commun des Nations Unies participent au Comité de coordination interinstitutions qui a été chargé, à sa création en mai 1993, d'étudier l'élaboration du réseau de télécommunication des Nations Unies; celui-ci s'efforce de faire en sorte que l'action menée pour répondre aux besoins de tous ces organismes en matière de télécommunication soit caractérisée par une forte coordination et une étroite collaboration.

16. Le but recherché est d'offrir un système de télécommunication mondial qui soit intégré et efficace, capable de servir de support à la fois à la communication vocale, par télex, par télécopie et par courrier électronique, à la transmission de données et de documents et à la vidéoconférence. Il ne fait pas de doute que la réussite de la mise en place du réseau proposé à l'échelon du système aura des retombées sur les autres services communs, par exemple les systèmes et techniques d'information de gestion, les services de conférence, l'information et les services de bibliothèque. Certains se sont cependant demandé si l'ONU disposait vraiment en son sein des compétences techniques et des compétences en matière de gestion nécessaires pour parvenir à ce que le réseau de télécommunication proposé pour tout le système représente une solution économique pour tous les utilisateurs. On a fait observer aux Inspecteurs que les montants actuellement facturés par l'ONU aux programmes apparentés avaient tendance à être supérieurs aux tarifs pratiqués sur le marché par les entreprises de télécommunication privées.

17. Dans un récent rapport sur les télécommunications et les technologies de l'information connexes dans le système des Nations Unies (JIU/REP/95/3), le Corps commun d'inspection recommande la création "d'une entité totalement indépendante, sur le plan opérationnel" vis-à-vis de l'ONU, qui puisse exploiter le réseau de manière économique et rationnelle, être compétitive par rapport à l'offre du marché et offrir des solutions adaptées sur le plan technique. Tandis que l'Assemblée générale n'a pas encore décidé selon quelle modalité concrétiser le principe du réseau mondial, les programmes apparentés ont entrepris des négociations avec des sociétés commerciales en vue de mettre en place une formule de sous-traitance pour la transmission de données par réseau. Cette initiative a été prise en dehors du Comité de coordination interinstitutions en matière de télécommunication.

18. Pour certains programmes apparentés, une stratégie plus réaliste consisterait à avoir un réseau de télécommunication hybride associant des éléments du réseau privé des Nations Unies et des éléments des réseaux commerciaux. De l'avis des Inspecteurs, cependant, il convient de soumettre toutes les solutions à une analyse rigoureuse de leurs possibilités d'application, afin de savoir quelles peuvent être leur efficacité et leur rentabilité. D'autre part, si l'on pouvait approfondir l'idée d'un réseau mondial financièrement autonome auquel participeraient aussi les missions permanentes intéressées, il pourrait bien être possible de surmonter l'obstacle que constituent les dépenses d'équipement nécessaires, obstacle qui retarde actuellement la mise en place du réseau.

#### B. Système intégré de gestion (SIG)

19. Le SIG est un projet qui a été lancé en 1989 dans le cadre du programme d'innovation technique de l'ONU, à une époque où les programmes apparentés sis à New York étaient eux-mêmes occupés à élaborer leurs propres systèmes d'automatisation. Selon les indications recueillies par les Inspecteurs, le Secrétariat de l'ONU a commencé par essayer de faire participer toutes les entités du Siège à l'élaboration du projet, mais il n'y est pas parvenu parce que certains programmes apparentés étaient peu disposés à investir dans ces dépenses — ce qui ne les empêchait pas d'investir au même moment dans l'élaboration de leur propre système. Le fait que ces entités ont mis des systèmes en place chacune de leur côté a pratiquement rendu impossible à atteindre, dès le départ, l'objectif d'un système techniquement intégré et cohérent, conforme aux orientations données par les organes délibérants et rappelées plus haut au paragraphe 4. Il semblerait par exemple que le SIG n'ait pas été conçu à l'origine pour être appliqué dans les bureaux de pays des programmes apparentés, et l'UNICEF déclare qu'il ne compte s'en servir qu'à son siège. En revanche, le PNUD collabore assez étroitement au projet depuis 1990, et les résultats des grandes étapes de l'élaboration du projet ont apparemment été partagés avec les programmes apparentés.

20. Quoi qu'en dise le Secrétariat de l'ONU, les Inspecteurs estiment que s'il y avait eu au Siège dès le départ, au milieu des années 80, une politique commune en matière d'innovation technologique et un projet commun, les organisations concernées auraient pu faire appel d'emblée à des techniques compatibles ou normalisées, mettre en commun leurs compétences techniques et leurs compétences en matière de gestion et peser plus lourd dans les négociations avec les fournisseurs; peut-être que le montant total des dépenses consacrées jusqu'à présent aux investissements, aux achats, à l'entretien et à la formation en aurait été sensiblement réduit.

21. Aux derniers stades de sa mise en place, le SIG fait déjà la preuve de ses possibilités comme outil (logiciel) commun qui peut être adapté aux besoins particuliers des organisations participantes sises au Siège ou ailleurs sans qu'il soit besoin d'en modifier la conception, bien que celle-ci ait été axée à l'origine sur les besoins de l'ONU. Actuellement, toutes les entités sises du Siège comptent se servir du SIG sous une forme ou sous une autre, ainsi que des bureaux et entités des Nations Unies situés dans d'autres lieux d'affectation et l'Organisation internationale du Travail (OIT). De même que le projet de réseau mondial de télécommunication, le SIG aura des retombées bénéfiques sur d'autres services, particulièrement dans les domaines de la finance, de la gestion du personnel et de l'administration générale, et les programmes apparentés pourraient également en bénéficier. Aussi paraîtrait-il logique que toutes les entités du Siège adoptent une politique et une stratégie communes quant à la maintenance du système, à son perfectionnement et aux besoins en matière de formation, notamment pour ce qui est de mettre en commun les ressources et de partager les coûts. Par exemple, la facilité commune d'appui à la production à laquelle s'intéressent toutes les entités du Siège serait un bon point de départ. Dans le même esprit, et sous réserve d'une analyse approfondie de tous les aspects du problème, le SIG pourrait devenir une unité autofinancée et relativement autonome au service des organisations appliquant le régime commun.

### C. Services juridiques

22. C'est le Bureau des affaires juridiques qui fournit ces services à toutes les organisations et à tous les bureaux de liaison qui se trouvent à New York. Une partie de son personnel s'occupe exclusivement des programmes apparentés, qui disposent de ressources extrabudgétaires à cet effet. Cela n'empêche pas lesdits programmes d'avoir leurs propres services juridiques, mais ceux-ci sont très spécialisés et s'occupent de problèmes à caractère administratif, tout comme le Bureau de la gestion des ressources humaines. Le Bureau des affaires juridiques fait fonction de service juridique central pour le Secrétariat et tous les organes des Nations Unies, y compris notamment les programmes apparentés. Afin que l'interprétation et la pratique du droit international soient homogènes et cohérentes dans tout le système, et pour défendre les intérêts de l'Organisation à l'échelle du système, les programmes apparentés demandent et obtiennent les conseils et services juridiques communément fournis aux autres organes des Nations Unies. Étant financés séparément, ils remboursent au Bureau des affaires juridiques les conseils et services fournis.

23. Le Bureau des affaires juridiques conseille régulièrement le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP sur les points suivants : leurs accords types d'assistance et de coopération avec les États Membres, les comités nationaux et les autres organisations internationales; leurs statuts et leur organisation; sur les privilèges et immunités éventuels; l'interprétation et l'application de leurs dispositions réglementaires; le règlement des réclamations et contentieux de nature commerciale; leurs activités opérationnelles, les questions administratives et les questions d'ordre général relevant du droit international public ou privé.

24. Certains programmes apparentés se plaignent du coût des services juridiques, mais le Bureau des affaires juridiques affirme que ses tarifs sont inférieurs à ceux que l'on peut obtenir sur le marché des services privés — et, qui plus est, que la concurrence ne connaît pas comme lui les politiques appliquées dans le système des Nations Unies et ne dispose pas de sa documentation juridique extrêmement spécialisée, sans égal dans le monde entier. Du fait qu'il n'existe pas de mécanisme de concertation entre le Bureau des

affaires juridiques et ses usagers, les plaintes concernant ses tarifs, ses délais et la qualité de ses prestations ne reçoivent pas l'attention qu'elles devraient.

