

**SERVICES COMMUNS DES ORGANISMES  
DES NATIONS UNIES À GENÈVE**

Première partie : Vue d'ensemble de la coopération  
et de la coordination administratives

*par*

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

Corps commun d'inspection



**Genève  
1998**



## TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
SIGLES .....		5
RÉSUMÉ ANALYTIQUE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....		6
I. INTRODUCTION .....	1 - 11	8
II. SITUATION GÉNÉRALE .....	12 - 41	11
A. Lieu d'affectation .....	12 - 14	11
B. Évolution des dépenses et de la dotation en effectifs .....	15 - 22	11
C. Obstacles possibles .....	23 - 34	18
D. Points communs .....	35 - 41	24
III. COOPÉRATION ET COORDINATION ADMINISTRATIVES .....	42 - 79	27
A. Agencement .....	42 - 44	27
B. Services communs de l'ONUG .....	45 - 78	31
C. Services communs qui ne sont pas gérés par l'ONUG ..	79	44
IV. NOUVEAU CADRE .....	80 - 96	45
A. Principaux objectifs .....	81	45
B. Directives générales .....	82 - 84	45
C. Programme d'action Tableaux .....	85 - 96	47

Tableaux

Tableau 1. Effectifs de certaines organisations situées à Genève .....	22
Tableau 2. Agencement des services communs actuels de Genève .....	29
Tableau 3. Champ couvert par les services communs actuels .....	30
Tableau 4. Gestion de certains services communs de Genève .....	34

Figures

Figure 1. Classement des grand lieux d'affectation du système des Nations Unies .....	13
--	----

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Page</u>
Figure 2. Coût administratif du personnel des grands lieux d'affectation du système des Nations Unies . . . . .	13
Figure 3. Évolution de la dotation en effectifs des entités de l'ONU situés à Genève (1984/85-1994/95) . . . . .	14
Figure 4. Évolution de la dotation en effectifs des institutions spécialisées situées à Genève (1984/85-1994/95) . . . . .	16
Figure 5. Pourcentage de personnel servant dans les services d'appui aux programmes par rapport à l'ensemble du personnel : entités apparentées à l'ONU et institutions spécialisées situées à Genève . . . . .	20
Figure 6. Pourcentage de fonds d'appui aux programmes par rapport au montant total des budgets-programmes des commissions régionales en 1996/1997 . . . . .	20
Figure 7. Pourcentage de personnel servant dans les services d'appui aux programmes par rapport à l'ensemble du personnel : institutions spécialisées situées à Genève et CEE . . . . .	21
Figure 8. Structure de la coopération et de la coordination administratives . . . . .	28
Figure 9. Revenus des services communs de l'ONUG par sources de fonds . . . . .	36
Figure 10. Programme d'action concernant les services communs de Genève (2000-2010) . . . . .	49
Figure 11. Gestion des services communs : un cercle vertueux . . . . .	50

Annexes

Annexe 1. Dépenses et effectifs globaux des organisations situées à Genève : répartition entre les entités apparentées à l'ONU et les institutions spécialisées . . . . .	53
Annexe 2. Dépenses et effectifs globaux des organisations situées à Genève : ventilation par organisation en pourcentages . . . . .	54
Annexe 3. "Stratégie pour les services communs", étude préparée par le Département de la gestion de l'ONU . . . . .	55

## SIGLES

CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CAC	Comité administratif de coordination
CCI	Centre du commerce international
CCQA	Comité consultatif pour les questions administratives
CCSI	Comité de coordination des systèmes d'information
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEE	Commission économique pour l'Europe
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CERN	Centre européen pour la recherche nucléaire
CESAO	Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
CIC	Centre international de calcul
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COE	Conseil oecuménique des Églises
ECOSOC	Conseil économique et social de l'ONU
FRMES	Service de la gestion des ressources financières et de l'électronique
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IFRC	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
OCHA	Bureau de coordination des affaires humanitaires
OHCHR	Haut Commissariat aux droits de l'homme
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
SCA	Service commun d'achats
SMC	Service médical commun
SINU	Service d'information des Nations Unies à Genève
UIP	Union interparlementaire
UIT	Union internationale des télécommunications
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UNRISD	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Genève est actuellement le plus grand lieu d'affectation du système des Nations Unies en termes d'effectifs et de dépenses. Parmi les huit sites principaux où sont situés des organismes des Nations Unies comptant plus de 1 000 fonctionnaire, c'est aussi celui où le coût de la vie est le plus élevé. C'est donc dans ce lieu d'affectation qu'il il serait le plus souhaitable que les États Membres encouragent et appuient des réformes visant à améliorer l'efficacité et la collaboration entre les secrétariats, afin de mettre en place des méthodes et des moyens d'exécution des programmes ayant un meilleur rapport coût-efficacité.

Cependant, bien qu'ils soient physiquement très proches les uns des autres et qu'ils partagent plusieurs caractéristiques institutionnelles issues du système commun des Nations Unies, les secrétariats situés à Genève gèrent très peu de services en commun. Les cinq institutions spécialisées installées dans cette ville n'ont en commun aucun services et des entités apparentées à l'Organisation des Nations Unies et régis par la même Charte ont des services d'appui parallèles.

Dans l'ensemble, on constate qu'il y a beaucoup de morcellement et de doubles emplois en ce qui concerne les frais généraux et les structures administratives. Cette situation semble encore aggravée par l'absence d'un organe intergouvernemental consultatif ou d'examen en mesure de définir une stratégie pour tous les secrétariats et entités situés à Genève en matière administrative et budgétaire. En outre, les services communs de l'ONUG n'ont pas fourni une direction institutionnelle efficace et cohésive, ce qui a affaibli le rôle central de l'ONUG, l'a privé de visibilité et d'identité et a abouti aux problèmes d'efficacité qu'il rencontre actuellement.

Compte tenu de ce qui précède, les inspecteurs présentent les recommandations suivantes :

### Recommandation 1 : Un nouveau cadre pour les services communs des organismes des Nations Unies à Genève

Afin de donner pleinement effet, à Genève, aux dispositions concernant les services communs des accords régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées, l'Assemblée générale et les organes compétents des institutions spécialisées situées à Genève voudront peut-être approuver le nouveau cadre proposé dans ce rapport pour les services communs de Genève et inviter les secrétariats concernés à faire rapport tous les deux ans sur sa mise en place dans le contexte de leurs projets de budgets-programmes (par. 80 à 95).