#### D. Services de conférence

25. Les services de conférence sont, parmi les services communs à toutes les entités sises à New York, une des catégories les plus importantes, qui comprend différentes sous-catégories : services de traduction, d'interprétation, d'imprimerie, de distribution, etc. Sauf en ce qui concerne les documents de conférence, les programmes apparentés ont généralement recours à des services d'imprimerie extérieurs, dont ils considèrent que leurs prestations sont plus économiques et qu'ils respectent mieux les délais. Il reste cependant que les travaux d'imprimerie pourraient être un service commun idéal, qu'ils soient effectués sur le plan interne ou sous-traités, comme les voyages, selon une formule régie par un contrat unique.

26. En ce qui concerne le service des réunions, certains programmes apparentés se sont émus de ce que, du fait qu'ils sont de relativement petits utilisateurs, on n'accorde généralement pas le rang de priorité voulu au traitement de leurs documents de conférence, surtout en période de pointe. Le service a pris des mesures, ces dernières années, pour renforcer la coopération et intensifier la concertation entre les prestataires de service et les départements organiques et départements auteurs, ainsi que les secrétariats des principaux organes directeurs.

27. Le renforcement des dispositions régissant la concertation entre toutes les entités du Siège ne répondrait pas seulement aux préoccupations et aux attentes des programmes apparentés et autres parties intéressées, il permettrait également d'améliorer constamment la qualité, l'efficacité et la ponctualité des prestations. Il permettrait en outre aux intéressés de mieux comprendre les priorités qui s'imposent aux services de conférence, ainsi que les moyens dont ils disposent et les contraintes qui pèsent sur le respect des délais.

28. D'un autre côté, les Inspecteurs sont conscients du fait que les services de conférence sont les seuls, parmi tous les services communs passés en revue dans ce rapport, dont la raison d'être est essentiellement d'assurer les services d'appui nécessaires aux délibérations des organes directeurs. C'est sans doute pourquoi c'est un des seuls services communs pour lesquels il existe un mécanisme intergouvernemental de supervision spécial, le Comité des conférences.

#### E. Information

29. Il semble que les possibilités offertes par le Département de l'information en tant que dispositif commun pour la conception et la production d'une documentation d'information propre à chaque entité soient quelque peu sous-exploitées par les autres unités administratives et bureaux du Secrétariat, de même que par les programmes apparentés. On pourrait pourtant penser que l'information est un domaine où le dispositif prévu pour assurer les services communs pourrait servir à toutes les entités du système des Nations Unies, vu que la promotion de l'image, des objectifs et des réalisations de ce système concourent à la poursuite des objectifs officiels de toutes les organisations sans exception. Il est vrai que différentes formes de coopération interinstitutions ont été mises sur pied grâce au Comité commun de l'information des Nations Unies (CCINU), organe subsidiaire du Comité administratif de

coordination, qui a été le mécanisme utilisé jusqu'à présent pour coordonner les activités des services d'information des différents organismes des Nations Unies. Le Département de l'information a collaboré avec les programmes apparentés par l'intermédiaire du CCINU pour mobiliser les ressources du système tout entier en faveur des conférences mondiales et d'autres grandes manifestations internationales. Assurément, si le Département de l'information était davantage perçu comme un outil permettant d'assurer des services communs, cela permettrait de faire passer plus facilement l'idée d'une finalité commune à toutes les composantes du système des Nations Unies et cela faciliterait l'intégration des moyens d'information à l'échelon du pays, où l'action du CCINU ne se fait généralement pas encore sentir.

30. La Bibliothèque Dag Hammarskjöld, qui est rattachée au Département de l'information, fait fonction de service commun à toutes les entités du Siège, ce qui n'empêche pas plusieurs départements ou bureaux d'avoir des groupes spécialisés dans les références ou la documentation. La Bibliothèque élabore les principes d'exploitation des bibliothèques, coordonne les autres bibliothèques du système des Nations Unies et collabore avec elles à des projets et activités d'intérêt commun, se tient en relation avec les bibliothèques dépositaires et donne son avis au Comité des publications de l'ONU sur les questions qui l'intéressent. L'application des techniques de communication modernes à ses activités, particulièrement à l'élaboration du Système d'information bibliographique de l'ONU (SIBONU) — notamment le SIBONU sur disque optique compact et son système de recherche en ligne — a permis à la Bibliothèque de devenir le noyau d'un réseau des Nations Unies reliant des sources d'information coopérant dans un schéma plus large de bibliothèques interconnectées électroniquement au sein du système des Nations Unies dans son ensemble et accessibles aux délégations, aux fonctionnaires du Secrétariat et aux chercheurs de l'extérieur.

#### F. Service médical

31. Le service médical fait fonction, en pratique, de service commun responsable de la santé, des soins médicaux et du bien-être de tous les fonctionnaires de l'ONU et des programmes apparentés dans le monde entier, y compris les missions de maintien de la paix. Son Directeur remplit également une fonction de coordination des organisations appliquant le régime commun pour l'exécution des programmes d'aide sociale à l'intention du personnel et pour la résolution des problèmes de santé survenus hors Siège. En outre, le service assure l'appui technique et la supervision de 45 dispensaires hors Siège des Nations Unies, des services de consultation des commissions économiques régionales et des antennes médicales des opérations de maintien de la paix.

32. Bien que les Inspecteurs n'aient eu vent d'aucune doléance concernant les prestations de ce service en général, ni leur qualité, ce qu'ils ont observé à l'occasion de la présente étude semblerait indiquer que le service n'a pas les moyens de faire face à l'ampleur de sa tâche et que ce qu'il coûte effectivement ne semble pas être pris en charge par tous ses usagers proportionnellement à ce qu'ils lui demandent, particulièrement en ce qui concerne le Département des opérations de maintien de la paix et les programmes apparentés, par exemple, auxquels on ne facture pas les vaccins, les médicaments, les radiographies, etc.

#### G. Achats

33. Le Secrétariat a récemment rationalisé ses activités d'approvisionnement en élevant le Service des achats et des transports au statut de division et en

fusionnant la Section des achats (missions) et la Section des achats (Siège et bureaux régionaux). Toutes les activités relatives aux achats relèvent maintenant de la même chaîne de commandement et de délégation de pouvoirs, qui s'appuie sur une base de données fournisseurs commune à la Division des achats et des transports et au Département des services d'appui et de gestion pour le développement.

34. En revanche, la rationalisation et l'intégration de la fonction achats réalisées au sein du Secrétariat proprement dit n'a pas encore été étendue aux programmes apparentés. Exception faite de l'achat de certains services — opérations de transit, transports maritimes, voyages, etc. — le plus gros des achats n'est pas assuré par un service commun à toutes les entités situées au Siège, même en ce qui concerne les programmes apparentés. Chacun finance un service spécialisé à cet effet, même pour des articles aussi banals que les fournitures de bureau. Les Inspecteurs ont appris que les tentatives faites précédemment en vue de mettre en commun les activités d'achat de biens et de services au Siège s'étaient heurtées à l'opposition de certains programmes apparentés, au motif que ceux-ci n'avaient pas les mêmes besoins et ni les mêmes méthodes. Sauf dans le cas de l'achat des services susmentionnés, il n'y a pas d'appels d'offres conjoints et les différents services d'achat n'échangent de façon systématique et organisée pratiquement aucune information sur les fournisseurs et les prix. Pourtant, si toutes les organisations sises à New York pouvaient unir leur puissance de négociation et de marchandage pour l'achat de fournitures et de matériel, elles pourraient réaliser des économies appréciables, surtout dans le domaine de l'informatique.

35. Par ailleurs, le PNUD et l'UNICEF ont chacun un service d'achat autonome à Copenhague : le Bureau des services d'achat interorganisations (BSAI) et la Division des approvisionnements de l'UNICEF. Il semblerait que ces deux services travaillent en collaboration plus souvent qu'ils ne se font concurrence, mais les Inspecteurs constatent que leurs principaux usagers et leurs clientèles en général sont à peu près les mêmes. Le BSAI semble s'orienter de plus en plus vers la fourniture d'information sur les marchés à l'intention des organisations appliquant le régime commun. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit essentiellement d'une unité administrative du PNUD assurant un service commun. À peu d'exceptions près, la fonction achats est un exemple qui illustre parfaitement le chemin qui reste à parcourir sur la voie de la mise en place de services communs au Siège en général et plus particulièrement parmi les programmes apparentés. Un service d'achat commun au Siège s'adressant soit à toutes les entités, soit uniquement aux programmes apparentés, pourrait, comme c'est le cas pour les services de conférence, être formé d'éléments s'occupant de différentes grandes sous-catégories de biens ou de services dont se chargeraient les différentes entités participantes, le tout étant régi par une politique commune. L'UNOPS, par exemple, s'est déclaré disposé à mettre ses compétences et son expérience dans ce domaine au service de l'action qui serait entreprise pour mettre en place et gérer un service d'achat commun au Siège.

#### H. Voyages

36. À la différence des arrangements qui ont été examinés plus haut concernant les achats, le service des voyages se caractérise par une très étroite collaboration entre toutes les entités du Siège. C'est aussi un des rares services communs sous-traités dont le marché ait été attribué par adjudication à une société privée : American Express, en l'occurrence, qui assure les prestations d'une agence de voyage pour toutes les organisations à New York. Les conditions du contrat ont été négociées conjointement, en faisant jouer

l'importance du volume d'affaires que représentaient, ensemble, les organisations concernées. Un comité de contrôle de la gestion où sont représentés le sous-traitant et les organisations se réunit périodiquement afin d'assurer le suivi de l'exécution des tâches et de la qualité des prestations. Un arrangement analogue porte sur les services de transport, qui sont assurés par la société Matrix, mais les prestations de celle-ci ne semblent pas donner satisfaction à toutes les entités utilisatrices. Par principe et en général, des comités constitués de représentants des usagers et de l'administration intéressée devraient surveiller en permanence l'efficacité des services et leur rapport coût-avantages, que ces services soient échangés à l'intérieur du système ou sous-traités à l'extérieur. À ce sujet, on pourra se référer à un autre rapport du CCI qui doit être publié avant fin 1996 et qui portera sur la sous-traitance dans le système des Nations Unies.

37. Il reste néanmoins que chaque organisation a son propre mécanisme d'autorisation des voyages et de contrôle, estimant que cette fonction ne se prête pas à une gestion centralisée dans le cadre d'un service commun — en partie parce que les organisations sont situées dans des immeubles différents et que chacune d'entre elles a ses particularités administratives, d'où la nécessité d'une certaine marge de manoeuvre. Il n'en reste pas moins qu'une fois que le SIG aura été mis en place, permettant notamment le traitement informatique de toutes les autorisations de voyage, il faudra peut-être étudier la question d'une intégration plus poussée des fonctions touchant aux voyages, soit pour toutes les entités du Siège, soit seulement pour les programmes apparentés.

38. Le Groupe des voyages est également chargé de délivrer les laissez-passer des Nations Unies et autres documents de voyage aux fonctionnaires de toutes les organisations du système des Nations Unies, y compris la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Il est secondé dans cette tâche par deux autres services de délivrance des documents de voyage, situés à Genève (ONUG) et à Vienne (ONUUV). Le Sous-Secrétaire général aux services de conférence et services d'appui fixe les règles et procédures que doivent appliquer les services en question à Genève et à Vienne, et il en contrôle le respect. Le Groupe comprend également un service des visas, qui était un service commun jusque récemment, le PNUD et l'UNICEF ayant choisi, apparemment contre l'avis du Bureau des affaires juridiques, de ne plus s'adresser à lui mais plutôt à une agence de voyage privée. Les Inspecteurs sont d'avis qu'il faudrait réinstaurer un service commun en matière de visas, dans le cadre du nouveau système d'organisation des services communs qui est recommandé au prochain chapitre.

#### I. Administration des bâtiments

39. L'administration des bâtiments et les services connexes — nettoyage, entretien, etc. — ne sont pas assurés actuellement comme un service commun à toutes les organisations. Il existe cependant un Comité de coordination pour les locaux communs, auquel participent toutes les entités du Siège. Ce Comité s'emploie notamment à veiller à l'harmonisation des normes et principes de gestion des biens matériels des organisations du Siège. Un objectif ambitieux serait d'élaborer et d'appliquer une stratégie visant à parvenir à une gestion commune des locaux du Siège en intégrant progressivement, autant que peut se faire en pratique la gestion des bureaux de toutes les entités du Siège.

## J. Sûreté et sécurité

40. Ce service est commun à toutes les organisations sises au Siège. En dehors de quelques récriminations concernant les horaires de travail des gardes, aucun problème grave n'a été signalé quant à la qualité du service de protection des personnes et des biens ni quant à la formule de participation aux coûts appliquée. Il a été suggéré aux Inspecteurs d'évaluer les avantages financiers et autres que la sous-traitance totale de ce service pourrait présenter par rapport à la formule actuelle, mais il n'a pas paru à propos de procéder à une telle étude, vu que le service, qui se charge également de la sécurité hors Siège et des situations d'urgence, donne généralement satisfaction.

## K. Valise diplomatique et services postaux

41. Ces services relèvent eux aussi d'un arrangement commun, mais celui-ci ne semble pas donner toute satisfaction à toutes les entités qui les utilisent, surtout en ce qui concerne les programmes apparentés. Ces derniers sont organisés individuellement pour le traitement du courrier, et ils font assez largement appel aux services internationaux de messageries exprès. Le service de la valise diplomatique a été critiqué parce que les rotations sont trop longues (deux semaines) et qu'il ne dispose pas de moyens logistiques suffisants, ce qui limite sa capacité de faire face à de gros volumes, par exemple au moment des grandes conférences internationales. Au total, les Inspecteurs ont eu l'impression que sa charge de travail, mesurée au nombre de pièces traitées par an, avait considérablement augmenté d'année en année — surtout depuis la multiplication des opérations de maintien de la paix, qui fait que la demande aurait dépassé la capacité du service, l'empêchant de fonctionner efficacement et de donner satisfaction à tous ses usagers.

42. Les programmes apparentés ont généralement recours au service de la valise diplomatique essentiellement pour des envois en nombre. Alors que la direction du service estime qu'il reste de la marge pour rationaliser et optimiser, dans un souci de rentabilité, l'utilisation du groupe central de la valise diplomatique par toutes les entités situées au Siège, un des programmes apparentés a fait savoir aux Inspecteurs qu'il se demandait s'il ne vaudrait pas mieux abandonner le service commun de la valise en raison des lacunes qu'on lui prête. Si cela se produisait, peu après l'éclatement du service commun des visas, ce serait un accroc de plus dans l'histoire des services communs à New York et à Genève, dû comme les autres aux problèmes de gestion interne de l'ONU et à l'absence d'une stratégie cohérente en matière de services communs. En renforçant et en modernisant sensiblement le service de la valise diplomatique et les services postaux, on réaliserait certainement des économies, car les départements du Secrétariat et les programmes apparentés auraient moins recours à des services privés.

## L. Assurances

43. Le régime d'assurance des Nations Unies s'applique à l'ensemble du personnel en poste au Siège, y compris les fonctionnaires des programmes apparentés et les retraités, ainsi qu'aux représentants à New York des institutions spécialisées qui en ont fait la demande. La gestion du système est simplifiée par l'existence du service commun de la paye, qui s'étend aux organisations affiliées au régime et grâce auquel les primes peuvent être retenues à la source. Quelque 200 000 demandes d'indemnisation sont traitées chaque année, et le nombre de réclamations est pratiquement nul. Un Comité consultatif mixte composé de six membres, où le personnel et l'Administration

sont représentés à parts égales, contribue au bon fonctionnement du régime. Les Inspecteurs constatent que ce service est bien géré, qu'il fonctionne efficacement et qu'il peut servir utilement de référence aux autres services communs. En outre, les programmes apparentés sont couverts par une police d'assurance maritime et d'assurance contre les risques de guerre souscrite chez un courtier extérieur (TNI Insurance Brokers).

44. Le tour d'horizon qui précède a permis de faire ressortir les différences et les ressemblances entre les caractéristiques des différents services communs au Siège. Le prochain chapitre présente un tableau synthétique de la situation et une analyse des problèmes d'organisation et de gestion communs aux différents services.