### Recommandation 2 : Revitalisation des services communs de l'ONUG

En application de la recommandation 1, le Secrétaire général devrait envisager d'améliorer et de mettre à exécution comme il le juge opportun les mesures de revitalisation recommandées dans le présent rapport en ce qui concerne les services communs de l'ONUG, y compris la création d'un comité des services communs de l'ONUG présidé par le Directeur général de l'Office, ainsi

que la nomination, en temps opportun, d'un fonctionnaire de rang élevé chargé de promouvoir à Genève des objectifs généraux concernant des services communs et les arrangements nécessaires à leur réalisation (par. 45 à 78).

Recommandation 3 : Contrôle des activités des services communs de Genève par les organes intergouvernementaux

L'Assemblée générale voudra peut-être examiner les arrangements les plus efficaces pour renforcer l'exercice d'une supervision régulière et cohérente sur les services communs de Genève, y compris l'attribution d'un rôle plus actif au Comité diplomatique de Genève ainsi que la tenue plus régulière à Genève de réunions du CCQAB axées plus particulièrement sur la coordination administrative et budgétaire des secrétariats et entités situés à Genève (par. 24 à 26 et 47 à 48).

## I. INTRODUCTION

1. L'examen par le Corps commun d'inspection des services communs gérés par les organismes des Nations installés à Genève fait suite à deux rapports antérieurs soumis par le Corps commun sur le même sujet intitulés "Locaux et services communs des organismes des Nations Unies hors Siège" (JIU/REP/94/8) et "Services communs des organismes des Nations Unies à New York" (JIU/REP/96/5). Dans chacun des rapports de cette série, les inspecteurs gardent le même objectif : fournir un cadre cohérent qui favorise le développement de synergies en matière de gestion administrative entre les organisations situées en un même lieu afin de leur permettre de rationaliser leurs structures administratives et leurs frais généraux et de concentrer l'utilisation de leurs ressources décroissantes sur l'exécution des mandats constitutionnels qui sont leur raison d'être.

2. Cette série de rapports a également en commun le cadre législatif constitué par les accords entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées. 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 du 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 de 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. Quelque 50 ans après leur adoption par les États Membres, les dispositions de ces accords n'ont pas encore été mises en application par les secrétariats installés à Genève. Les quelques services mis en commun par tous les secrétariats comme le Centre international de calcul (CIC), le Service médical commun (SMC), la valise diplomatique ou la formation constituent l'exception plutôt que la règle. Il n'existe pas à ce jour de cadre ou d'impulsion pour établir une coordination administrative et budgétaire à Genève, pas même en ce qui concerne les départements de l'ONU et les organismes affiliés qui sont régis par la même Charte et le même organe législatif suprême et qui sont placés sous l'autorité du Secrétaire général.

4. On est enfin en train de reconnaître que les services communs, qui, pendant longtemps, n'ont reçu ni direction ni soutien de l'ONU, du CAC ou même des organes directeurs des organismes du système, constituent un instrument privilégié pour construire un système des Nations Unies cohérent, simplifié et doté d'un bon rapport coût-efficacité. À cet égard, il faut louer le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies d'avoir identifié, comme l'une des tâches prioritaires de la réforme, l'unification des services et des installations communs au sein de l'Organisation à tous les niveaux et dans tous les lieux d'affectation. Comme il est indiqué dans son rapport intitulé "Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes", la mesure dans laquelle l'Organisation "parviendra à faire prévaloir une vision commune dans

ses divers départements, fonds et programmes, et, partant, à agir dans la cohérence et à déployer ses ressources stratégiquement déterminera celle dans laquelle elle réussira à l'avenir. Les alliances et partenariats avec les institutions spécialisées et les autres organisations devront en outre s'inscrire dans le cours normal des choses" (par. 18 du document A/51/950 du 14 juillet 1997). Dans ce même rapport, le Secrétaire général se propose aussi de réduire notablement les coûts administratifs de l'Organisation (par. 57). À cet effet, le secrétaire général a nommé au Siège un coordonnateur des services communs qui a préparé une étude intitulée "Stratégie pour les services communs"; cette étude figure à l'annexe 3 du présent rapport.

5. Ainsi, grâce à la clairvoyance du Secrétaire général et aux mesures qu'il a prises pour réaliser une organisation plus intégrée et plus allégée et à l'importance visible qu'il a accordée au renforcement des services communs afin d'atteindre ce but, il est plus clair que jamais que les services communs vont enfin avoir leur propre identité et jouer un rôle important dans le processus de réforme en cours. Ceci est une condition préalable importante à la réalisation de services communs efficaces au sein du système des Nations Unies à Genève.

6. En appliquant de façon croissante des innovations technologiques aux processus d'administration et de gestion, les secrétariats installés à Genève créent des occasions importantes d'élaborer des instruments et des méthodes communs de gestion administrative; ce qui pourrait créer des synergies dans l'utilisation de ces technologies coûteuses, diminuer le morcellement excessif des efforts d'innovation technologique à Genève et aboutir à la réalisation d'économies notables. Les conclusions de ce rapport suggèrent que l'intégration des systèmes de gestion pourrait constituer l'épine dorsale du cadre nouveau des services communs de Genève.

7. Les chefs de secrétariats ont certes un rôle primordial à jouer dans la réalisation de services communs dont le rapport coût-efficacité est bon et qui sont faciles à utiliser; néanmoins, sans le soutien vigoureux et général des organes directeurs des organisations concernées, le résultat de leurs efforts risque de n'être pas plus concluant qu'il ne l'a été au cours des 50 dernières années. Les nombreux doubles emplois présents dans les services d'appui et les systèmes de gestion de Genève semblent, dans une large mesure, refléter le polycentrisme des structures de direction des organisations.

8. Les institutions spécialisées ne sont pas seules à avoir leurs organes directeurs respectifs comme le prévoient leurs actes constitutifs; il en va de même pour la plupart des entités apparentées à l'ONU. Contrairement à la situation qui prévaut à New York, par exemple, il n'y a pas à Genève de mécanisme central de direction, de consultation ou d'examen qui régisse toutes les organisations ou entités installées dans cette ville, qui leur fournisse des directives stratégiques en matière administrative et budgétaire et encourage l'utilisation de méthodes coordonnées et normalisées pour atteindre une plus grande efficacité et réaliser davantage d'économies. En conséquence, il n'est guère possible à Genève de faire une analyse comparative des budgets de gestion administrative ou des processus de restructuration des différentes organisations. Les organisations de Genève doivent donc encore faire l'objet d'une attention plus soutenue de la part de l'Assemblée générale et du CCQAB

dans l'exercice de leur responsabilité de supervision de la coordination administrative et budgétaire au sein du système commun.