### III. ORGANISATION ET GESTION

#### A. Champ couvert

45. Les colonnes (1) et (4) du tableau 1 donnent pour chacun des services communs examinés dans le précédent chapitre le champ actuellement couvert en termes à la fois d'organisations desservies et d'implantation géographique. La colonne (5) indique ceux de ces services qui pourraient être étendus à l'ensemble des organisations appliquant le régime commun. Il en ressort que l'immense majorité des services communs couvrent un champ très large. Géographiquement, seul le service des voyages est implanté uniquement au Siège de l'ONU et en termes d'organisations desservies, deux services seulement (information et achats) ne sont pas accessibles aux programmes apparentés. Ce qu'il faut donc souligner c'est qu'à la différence des responsables des services organiques du Secrétariat de l'ONU, les responsables de la plupart de ces services ont de lourdes responsabilités en matière de prestations, dépassant largement l'ONU proprement dite et ayant des incidences sur le fonctionnement d'autres organisations du système.

46. Cette constatation amène à formuler la double conclusion préliminaire ci-après. D'une part, le Secrétaire général devrait reconnaître et définir plus clairement les responsabilités et le statut propres aux services communs administrés par l'ONU dont bénéficient également d'autres organisations du système. D'autre part, si ces services étaient organisés et gérés de façon optimale, pour offrir toujours efficacité et qualité au moindre coût à tous les usagers, ils pourraient constituer techniquement et administrativement l'élément central autour duquel s'articuleraient des organisations solidaires, efficaces et économes. Or, tels qu'ils sont actuellement organisés et gérés, ils ne servent pas réellement cette cause fondamentale.

#### B. Agencement

47. Le tableau 2 (p. 16) montre que si toutes les entités du Siège ont accès à l'immense majorité des services, seuls le PNUD et le FNUAP gèrent plusieurs services ensemble : finances, personnel, vérification des comptes, système intégré de gestion et relations extérieures. Curieusement, il n'y a pas de service qui soit commun à tous les programmes apparentés, alors que ceux-ci ont des caractéristiques communes évidentes : il s'agit de programmes essentiellement opérationnels, importants par leur audience et par leur présence sur le terrain, ils ont des mandats complémentaires et le Groupe consultatif mixte des politiques cherche à promouvoir l'harmonisation de leurs politiques et outils de programmation sur le terrain. Les inspecteurs se demandent comment une harmonisation sur le terrain est possible entre ces programmes qui ne pratiquent pas la collaboration au Siège. Ainsi qu'on le verra au chapitre suivant, les services actuellement fournis par le PNUD au FNUAP et Bureau de L'ONU pour les services d'appui aux projets remplissent toutes les conditions voulues pour être des services communs, soit pour toutes les entités du Siège, soit du moins pour les programmes apparentés, surtout dans les domaines des achats, de l'infrastructure de l'information, de la vérification des comptes, de l'évaluation, du recrutement, etc.

**Tableau 1**

**Champ couvert par les services communs au Siège de l'ONU**

Services communs	Siège de l'ONU	Siège de l'ONU + autres lieux d'affectation <sup>1</sup>	Siège de l'ONU + autres lieux d'affectation + programmes apparentés à New York	Siège de l'ONU + autres lieux d'affectation + programmes apparentés à New York + certaines institutions spécialisées	Possibilité d'extension aux organisations appliquant le régime commun
Télécommunications	X	X	X	X	X
SIG	X	X	X	X	X
Bureau des affaires juridiques	X	X	X	X	X
Services de conférence	X	X	X	X	X
Information et bibliothèque	X	X	X (Bibliothèque)	X (Bibliothèque)	X
Service médical	X	X	X	X	X
Achats	X	X			
Voyages	X			X <sup>2</sup>	
Bâtiments	X	X			X
Sécurité	X	X	X	X	
Valise diplomatique	X	X	X		X
Assurances	X	X	X	X <sup>3</sup>	

<sup>1</sup> Parmi les autres lieux d'affectation de l'ONU on peut mentionner Genève, Vienne, Nairobi et les sièges des commissions régionales, les opérations humanitaires et les opérations de maintien de la paix ainsi que les centres d'information.

<sup>2</sup> Le service des laissez-passer de l'ONU dessert toutes les organisations, y compris la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

<sup>3</sup> Non compris Genève et Vienne.

## Tableau 2

### **Agencement des services communs au Siège de l'Organisation des Nations Unies**

---

Services communs à :

---

1. Toutes les organisations basées à New York	Voir colonne 3 du tableau 1; il faudrait ajouter notamment : la Caisse des pensions, les états de paie, le Comité des réclamations, la Commission paritaire de recours, le conseiller du personnel, la formation linguistique, le Tribunal administratif, les examens et tests pour agents des services généraux et le transport des biens personnels et du matériel.
2. PNUD, UNICEF, FNUAP	Néant*.
3. PNUD et UNICEF	Néant.
4. PNUD et FNUAP	Finances, personnel, SIG, vérification interne des comptes, impression, relations extérieures. Le PNUD fournit également des services d'appui au Bureau de l'ONU pour les services d'appui aux projets.
5. UNICEF et FNUAP	Achats pour les services hors Siège.

---

\* Le Sous-Groupe des locaux et des services communs du Groupe consultatif mixte des politiques s'occupe essentiellement des services communs sur le terrain.

#### C. Conception de base

48. À l'exception des services qui sont communs au PNUD et au FNUAP, de la Caisse des pensions et du système d'assurance, ainsi que du projet de réseau de télécommunications, aucun des services communs de New York n'était conçu au départ comme une entreprise commune des entités participantes, même si plusieurs sont offerts à tout le système, ainsi que le montre le tableau 1. Ceci pourrait expliquer pourquoi certains d'entre eux ne remplissent pas les conditions essentielles des services communs, énumérés dans le tableau 3. Par exemple, le programme des innovations technologiques au Siège, en particulier le projet SIG, était conçu initialement pour répondre aux besoins des entités du Secrétariat seulement et le Secrétariat affirme que si le SIG avait été conçu au départ pour toutes les organisations, il n'aurait jamais pris l'ampleur qu'il a. Les inspecteurs notent pourtant que, même en l'état actuel des choses, il semble que les applications du SIG ne répondent pas pleinement aux besoins des activités opérationnelles pour le développement et des bureaux extérieurs. D'ailleurs, certains des programmes qui ont adopté le SIG comptent ne l'utiliser, pour l'instant du moins, que pour la gestion au Siège et non pour leurs bureaux extérieurs, qui représentent plus de 70 % de leur budget et de leur personnel.

49. De plus, on n'a pas tenu pleinement compte, dans la conception des règles et procédures de gestion des services communs, de leurs liens avec les organisations appliquant le régime commun ou de leur obligation redditionnelle devant les usagers, tant au sein du Secrétariat qu'à l'extérieur. Par exemple,

les programmes apparentés font observer à juste titre que les règles et procédures financières et administratives de l'ONU ne répondent pas nécessairement à leurs besoins en matière d'appui aux programmes, qui sont essentiellement axés sur les activités sur le terrain, la vitesse d'exécution devenant alors primordiale. La lourdeur des procédures administratives de l'ONU dans certains domaines critiques — recrutement, achats, paiements, etc. — risque de ralentir les interventions en réponse aux besoins sur le terrain, surtout lorsqu'il s'agit de situations d'urgence ou de problèmes vitaux de développement.

50. Qui plus est, les services communs n'ont pas été conçus comme des entités semi-autonomes, autofinancées et fonctionnant à la carte, dont la raison d'être est d'offrir un service efficace plus que d'interpréter et d'appliquer des règles et procédures. Dans l'idéal, il faudrait que les services communs, à la différence des services organiques ou des groupes de recherche, fonctionnent comme des entreprises commerciales et adaptent sans cesse leurs effectifs et leurs produits aux besoins nouveaux des clients et de la conjoncture. Comme modèle d'un tel service commun, on peut citer la Caisse des pensions ou même le service de l'édition, qui a un comité interdépartemental des publications, constitué de représentants des usagers et de l'administration, et qui s'adapte aux besoins des services auteurs, qui surveillent des résultats et suggèrent sans cesse des améliorations.