9. Les questions mentionnées ci-dessus sont examinées en détail dans les chapitres suivants avec l'aide d'illustrations. Le chapitre II décrit la situation générale des services communs, l'évolution des dépenses et des dotations en effectifs et met en lumière quelques obstacles possibles ainsi que certains points communs entre les secrétariats. Au chapitre III, sont analysées les modes de coopération et de coordination administratives ainsi que le rôle central des services communs de l'ONUG dans l'élaboration de nouveaux arrangements de coopération administrative. Au chapitre IV est proposé un nouveau cadre de coopération pour la gestion et la prestation des services d'appui.

10. La deuxième partie du présent rapport contient une analyse plus approfondie de certains services communs qui offrent des leçons et des normes pouvant servir de modèles pour la conception et la gestion de services d'appui compétitifs et dotés d'un bon rapport coût-efficacité, lesquels pourraient être utilisés par tous les secrétariats situés à Genève ou par certains d'entre eux.

11. Les données et autres informations de base employées lors de l'établissement du présent rapport ont été obtenues, non sans quelques difficultés et avec des retards considérables auprès de secrétariats concernés. Dans quelques cas, les informations étaient soit incomplètes, soit difficiles à comparer au niveau interinstitutions. Des documents budgétaires et d'autres sources d'information ont été utilisés, dans la mesure du possible, pour corroborer et compléter certaines des données reçues afin que l'analyse de l'évolution et des taux comparatifs des dépenses et des dotations en effectifs soit aussi valide que possible. Les inspecteurs remercient tous ceux qui ont pleinement coopéré à la conduite de cette étude. Sauf indication contraire, toutes les données utilisées dans le présent rapport ont été obtenues des organisations installées à Genève par l'intermédiaire d'un questionnaire du Corps commun d'inspection.

## II. SITUATION GÉNÉRALE

### A. Lieu d'affectation

12. Depuis plus de 100 ans, Genève est l'hôte d'institutions internationales et d'activités de diplomatie multilatérale. Par exemple, l'UIT, qui est installé dans cette ville, a été fondé au siècle dernier. Genève a abrité le siège de la Société des Nations entre 1919 et 1939 et le siège de l'OIT y a été établi en 1919. Depuis 1945, cette ville constitue l'un des principaux centres d'activité des Nations Unies et, depuis de nombreuses années, elle reste le plus grand lieu d'affectation du système des Nations Unies en termes de niveaux d'effectifs et de dépenses (Figure 1). Pendant la période biennale 1994-1995, les organisations et entités installées à Genève ont employé plus de 18 000 fonctionnaires dans le monde, dont 8 000 à leur siège de Genève, et ont dépensé plus de 6 milliards de dollars des États-Unis.

13. En outre, la position centrale qu'occupe cette ville dans le système des Nations Unies est illustrée par le fait que cinq institutions spécialisées (OIT, UIT, OMS, OMPI et OMM) ainsi que plusieurs entités apparentées à l'ONU (HCR, CNUCED, CEE, OHCHR, etc.) y ont leur siège. Chaque année, le Palais des Nations abrite environ 300 conférences internationales et 7 000 réunions, soit presque le double du nombre de réunions tenues au Siège à New York. Environ 140 missions permanentes et presque autant d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales — dont la plupart ont une vocation mondiale — sont installées à Genève et portent l'effectif de la communauté internationale de cette ville à plus de 20 000 personnes. Parmi ces organisations, on peut citer l'OMC, le CERN, l'OIM, le CICR, l'IFRC, l'UIP, le COE, etc.

14. Genève, qui est le plus grand lieu d'affectation du système des Nations Unies, est aussi celui où le coût de la vie est le plus élevé, si on le compare à chacun des huit autres grands lieux d'affectations du système où sont en poste plus de 1 000 fonctionnaires (Figure 2). Étant donné que les postes constituent de loin le plus important objet de dépense pour toutes les organisations du système, il semble bien que c'est à Genève que les États Membres devraient encourager le plus activement des réformes d'efficacité et des mesures de réduction des coûts et que c'est là encore qu'il serait le plus souhaitable de réaliser une meilleure coopération entre les secrétariats afin de réaliser des économies d'échelle et d'améliorer le rapport coût-efficacité des activités. L'importance d'une telle coopération est confirmée par l'étude ci-après de l'évolution des dépenses et des dotations en effectifs des organisations.

### B. Évolution des dépenses et des dotations en effectifs

15. Les annexes 1 et 2 présentent des données concernant les dépenses et la dotation en effectifs des secrétariats et entités installés à Genève pour les périodes biennales 1984-1985 et 1994-1995. Pendant cette période de 10 ans, les dépenses globales sont passées nominalement de 2,6 à 6 milliards de dollars des États-Unis (130 %) alors que l'effectif total progressait de 14 624 à 17 845 (22 %). Cependant, comme l'indique l'annexe 2, le HCR et l'OMS étaient responsables à eux deux de 67 % des dépenses totales et de 53 % des effectifs globaux pendant la période biennale 1994-1995.

16. En ce qui concerne les entités apparentées à l'ONU (à l'exclusion des institutions spécialisées), leurs dépenses ont progressé de 1,3 à 3,5 milliards de dollars des États-Unis (160,9 %) et leurs effectifs de 4 954 à 8 714 (75,9 %) pendant la décennie considérée. Cependant si l'on exclut les données concernant le HCR, les dépenses des entités apparentées à l'ONU ont augmenté nominalement de 137,8 % et leurs effectifs se sont accru de 12,6 %. On peut noter que l'ONUG, qui fournit de façon centrale des services communs à la plupart des entités apparentées à l'ONU installées à Genève, a enregistré une réduction globale de personnel de 14 % [Figure 3 c)].

17. Alors que pendant la période biennale 1984-1985, les entités apparentées à l'ONU représentaient 49 % et 34 % du total des dépenses et des effectifs respectivement, pendant la période 1994-1995, leur part atteignait 57 % pour les dépenses et 49 % en ce qui concerne les effectifs. Pour ce qui est des institutions spécialisées, leurs dépenses ont augmenté nominalement d'un peu plus de 100 % alors que leurs effectifs diminuaient globalement de 5,6 %. Seule l'OMPI a enregistré une croissance accusée de 84,4 % de sa dotation en effectifs.