**Tableau 3**

**Gestion des services communs**

	Réseau de télécommuni- cations	SIG	Bureau des affaires juridiques	Services de conférence	Information et bibliothèque	Service médical	Voyages	Sécurité	Valise/ courrier	Assurance
1. Gestion par l'ONU	oui	oui	oui	oui	oui	oui	non	oui	oui	oui
2. Service sous-traité (entièrement ou en partie)	non	non	non	en partie <sup>1</sup>	non	non	oui <sup>2</sup>	en partie <sup>3</sup>	en partie <sup>4</sup>	non
3. Comité à l'utilisateur (supervision/consultation)	oui	oui	non	non <sup>5</sup>	non <sup>6</sup>	non	oui	oui <sup>3</sup>	non	oui
4. Prévisions périodiques du volume de travail	non	oui	non	oui	oui	non	oui	oui	non	oui
5. Normes convenues de qualité/efficacité	non	oui	non	oui	non	non	oui	oui	non	oui
6. Formule satisfaisante d'établissement des coûts/facturation	non	s/o <sup>7</sup>	non	s/o <sup>7</sup>	s/o	non <sup>8</sup>	oui	oui	non	oui
7. Suivi et évaluation des résultats	non	oui	non	ONU seulement	non	non	oui	non	non	oui
8. Responsabilité devant les utilisateurs/sanctions en cas de défaillance	non	non	non	non	non	non	oui	non	non	oui

<sup>1</sup> Traduction et impression à l'extérieur, interprètes indépendants.

<sup>2</sup> Les services commerciaux des voyages et des visas sont sous-traités mais l'ONU continue à assurer le service des visas pour elle-même et le service de laissez-passer pour tous.

<sup>3</sup> Pour l'annexe.

<sup>4</sup> Les programmes apparentés utilisent largement des services privés de courrier exprès.

<sup>5</sup> Le mécanisme de supervision est propre à l'ONU (par exemple, Comité des conférences).

<sup>6</sup> Un comité commun de l'information des Nations Unies (CCINU) existe pour l'ensemble du système, mais il n'y a pas de mécanisme propre aux organisations ayant leur siège à New York.

<sup>7</sup> Service fourni gracieusement par l'ONU aux autres organisations à New York.

<sup>8</sup> Les vaccinations, médicaments, radios, etc., ne sont pas facturés aux programmes apparentés.

#### D. Formules d'établissement des coûts et de remboursement

51. Les dépenses des unités administratives assurant les services communs qui font partie intégrante de l'Organisation des Nations Unies sont inscrites au budget-programme ordinaire de l'Organisation. Le coût des services qu'elles fournissent aux programmes apparentés est établi et facturé par l'ONU selon une formule propre à chaque service. Ainsi, pour les services juridiques, on calcule le quotient du coût estimatif du Service des affaires juridiques et de la Division des questions juridiques générales par le nombre de mois de travail que l'un et l'autre consacrent au PNUD, à l'UNICEF et au FNUAP. Pour le service de la valise, on additionne la part que représentent les envois du PNUD, de l'UNICEF et du FNUAP dans le coût total des envois par avion et la part correspondante des frais généraux d'administration.

52. Les formules de remboursement des services fournis aux programmes apparentés demeurent un sujet délicat. Les programmes préféreraient payer les services effectivement fournis, mais l'ONU estime que cette formule serait peu pratique et exigerait de longs calculs. Comme il ressort du tableau 3, pour trois au moins des services communs examinés dans le présent rapport, les méthodes actuelles d'établissement des coûts ne sont pas jugées satisfaisantes. On leur reproche surtout de n'être guère justifiées et de manquer de transparence. Les inspecteurs n'ont pas de formule toute prête qui s'appliquerait dans tous les cas, car les méthodes d'établissement et de partage des coûts dépendent souvent de la nature du service fourni, puisqu'il faut tenir compte du nombre de postes et de divers autres éléments. Ce problème ne peut donc être réglé que par un comité ou un groupe spécial où seraient représentés les fournisseurs de services et les usagers.

53. Selon la Division de la planification des programmes et du budget, la démarche suivie en matière de remboursement et de calcul des statistiques de travail a été approuvée par l'Assemblée générale sur la recommandation du CCQAB, qui jugeait que la méthode retenue par le Secrétaire général était pragmatique et méritait d'être maintenue. Sur cette base, l'ONU soumet des statistiques sur le volume de travail pour chaque service commun aux programmes apparentés qui sont censés revoir ces statistiques dans le contexte de consultations avec leurs homologues à l'ONU qui répondent alors à toutes les questions. Le PNUD/FNUAP et l'UNICEF n'ont pas procédé à cet examen depuis 1988-1989. Pendant l'exercice 1992-1993, l'examen a eu lieu rétroactivement pour 1988-1989 et les années suivantes alors que les dossiers n'étaient apparemment plus disponibles. D'où de longues négociations, à l'issue desquelles l'ONU n'a été remboursée qu'en 1996 pour des services fournis en 1992-1993 et attend encore le remboursement des services fournis en 1994-1995 et en 1996.

54. De façon plus générale, l'établissement du coût des services communs n'est pas nécessairement très rationnel en ce sens qu'il n'est pas réellement fondé sur le volume de travail exact. L'ONU n'a pas de normes officielles pour mesurer le volume de travail ou pour comptabiliser le prix de revient à l'échelle de l'Organisation. Dans le processus budgétaire, elle utilise essentiellement des coûts salariaux types préétablis et l'indice d'ajustement, plus que le coût type de l'activité. Dans ces conditions, on ne peut pas chiffrer avec précision les coûts des services, qu'il s'agisse de services communs ou non. Qui plus est, les entités qui assurent des services communs se heurtent à un double problème : d'une part, elles subissent aussi la politique de la croissance zéro du budget et les nombreuses coupes budgétaires pratiquées dans l'ensemble du Secrétariat au point que certaines n'ont plus les moyens de s'acquitter efficacement de leurs tâches à l'égard des organismes du système; d'autre part, comme la

Division de la planification des programmes et du budget l'a fait noter, les remboursements des services fournis par l'ONU aux programmes apparentés semblent être "nettement inférieurs" à ce qu'ils devraient être. Ceci donne à penser que les budgets des services communs pourraient être artificiels parce qu'ils sont sans rapport avec le coût réel des services et la demande, tant au Secrétariat qu'à l'extérieur. On peut se demander si les compressions budgétaires, qui ont imposé un recours accru à la sous-traitance et au personnel temporaire, ne vont pas à l'encontre du but recherché dans le cas des unités administratives assurant des services communs, qui devraient idéalement contribuer à l'efficacité de l'ONU et de l'ensemble du système.

55. Ainsi, les opérations de maintien de la paix sont liées, depuis 1992, à un accroissement substantiel de la demande de presque tous les services communs. Si un compte spécial des opérations de maintien de la paix a été créé pour réduire les tensions ainsi créées, les inspecteurs n'ont pas pu déterminer si ce compte permettait effectivement de renforcer tous les services touchés par les opérations de maintien de la paix. Il est apparu que le Service des affaires juridiques, la valise diplomatique, les achats et le service médical par exemple, faisaient de leur mieux pour venir à bout d'un volume de travail considérable. Les inspecteurs se demandent si les unités assurant des services communs ne devraient pas être inscrites au budget comme des entités semi-autonomes et autofinancées, leurs coûts directs et indirects étant pris en charge proportionnellement par tous les usagers, à l'exception des organes politiques bien entendu. Les responsables auraient alors l'autorité voulue pour gérer leurs ressources budgétaires et humaines selon les directives de comités constitués de représentants du Secrétaire général et des chefs de secrétariat des programmes apparentés.

#### E. Dotation en personnel

56. Les services communs sont actuellement administrés et gérés par des fonctionnaires de l'ONU, essentiellement pour les besoins de l'ONU, tout comme les autres services du Secrétariat. Si on veut les développer, ainsi qu'il est proposé au chapitre suivant, il faudra formuler et soumettre à l'approbation de toutes les entités concernées au Siège une politique spécifique en matière de dotation en personnel. Il faudrait notamment veiller à ce que les responsables des services communs soient des spécialistes dans leur domaine et qu'ils aient un esprit d'initiative, si l'on veut que ces services soutiennent la comparaison en qualité, efficacité et coût avec les services disponibles sur le marché. Il faudrait également prévoir la mise en commun du personnel spécialisé des organisations participantes par le biais de des détachements, de prêts ou de transferts. Outre les questions de compétence du personnel, les taux de vacance de postes et de renouvellement du personnel dans certains des services communs étaient également considérés comme des obstacles à l'efficacité. Enfin, la sélection et l'évaluation périodique des responsables des unités compétentes seraient l'une des responsabilités principales des comités représentant les usagers et l'administration décrits ci-dessous.