18. Dans le domaine des services d'appui (gestion administrative), secteur privilégié pour la création de services communs, les dépenses globales des secrétariats et entités installés à Genève ont plus que doublé en termes absolus et sont passés de 429 millions de dollars pour la période 1984-1985 à 874 millions de dollars pour 1994-1995, alors que le personnel fournissant ces services s'est accru de 4,3 % et est passé de 4 456 à 4 656 employés pendant la même période. Cependant, ces chiffres ne concernent que les services de gestion administratives fournis à Genève et excluent les services d'appui produits par certaines organisations (notamment le HCR, l'OMS et l'OIT) dans leurs lieux d'affectation sur le terrain ainsi que les dépenses afférentes à la rémunération de sous-traitants privés.

Figure 1

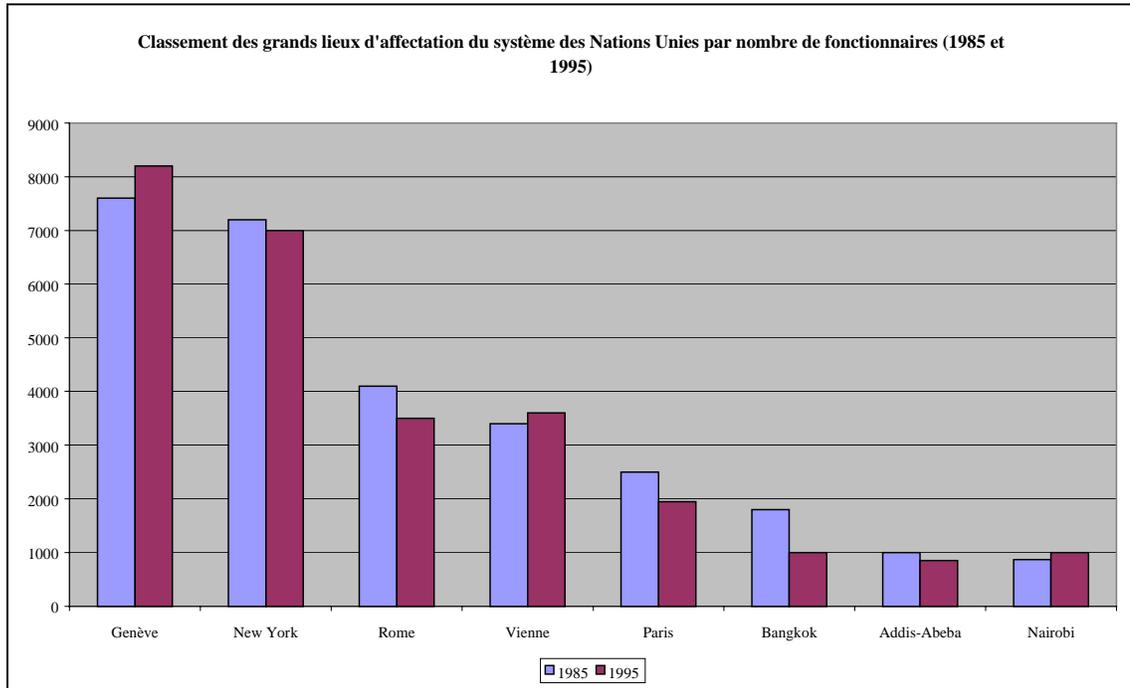


Figure 2

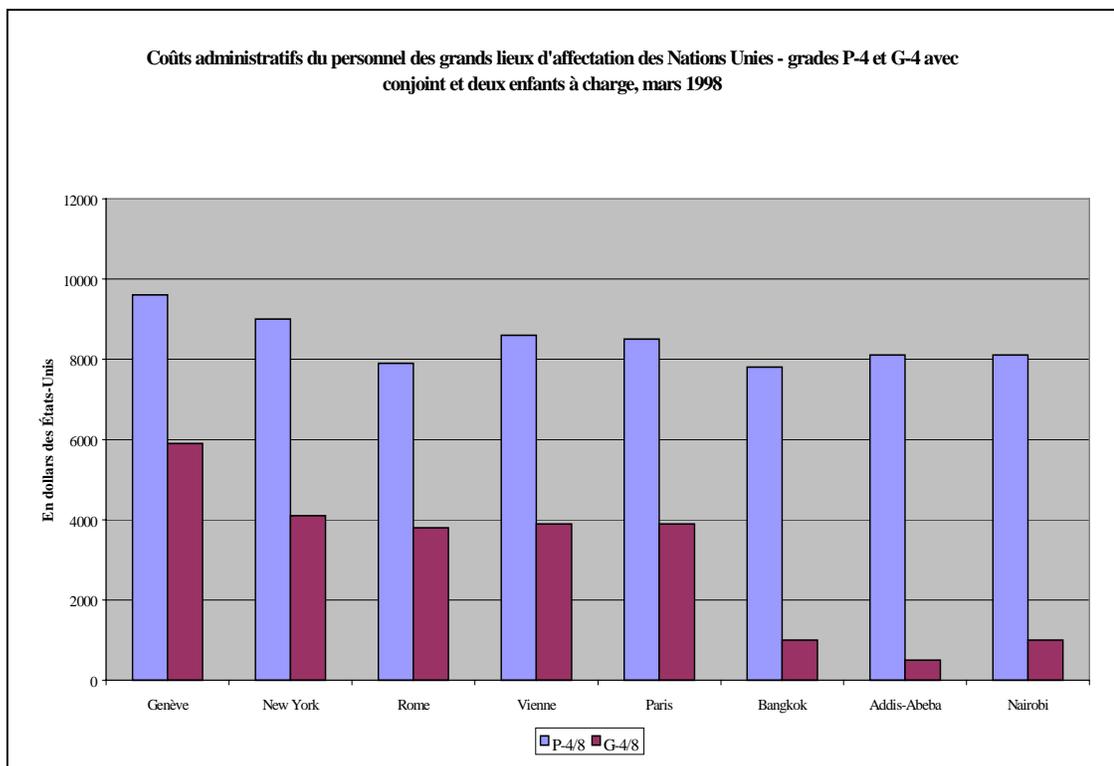
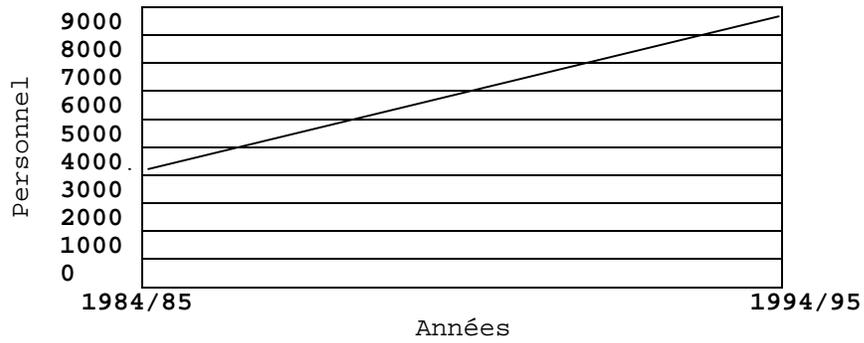