#### F. Comités représentant les usagers et l'administration

57. Comme le montre le tableau 3, quelques-uns seulement des 12 services ont des comités mixtes où sont représentées toutes les entités du Siège. D'après l'expérience des inspecteurs et les conclusions de rapports antérieurs sur la question, un service commun ne peut pas fonctionner de façon satisfaisante sans un mécanisme mixte efficace, habilité à fixer des normes de qualité et d'efficacité, à approuver le projet de budget, à choisir et évaluer les

responsables, à résoudre les conflits de priorités et à établir et adapter des formules de partage des coûts compte tenu de l'évolution de la situation et, de façon générale, assurer le règlement rapide de tout conflit.

#### G. Qualité et efficacité

58. Le tableau 4 montre comment les programmes apparentés jugent la qualité et l'efficacité des services que leur fournit l'ONU. Dans l'ensemble, leur jugement paraît plus favorable que ne le prévoyaient les inspecteurs au vu des nombreux problèmes mis en lumière au cours de leurs entretiens avec les responsables des programmes apparentés. Il en ressort cependant qu'il y a encore de vastes possibilités d'amélioration de la qualité et l'efficacité de ces services.

#### H. Responsabilité

59. Le tableau 3 récapitule l'ampleur des fonctions assumées par les unités administratives assurant des services communs devant toutes les entités participantes (alors qu'elles ne sont maintenant comptables qu'au Secrétaire général). Quelques-unes seulement des 12 unités visées peuvent être considérées actuellement comme étant pleinement responsables de leur travail aussi devant les programmes apparentés. Les comités de supervision envisagés plus haut sont un moyen efficace de faire en sorte qu'elles soient comptables à tous les usagers, respectent les normes convenues de qualité et d'efficacité ainsi que les dates limites et qu'elles traitent de la même manière toutes les organisations participantes, sans aucune distinction.

60. Si certaines de ces unités — service des conférences, télécommunications ou sécurité par exemple — ont des mécanismes internes de contrôle de qualité, avec des indicateurs précis, les données des opérations de suivi ne sont pas systématiquement communiquées à toutes les entités utilisatrices, surtout dans le cas de programmes apparentés qui ne paraissent guère avoir de communications avec la plupart de ces unités.

#### I. Synthèse

61. Le résumé qui précède révèle une certaine disparité dans l'organisation et la gestion des services communs au Siège. Ce qui est nécessaire, ce sont des principes de gestion plus rationnels et des orientations bien conçues si l'on veut que ces services soient gérés comme une entreprise commune, au lieu d'être assurés par des entités de l'ONU qui s'efforcent de répondre au mieux aux besoins des programmes apparentés. Les inspecteurs considèrent que les services communs devraient renforcer l'esprit de coopération, accroître la cohésion et l'intégration au sein du Secrétariat et du système des Nations Unies et valoriser le travail des entités participantes, tout en étant économiques et capables de soutenir la concurrence d'autres fournisseurs potentiels. Il ne faut pas transiger sur le sens des responsabilités. Les inspecteurs n'ignorent pas que bien souvent les difficultés auxquelles se heurtent les services communs ne sont pas inhabituelles au Secrétariat dans son ensemble, ainsi que le montre le rapport déjà mentionné du CCI<sup>6</sup>. On peut raisonnablement prévoir que la campagne en cours à l'ONU pour améliorer la gestion — programme d'innovations technologiques, importance accrue donnée à la formation des cadres ou nouvelles stratégies de gestion des ressources humaines et gestion axée sur les résultats — devrait aussi créer un nouveau climat propice au renforcement et l'extension des services communs au Siège. De façon plus élémentaire, il est nécessaire d'élaborer une nouvelle stratégie d'ensemble des services communs au Siège. Il faudrait définir clairement le statut particulier des unités

administratives assurant ces services communs, en tant qu'entités autofinancées et dotées de vastes responsabilités devant les organismes des Nations Unies et leur donner l'autorité et l'autonomie dont elles ont besoin pour gérer efficacement leur budget et leurs ressources humaines et s'acquitter de leurs responsabilités devant tous les usagers représentés dans les comités de supervision. Ces questions sont traitées plus avant dans le chapitre suivant.

**Tableau 4**

**Évaluation, par le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP, de la qualité et de l'efficacité des services communs**

**(Les chiffres donnent le nombre de programmes apparentés portant ce jugement sur le service en question)**

	Excellent	Satisfaisant	Médiocre	Sans opinion
Télécommunications		1	2	
SIG		1		2
Service des affaires juridiques	1	2		
Service des conférences	1	2		
Information/Bibliothèque				3
Service médical	1	2		
Sécurité		3		
Valise diplomatique		2	1	
Assurance		3		

#### IV. NOUVEAU CADRE

##### A. Exposé des motifs

62. Les raisons pour lesquelles il faudrait envisager un nouveau cadre plus large et plus cohérent pour les services communs des organismes des Nations Unies à New York sont les suivantes :

a) Les diverses entités installées à New York sont tenues de respecter les dispositions pertinentes des textes de base portant création du régime commun des Nations Unies, comme le rappellent les paragraphes 1 à 4 du présent rapport, y compris notamment les politiques, règles et procédures types;

b) Les résolutions que l'Assemblée générale a adoptées au cours des dernières années au sujet des activités opérationnelles en faveur du développement demandent aux organisations du système de procéder à l'intégration de leurs installations et services hors Siège. Les Inspecteurs sont parvenus à la conclusion que sans les synergies optimales que leur permettrait de réaliser une pratique des services communs à l'échelon du Siège, il serait difficile aux organisations d'appliquer pleinement les directives de l'Assemblée générale concernant l'intégration hors Siège des programmes, installations et services;

c) Les organisations ayant leur siège à New York ont toutes des activités à l'échelle mondiale qu'elles mènent à partir des principaux lieux d'affectation du système. Par conséquent, l'élaboration d'arrangements généraux pour la mise en commun de services à New York devrait logiquement faciliter l'adoption d'arrangements analogues dans les autres principaux lieux d'affectation;

d) La crise financière à laquelle se heurtent toutes les organisations oblige celles-ci à revoir de manière radicale leurs dépenses d'infrastructures et leurs frais généraux de fonctionnement afin de réaliser des économies d'échelle optimales et des gains de temps dans l'exécution de leurs fonctions non statutaires;

e) La présence commode dans un même périmètre de plusieurs entités administratives ayant une même charte, une même identité juridique et diverses autres affinités milite concrètement en faveur du développement des services communs à New York.

##### B. Principaux objectifs

63. Développant plus avant les objectifs énoncés au paragraphe 4 du présent rapport, les Inspecteurs recommandent que les services communs des organismes installés à New York s'emploient à :

a) Assurer l'utilisation la plus efficace et la plus économique des ressources humaines et financières des entités participantes, individuellement et collectivement, grâce à l'élimination des services non essentiels qui sont semblables et font double emploi et à la mise en commun, dans chaque catégorie de fonctions, des éléments les plus compétents sur le plan de la gestion et sur le plan technique, qui devraient être mis au service d'activités communes ou conjointes visant à l'excellence en matière de gestion;

b) Promouvoir la réalisation de normes fonctionnelles élevées en identifiant et en adoptant les pratiques de gestion les plus rationnelles;

c) Promouvoir la cohérence des objectifs, des conceptions et des méthodes au sein du système des Nations Unies en faisant des services communs des entités ayant leur siège à New York un instrument d'intégration, notamment pour l'harmonisation des politiques, méthodes et procédures opérationnelles du système;

d) Soutenir plus fermement l'intégration des méthodes, installations et services hors Siège, conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale relatives aux activités opérationnelles en faveur du développement;

e) Promouvoir à l'échelle mondiale un réseau interdépendant de services communs, par exemple, en encourageant les bureaux extérieurs à s'apporter mutuellement un appui technique, à procéder à des échanges d'informations et à mettre en commun les enseignements qu'ils auront chacun retirés de l'expérience acquise.