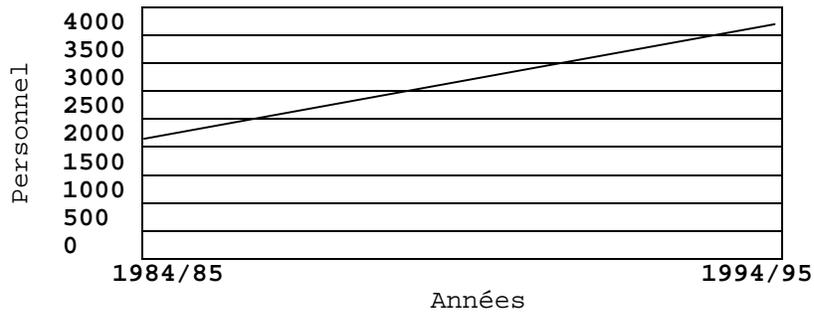
Figure 3

Évolution de la dotation en effectifs des entités apparentées à l'ONU installées à Genève

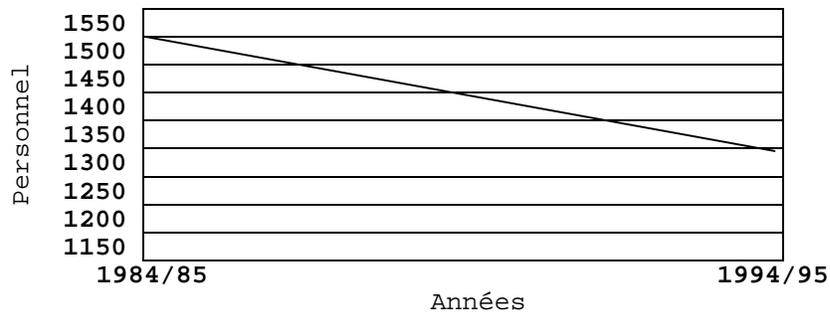
3a. Effectifs globaux des entités apparentées à l'ONU (autres que l'ONUG)



3b. Effectifs globaux des entités aparentes à l'ONU (autres que l'ONUG et le HCR)



3c. Effectifs de l'ONUG



19. Globalement, le pourcentage du total des dépenses et des effectifs qui est consacré aux services d'appui a enregistré une tendance à la diminution pendant la période considérée. En ce qui concerne les dépenses, le pourcentage est tombé de 16,5 % à 14,4 % et, pour ce qui est des effectifs, la proportion a décru de 30,5 % à 26,1 %. Cependant, une grande partie de cette diminution semble dû au déficit de ressources enregistré par les services d'appui des entités apparentées à l'ONU dont la part pour les dépenses est tombée de 15,8 % à 11,5 % et, pour les effectifs, de 35,8 % à 19,1 %. La part de l'ONUG des dépenses des entités apparentées à l'ONU auxquelles il fournit des services est passée de 13 % à 8,9 % et cette part est tombée de 30 % à 14,9 % en ce qui concerne les effectifs.

20. Pour ce qui est des institutions spécialisées, l'illustration 4 indique que le personnel des services d'appui de l'OIT et de l'OMPI a augmenté modérément par rapport à l'accroissement global de leurs effectifs et qu'il a diminué à l'OMM parallèlement à l'évolution globale des effectifs de cette organisation pendant la période de 10 ans considérée. En ce qui concerne l'UIT et l'OMS, les ressources des services d'appui ont augmenté en proportion inverse à la diminution globale de leur dotation en effectifs. En outre, pendant la période biennale 1994-1995, la proportion des ressources totales consacrée à l'administration et à la gestion est beaucoup plus élevée (de plus de 10 %) dans l'ensemble des institutions spécialisées que dans les entités apparentées à l'ONU (Figure 5).

21. Cette apparente disparité entre les entités apparentées à l'ONU et les institutions spécialisées s'explique peut-être par les pressions considérables en faveur d'une diminution des coûts qui se sont exercées sur l'ensemble du Secrétariat de l'ONU au cours de la décennie passée ainsi que par le fait que l'ONUG fournit des services, même si c'est de façon imparfaite, à la quasi-totalité des entités apparentées à l'ONU installées à Genève, bien que certaines d'entre elles (par exemple, le HCR, la CNUCED ou le CCI) produisent en double emploi des services d'appui. L'existence de l'ONUG en tant que prestataire central de services communs a probablement contribué à freiner, dans une certaine mesure, la croissance des dépenses consacrées aux services d'appui par ces entités au cours de la dernière décennie.

22. Cette conclusion semble confirmée par l'illustration 6, qui indique que, comme la CEE utilise principalement les services de l'ONUG, ses dépenses au titre des services d'appui (y compris quelques-uns des coûts indirects répartis par l'ONUG) sont considérablement moins élevés si on les compare à ceux des autres commissions économiques qui ont leurs propres services d'appui. Cette comparaison peut être étendue à d'autres secrétariats installés à Genève qui produisent leur propres services d'appui (Figure 7). Néanmoins, un certain nombre d'obstacles risquent d'entraver la mise en place de services communs de gestion administrative à Genève, comme il est expliqué au chapitre suivant.