### C. Directives générales

64. Partant des entrevues auxquelles ils avaient procédé avec les fournisseurs et les utilisateurs des services communs existants, les Inspecteurs ont défini comme indispensables à l'organisation et à la gestion rationnelles de services communs les directives générales ci-après, celles-ci n'étant pas exhaustives :

a) Les entités participantes concernées devraient chacune se doter des politiques, méthodes et procédures opérationnelles les plus appropriées et les plus uniformes pour chaque service commun en tenant dûment compte de son propre mandat et des tâches qui lui incombent;

b) Étant donné le caractère spécifique de chaque service commun, les participants devraient décider de la manière la plus appropriée d'organiser et d'assurer le service considéré, en envisageant dans certains cas d'opter pour des activités conjointes de nature relativement autonome et indépendante, ou de recourir à la sous-traitance dans le cadre d'un seul et même contrat, par exemple, des arrangements en vigueur pour les voyages, les expédition et le transit des marchandises;

c) Il conviendrait de créer pour chaque service ou, éventuellement, groupe de services, un organe de contrôle doté d'un mandat précis lui conférant, entre autres, le pouvoir et la responsabilité d'approuver les plans de travail et les propositions budgétaires, d'élaborer des normes de qualité et d'efficacité et d'en suivre l'application, de choisir les administrateurs des services clefs et d'évaluer leur travail, et de veiller à ce qu'il soit scrupuleusement rendu des comptes aux utilisateurs, notamment au moyen de la comptabilité des coûts de revient et de rapports périodiques de gestion mettant en lumière les résultats positifs obtenus et les obstacles rencontrés;

d) Les entités bénéficiant de services communs devraient décider, pour chaque service, de la politique la plus rationnelle à adopter en matière de budget, de personnel, de gestion et de partage des coûts afin d'assurer l'uniformité des normes de qualité et de comportement professionnel, sans exclure l'esprit d'entreprise le cas échéant.

65. Les Inspecteurs recommandent que les directives qui viennent d'être énoncées soient affinées en fonction des besoins spécifiques de chaque service et utilisées comme base pour consolider les services communs existants et créer

de nouveaux services communs dans les organismes des Nations Unies à New York, ainsi qu'il est proposé ci-dessous.

D. Élargissement de la portée des services communs

66. Les Inspecteurs ne voient pas d'obstacles insurmontables à la mise en commun de tous les services non essentiels ou non statutaires des entités installées à New York. Ayant soigneusement examiné toutes les incidences de cette formule, ils estiment toutefois que les services communs desdites entités devraient être progressivement organisés en deux grands ensembles. Le premier comprendrait les services communs à toutes les entités installées à New York, tels que les services communs existants et d'autres qui remplissent les conditions voulues pour faire partie de ce groupe, comme par exemple les suivants :

- Le programme d'innovations technologiques, en particulier les technologies ayant trait aux politiques et normes communes;
- Les achats de biens et services, en particulier les politiques communes en la matière, les appels d'offres et les contrats;
- Le service des bâtiments et les services connexes;
- L'imprimerie et les publications;
- L'infrastructure des services d'information, étant entendu que les organisations participantes continueraient d'exercer leurs fonctions spécialisées en la matière dans la mesure où celles-ci favorisent directement les objectifs fixés dans leur mandat;
- La formation à la gestion;
- La gestion des archives et dossiers;
- L'entreposage et les autres services qui pourraient faire partie de ce premier groupe.

67. Dans le deuxième ensemble de services, les programmes apparentés mettraient en commun la plupart de leurs services de personnel et de leurs services administratifs et financiers. Les domaines qui, de l'avis des Inspecteurs, pourraient faire l'objet d'arrangements communs comprennent, entre autres, le recrutement, les finances, l'évaluation, les achats pour tout ce qui a trait aux activités de développement et les opérations d'urgence. Pour ce deuxième ensemble, le principe directeur doit être que l'appui administratif peut être entièrement assuré en tant que service commun. Le mécanisme du Groupe consultatif mixte des politiques, qui a pour objectif de faire adopter par les programmes apparentés des politiques et procédures opérationnelles communes, devrait être utilisé efficacement pour mettre en place et gérer des services communs répondant aux besoins des membres du Groupe à New York, mesure qui stimulerait l'adoption d'arrangements analogues dans les lieux d'affectation hors Siège.

68. Bien que pour la version définitive de leur rapport les Inspecteurs aient pleinement tenu compte de toutes les observations que les administrateurs de services communs de l'ONU et les responsables de programmes apparentés ont formulées au sujet de l'avant-projet de ce texte, il leur semble utile de

résumer la teneur des observations qu'ils ont reçues des programmes apparentés, en raison des incidences qu'elles peuvent avoir sur la mise en place et la gestion de services communs dans les organismes des Nations Unies à New York.

69. Le PNUD n'a formulé qu'un petit nombre d'observations et a paru souscrire aux recommandations et à la teneur du rapport.

70. L'UNICEF a exprimé les préoccupations suivantes :

a) Toute proposition en faveur de l'instauration de services communs devrait prendre en considération les différences appréciables existant quant à leur nature, leur mandat et leur rôle entre le Secrétariat de l'ONU et les organismes à vocation opérationnelle comme l'UNICEF;

b) Du fait de ces différences, un même service de base peut ne pas avoir toujours le même sens dans toutes les organisations;

c) La mise en commun de services est d'autant plus efficace que les divers partenaires appelés à en bénéficier ont des besoins analogues, qu'ils disposent de services comparables et qu'ils sont dotés de mécanismes efficaces de contrôle par l'utilisateur et de répartition des coûts. Ce sont là des conditions préalables que l'on ne trouve guère dans le système des Nations Unies, si bien que les mesures recommandées auront probablement pour effet de faire baisser le niveau des organisations les plus efficaces, qui tomberait au niveau de celles qui sont le moins efficaces;

d) L'étude devrait donner plus de poids à l'expérience acquise et aux avantages comparatifs. L'expérience des services communs montre que la formule a ses avantages et ses inconvénients, les problèmes étant dus à l'absence de comités d'utilisateurs fonctionnant efficacement, à l'existence de mécanismes de répartition des coûts ne reflétant pas les pratiques effectives, à la pénurie de compétences, à la politisation des services, au détournement de services pour raison de force majeure, etc., problèmes qu'il faudra identifier et corriger avant d'entreprendre une mise en commun inconditionnelle échelonnée sur cinq ans des fonctions non essentielles.

71. Le FNUAP, tout en souscrivant sans réserve à l'idée d'arrangements consultatifs entre fournisseurs et utilisateurs de services, a fait observer qu'étant donné l'investissement de temps que supposerait la participation aux organes consultatifs et aux organes de supervision dans les 15 domaines pour lesquels des services communs sont recommandés, les frais de personnel qui en résulteraient seraient trop élevés par rapport aux économies qui seraient réalisées sur le plan des produits. Quand la dimension optimale d'un service est dépassée, il en résulte des difficultés — problèmes de coordination et complexité des filières hiérarchiques (y compris pour les formalités d'autorisation) qui conduisent à une perte d'efficacité, si bien qu'une concentration des ressources dans les domaines considérés peut aller à l'encontre du but recherché. (...) Une petite organisation comme le FNUAP, où la plupart des services suggérés dans le rapport relèvent d'une seule et même division, ne dispose pas de personnel pour assurer la coordination qu'exige la gestion de services communs.

72. Le Bureau de l'ONU pour les services d'appui aux projets, tout en se félicitant de ce que le projet de rapport ait souligné la nécessité d'accroître l'efficacité, de réduire les coûts et d'améliorer la qualité des services

communs, n'en a pas accepté sans réserve la teneur, ce pour les raisons suivantes :

a) Le Bureau et le PNUD procèdent actuellement à un examen des modalités régissant leurs services communs et espèrent conclure un accord dans un proche avenir;

b) De leur côté, le PNUD et l'ONU envisagent actuellement des modifications à l'accord qu'ils avaient conclu au sujet des services communs, modifications qui auront presque certainement des incidences sur le Bureau;

c) Le Bureau de l'ONU pour les services d'appui aux projets est une organisation qui s'autofinance, et il lui incombe par conséquent de faire preuve d'efficacité et de responsabilité et de procéder de manière progressive;

d) Dans son rapport daté du 5 septembre 1995 (DP/1995/45), le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires faisait observer que le Bureau doit pouvoir tirer le meilleur parti possible des services administratifs fournis par le PNUD et que, sans qu'il y ait de doubles emplois, il devrait étudier la possibilité de se doter de ses propres services dans les cas où ceux-ci peuvent être assurés de manière plus économique.

73. En réponse aux considérations qui précèdent, les inspecteurs tiennent à formuler les remarques suivantes :

a) Dans leurs observations, les programmes apparentés ont tous omis de mentionner les règles statutaires contraignantes qui régissent les services communs des organisations appliquant le régime commun, règles que rappellent les inspecteurs aux paragraphes 1 à 14 du présent rapport;

b) Il n'est guère fait référence non plus aux motifs et aux objectifs, exposés aux paragraphes 62 et 63, auxquels répondent les services communs, en particulier les économies considérables que chaque organisation pourrait réaliser grâce à l'adoption d'arrangements cohérents pour la mise en place de services communs à New York, mesure qui aurait comme conséquence importante que les ressources libérées par suite de la simplification et de l'intégration des infrastructures au Siège pourraient servir à renforcer les activités opérationnelles en faveur du développement menées dans les bureaux extérieurs;

c) Ont également été passés sous silence les avantages majeurs que la mise en place de services communs dans les organismes ayant leur siège à New York, comme le propose le présent rapport, présente pour les bureaux extérieurs, où elle aura pour effet d'accélérer la création de services communs, d'engendrer des économies d'échelle grâce à l'intégration des services d'appui aux programmes et de faciliter le rôle du coordonnateur résident conformément aux résolutions et décisions pertinentes des organes intergouvernementaux;

d) L'argument, évoqué par l'UNICEF, des "différences appréciables" existant entre le Secrétariat de l'ONU et les programmes apparentés exprime une préoccupation qui est peut-être fondée, mais ces différences ne l'emportent pas sur les caractéristiques qui sont communes aux organisations installées à New York. En tout état de cause, la proposition que font les inspecteurs dans le présent rapport vise à répondre à cette préoccupation en préconisant une double approche pour la mise en place des services communs dans les organismes ayant leur siège à New York. Les services que, pour une raison ou pour une autre, ces organismes ne seraient peut-être pas tous en mesure de gérer pourraient être

spécialement adaptés aux programmes apparentés qui pourraient rechercher la formule qui leur convient le mieux pour assurer et gérer ces services (attribution des responsabilités, par exemple, sur le modèle du Centre international de Vienne, fonctionnement conjoint et autonome, système de facturation aux usagers ou système de rétrofacturation, etc.). Quel que soit le modèle adopté, son objectif devrait être de faire faire des économies substantielles de coût et de personnel dans les éléments d'infrastructure au Siège au profit des programmes hors Siège;

e) La nécessité de corriger d'abord les carences des services communs existants avant d'en instaurer de nouveaux est un des principaux objectifs du présent rapport, comme le mentionne l'alinéa a) du paragraphe 8. En outre, l'application des directives générales énoncées ci-dessus, qui devraient selon les inspecteurs régir les services communs, ainsi que l'identification et l'utilisation des pratiques de gestion les plus rationnelles pour exploiter ces services devraient permettre aux unités administratives ou organisations relativement moins efficaces de relever leur niveau et d'atteindre celui des entités relativement plus efficaces;

f) Les ressources en personnel dont une organisation a besoin pour participer efficacement aux travaux des comités mixtes utilisateurs/administration dépendent de la fréquence et de la périodicité des réunions de ces comités ou du champ d'action des comités eux-mêmes, étant donné qu'un seul et même comité peut fort bien superviser plusieurs services. Plus important encore, intégralement mis en oeuvre, le nouveau cadre proposé par les inspecteurs supposerait que les organisations participantes auraient des "fonctionnaires chargés des services communs" (pour les représenter aux organes mixtes utilisateurs/administration) au lieu d'avoir leurs propres services d'appui dans les domaines identifiés dans le présent rapport comme devant faire l'objet de services communs.

74. Compte tenu des éclaircissements ci-dessus, le Secrétaire général et les chefs des secrétariats des programmes apparentés devraient adopter conjointement les mesures nécessaires pour élaborer et arrêter un plan d'action stratégique en vue de la mise en oeuvre échelonnée de services communs dans les organismes ayant leur siège à New York, compte tenu des constatations et observations formulées dans le présent rapport. Le plan de mise en oeuvre à prévoir devrait comprendre entre autres éléments les suivants :

a) D'une part, la liste des services que se partageraient toutes les organisations installées à New York et, d'autre part, les ensembles de services que seuls les programmes apparentés se partageraient;

b) Des mesures qui permettraient d'améliorer la qualité et d'accroître l'efficacité des services communs existants et qui tiendraient compte, le cas échéant, des principes généraux énoncés ci-dessus, qui préconisent en particulier la réalisation d'analyses coûts-avantages, la mise en place de comités mixtes utilisateurs/administration fonctionnant efficacement, le recours à un système transparent et équitable de partage des coûts ainsi que d'autres formules novatrices à envisager pour assurer et gérer ces services;

c) Les grandes étapes annuelles du processus de mise en place de nouveaux services communs dans le cadre des deux grands ensembles proposés précédemment;

d) Des corrélations interdépendantes entre les services communs au Siège et ceux d'autres lieux d'affectation, en particulier les bureaux extérieurs;

e) Une normalisation plus poussée des politiques opérationnelles, des règles et procédures administratives et des spécifications techniques dans chaque catégorie de services communs;

f) Des méthodes de contrôle permanent de l'efficacité, de la qualité et de la rentabilité des services communs, notamment des méthodes permettant de déterminer si l'utilisateur est satisfait de ces services.

#### E. Principes directeurs

75. La raison pour laquelle les entités installées à New York accordent un rang de priorité relativement peu élevé aux services communs tient peut-être à l'absence de directives statutaires cohérentes applicables à toutes les organisations du système des Nations Unies dans tous les lieux d'affectation. Par exemple, les directives vigoureuses données par l'Assemblée générale au sujet des arrangements relatifs aux services communs des organisations ayant leur siège à Vienne et dans les bureaux extérieurs pourraient s'appliquer avec encore plus de force aux lieux d'affectation que sont New York et Genève, où sont concentrés les centres et les opérations les plus importants du système des Nations Unies. On a par ailleurs fait observer à plusieurs reprises aux inspecteurs, au cours de l'examen qu'ils ont consacré à la question, que les États Membres adoptent sur une même question des positions différentes selon l'organe où elle est traitée et que seule un ferme consensus des États Membres sur la question des services communs permettra aux entités installées à New York d'entreprendre une action collective en la matière.

76. En conséquence, les inspecteurs recommandent que :

a) L'Assemblée générale définisse des principes directeurs sur la question des services communs au Siège et, à cette fin :

- i) Souscrive à l'ensemble de propositions relatives aux services communs formulées dans le présent rapport;
- ii) Demande aux organisations concernées de mettre progressivement en commun sur une période de cinq ans la plupart de leurs fonctions non statutaires ou non essentielles en concluant des arrangements à cet effet;

b) L'Assemblée générale pourrait par ailleurs inscrire à son ordre du jour et y conserver d'année en année une question ayant trait aux services communs et inviter le Secrétaire général à lui présenter tous les deux ans, dans le contexte du budget-programme, un rapport sur les progrès réalisés en la matière;

c) Les organes directeurs des programmes apparentés devraient eux aussi demander à leurs secrétariats respectifs de leur présenter régulièrement un rapport sur les progrès réalisés quant au renforcement des services communs à New York et dans les bureaux extérieurs.

## Notes

<sup>1</sup> Les Accords régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées ont été examinés en détail dans un rapport du CCI sur la question publié en 1993 (JIU/REP/93/3).

<sup>2</sup> Voir, par exemple, les résolutions 42/196 (1987), 44/211 (1989) 46/219 (1991), 47/199 (1992), et 48/209 (1993) de l'Assemblée générale.

<sup>3</sup> Voir le rapport du CCI publié en 1994 et intitulé "Locaux et services communs des organismes des Nations Unies hors siège" (JIU/REP/94/8).

<sup>4</sup> On citera à cet égard deux rapports du CCI intitulés "Services communs aux organisations des Nations Unies du Centre international de Vienne" (JIU/REP/94/10) et "Locaux et services communs du système des Nations Unies hors Siège" (JIU/REP/94/8).

<sup>5</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquantième session, Supplément No 6 (A/50/6/Rev.1). Voir également le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997 concernant le PNUD (DP/1995/51), l'UNICEF (E/ICEF/1996/AB/L.5) et le FNUAP (DP/FPA/1996/17) (Part 1).

<sup>6</sup> "La gestion à l'Organisation des Nations Unies : activités en cours" (JIU/REP/95/8).

-----