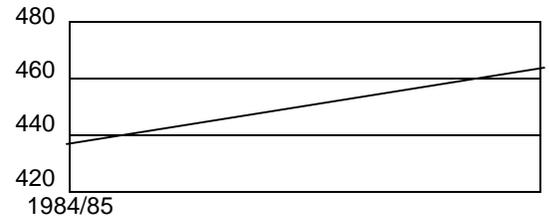
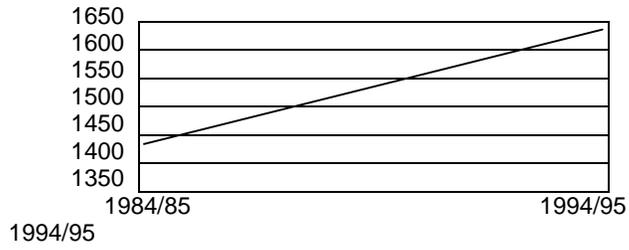
Figure 4

Évolution de la dotation en effectifs des institutions spécialisées  
installées à Genève — 1984/85-1994/95

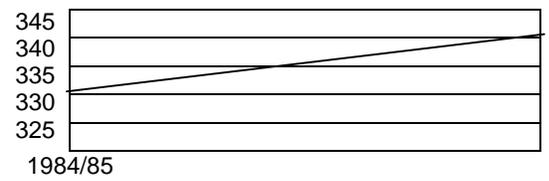
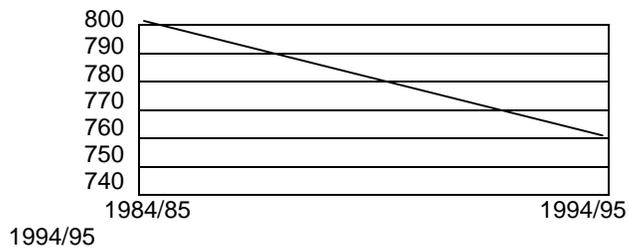
Effectifs totaux

Personnel affecté à l'administration  
et à la gestion

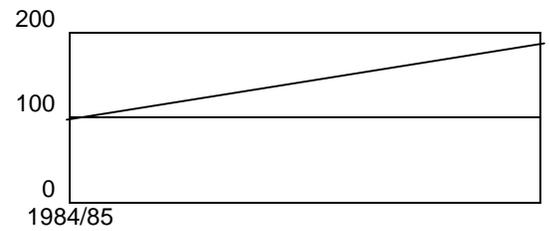
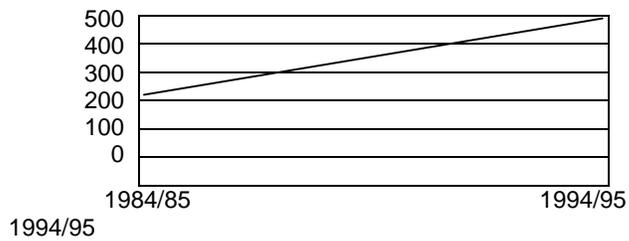
I. OIT



II. UIT



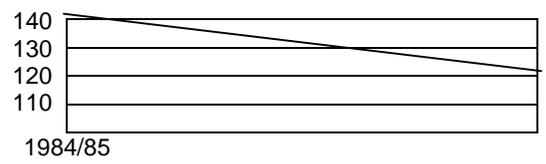
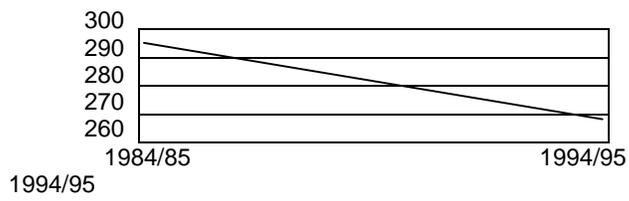
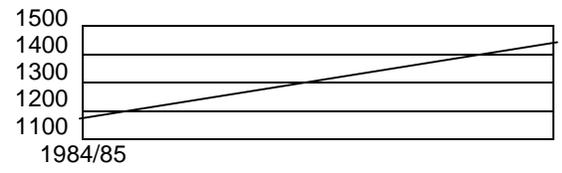
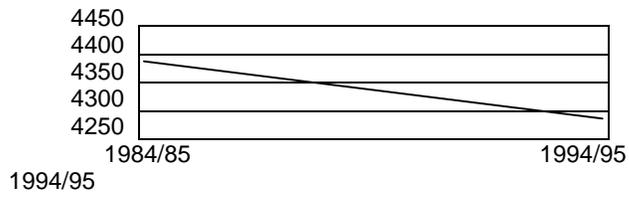
III. OMPI



Effectifs totaux

Personnel affecté à l'administration et à la gestion

IV.OMS



## C. Obstacles possibles

### 1. Direction et obligation redditionnelle

23. D'une façon générale, le morcellement des services d'appui reflète la pluralité des organes directeurs indépendants situés à Genève et les obligations autonomes de reddition de comptes des secrétariats vis-à-vis des organes dont ils dépendent. Ceci s'applique aux institutions spécialisées qui sont constitutionnellement autonomes mais aussi à des entités apparentées à l'ONU comme le HCR, la CNUCED, le CCI, la CEE, l'OHCHR, l'UNITAR et l'UNRISD. Contrairement à ces entités, l'ONUG ne dépend que de l'Assemblée générale qui se réunit à New York. Certains organes de supervision ont l'autorité d'examiner et d'approuver les budgets (CCI, HCR, UNITAR et UNRISD), alors que les autres n'ont pas cette autorité. En fin de compte, tous les organes subsidiaires relèvent de l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil économique et social. De plus, le Secrétaire général, en tant que Chef de toutes les entités du système, a l'autorité de développer et d'améliorer les services communs pour qu'ils soient utilisés par toutes les entités installées à Genève. Mais il partage cette autorité avec les organes directeurs qui ont la responsabilité d'examiner et d'approuver les budgets de ces entités et de veiller au maintien d'une cohérence administrative et budgétaire entre elles. Cette dernière responsabilité n'est guère exercée actuellement.

24. La situation est différente en ce qui concerne les institutions spécialisées. Elles ont des organes délibérants et des structures de direction séparées qui ne sont pas juridiquement responsables devant l'Assemblée générale des Nations Unies, excepté pour les questions concernant le système commun prévues par la Charte des Nations Unies et les accords entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées. En vertu des articles 57, 58 et 63 de la Charte, le Conseil économique et social, qui se réunit périodiquement à Genève, possède une autorité de coordination qui s'exerce sur l'ensemble du système. Néanmoins, il n'est pas tout à fait clair que cette autorité couvre aussi la coordination administrative et budgétaire du système commun. Il semblerait que cette responsabilité incombe à l'Assemblée générale qui bénéficie de l'assistance du CCQAB au niveau intergouvernemental et de celle du CAC/CCQA à l'échelon des secrétariats.

25. Les services administratifs communs constituent l'un des éléments du système commun, tout comme les règles régissant le personnel et les échelles de salaires. Cependant, alors que la Commission de la fonction publique internationale veille à ce que les règles communes concernant le personnel soient appliquées systématiquement par toutes les organisations du système, il n'y a pas de mécanisme intergouvernemental équivalent pour les services communs. C'est probablement à cause de ce laisser-faire que les services communs ont subi une crise d'identité et que, de plus, le concept même sur lequel ils sont fondés tend à être discrédité dans le système.

26. Certes le CCQAB et le Comité diplomatique de Genève examinent périodiquement les questions administratives et budgétaires relatives aux organisations installées à Genève. Néanmoins, les conclusions du présent rapport suggèrent qu'une supervision intergouvernementale plus détaillée et plus systématique serait nécessaire afin de fournir au secrétariats installées à

Genève des directives stratégiques en matière administrative et budgétaire, y compris les processus de restructuration interne, et de promouvoir des méthodes normalisées et coordonnées pour atteindre une plus grande efficacité et réaliser davantage d'économies. La situation est rendue plus complexe par le fait que les organes directeurs se réunissent à des dates différentes et ne semblent guère se consulter pour coordonner les grandes orientations des directives qu'ils donnent aux secrétariats.

Figure 5

Pourcentage de personnel aux programmes par rapport à l'ensemble du personnel:  
entités apparentées à l'ONU et institutions spécialisées installées à Genève

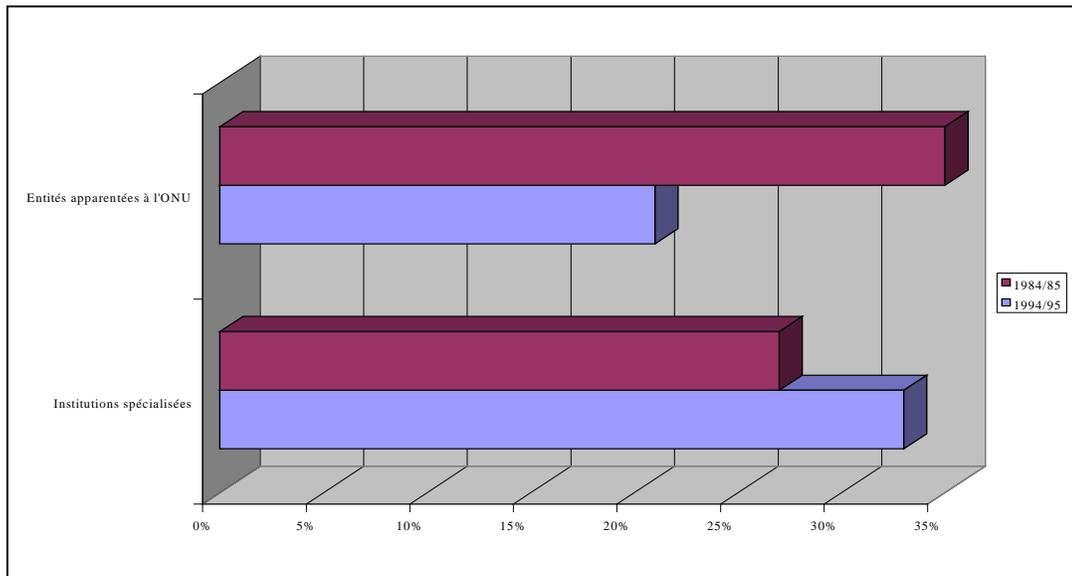


Figure 6

Pourcentage de dépenses d'appui aux programmes par rapport au montant total  
Des budgets-programmes des commissions régionales en 1996/97

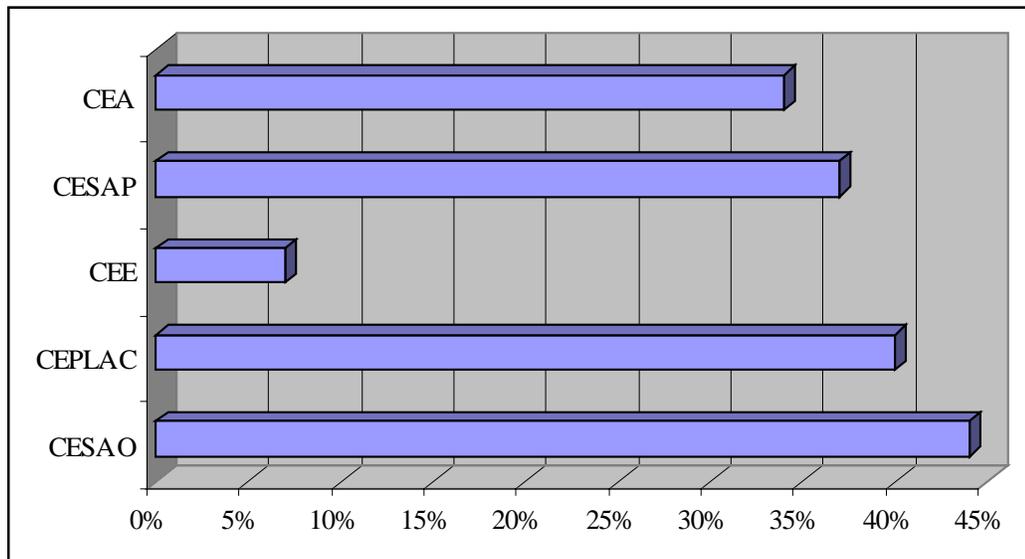
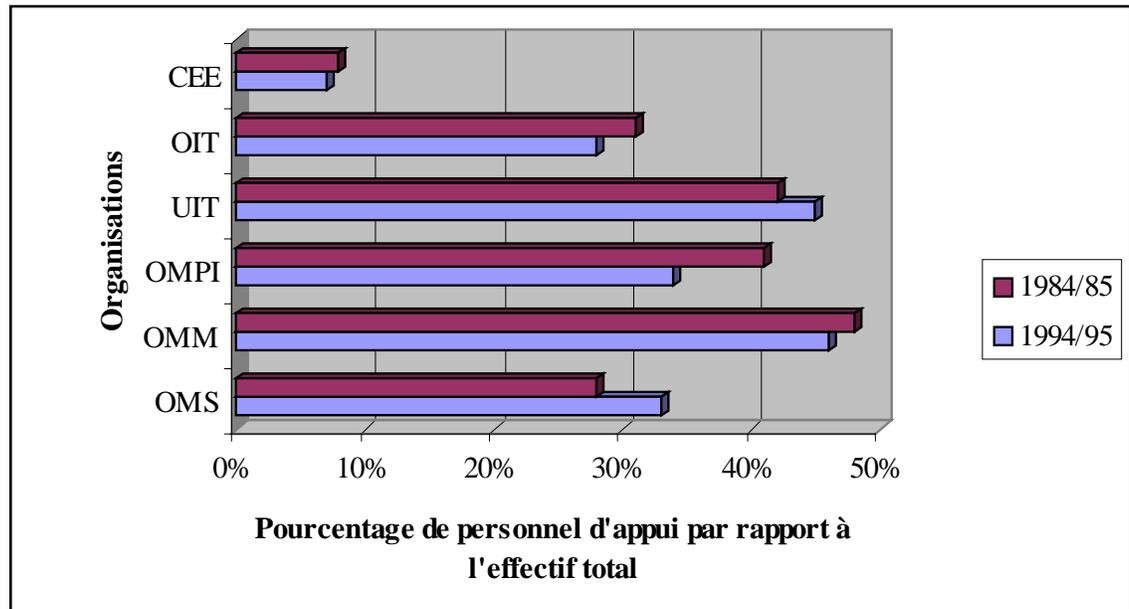


Figure 7

Pourcentage de personnel d'appui aux programmes par rapport à l'ensemble du personnel:  
Institutions spécialisées installées à Genève et CEE



## 2. Historique

27. Les organisations ont été créées à des dates et dans des circonstances différentes (voir le tableau 1). Chacune d'entre elles s'est forgé une identité historique, ainsi qu'un mode et une culture de gestion autonomes. Des structures et des habitudes de gestion administrative internes qui existent depuis plus de cinquante ans offriront certainement une résistance aux réformes profondes qui pourraient être nécessaires pour instituer des services communs pour l'ensemble des secrétariats, comme on l'envisage dans le présent rapport, surtout si la sécurité des emplois et la répartition actuelle de l'autorité sont remises en cause. Les départements d'administration et de gestion ont acquis, au fil d'années de croissance, des effectifs, des niveaux hiérarchiques et une autorité si considérables qu'ils tendent actuellement à éclipser les programmes de fond qui ont justifié la création des organisations concernées. Cette évolution explique peut-être les raisons pour lesquelles certains de ces départements voient leur personnel s'accroître aux dépens de départements organiques (Figure 4). La question fondamentale est donc de savoir si les secrétariats doivent axer l'utilisation de leurs ressources décroissantes sur un développement excessif de leurs services administratifs ou sur l'exécution des mandats qui leur sont assignés par leurs actes constitutifs.

Tableau 1

Calendrier de la création de certaines des organisations  
situées à Genève

Organisation	Année	Organisation	Année
UIT	1865	OMM	1950
OIT	1919	HCR	1951
ONUG	1939/1945	CNUCED	1964
CEE	1947	OMPI*	1970
OMS	1948	UNAIDS	1996

\* Certaines des "unions" administrées par l'OMPI datent du siècle dernier : l'Union de Paris (1883) et l'Union de Berne (1886).

28. Pendant toutes ces années, les cinq institutions spécialisées n'ont pas réussi à instituer entre elles une véritable tradition de coopération qui aille au-delà de consultations officieuses et épisodiques entre chefs de services. Bien qu'elles soient physiquement très proches les unes des autres, elles n'ont rien d'équivalent à l'ONUG, qui est le prestataire central de services pour les entités apparentées à l'ONU. En outre, les petites institutions (UIT, OMPI et OMM) se défient de tout accord de coopération qui pourrait affaiblir leur identité ou dans lequel leurs besoins et leurs ordres de priorité seraient supplantés par ceux des grandes institutions.

### 3. Activités prescrites et dimensions des opérations

29. Les organisations et entités diffèrent presque autant par les activités qui leur sont prescrites que par la dimension de leurs opérations. Parmi les entités apparentées à l'ONU, le HCR, l'OHCHR et l'OCHA ont en commun un certain nombre de responsabilités dans le domaine des affaires humanitaires et de la protection des droits de l'homme. Mais les activités du HCR sont davantage orientées vers les opérations sur le terrain et plus décentralisées que celles d'aucune autre entité installée à Genève. Le HCR emploie actuellement 60 % du personnel total des entités apparentées à l'ONU de Genève, ce qui constitue une réduction par rapport aux 68 % enregistrés en 1985. La très grande dimension des opérations du HCR, leur degré considérable de décentralisation et leur caractère d'urgence ont servi de justification à l'émancipation progressive du Haut Commissariat vis-à-vis des services communs centraux de l'ONUG.

30. Les activités de fond de la CEE, de la CNUCED et du CCI ont également certains points communs. La CEE utilise principalement les services administratifs de l'ONUG, alors que la CNUCED et le CCI ont quelques services d'appui internes. Bien que la CNUCED soit l'un des deux organismes dont relève le CCI et qu'elle possède vis-à-vis de celui-ci une autorité administrative, les deux institutions ont néanmoins des services administratifs distincts, y compris une administration séparée de leurs programmes de coopération technique, alors même que la CNUCED fournit dans ce domaines des services à d'autres entités installées à Genève comme la CEE, l'OHCHR et l'UNRISD. Ce dernier a cependant indiqué aux inspecteurs qu'il préférerait ne recevoir de services administratifs que de l'ONUG afin, notamment, de ne plus recevoir de demandes de paiement séparées de l'ONUG et de la CNUCED, comme c'est le cas actuellement.

31. Des différences marquées distinguent les mandats et les structures de direction des institutions spécialisées. Les secrétariats de l'UIT, de l'OMPI et de l'OMM fonctionnent de façon relativement similaire et sont très centralisés. L'UIT et l'OMPI en particulier ont en commun des caractéristiques importantes. Leurs secrétariats fournissent en fait des services communs à leurs organes délibérants ou de contrôle. De plus, leurs activités sont fortement orientées vers le secteur privé. Plus de 400 entreprises privées sont membres de l'UIT et leurs contributions représentent plus de 10 % du budget de cette institution; jusqu'à 80 % du budget de l'OMPI est financé par le secteur privé grâce au paiement de frais d'enregistrement de brevets. Ces deux institutions gèrent aussi des programmes importants de publications qui produisent des revenus, y compris des publications disséminées électroniquement. Il semblerait donc tout à fait possible de développer des synergies administratives notables entre ces deux institutions qui sont, de plus, physiquement très proches l'une de l'autre. Le cas échéant, le bénéfice de ces synergies pourrait être étendu à l'OMM.

32. Les attributions de l'OIT et de l'OMS ne sont pas semblables, excepté en ce qui concerne la médecine du travail, et leurs organes directeurs sont uniques dans le système (structure tripartite de l'OIT et comités régionaux de l'OMS). Ces deux organisations sont décentralisées, à un degré moindre pour l'OIT, dont environ 30 % du personnel sert sur le terrain, et de façon plus marquée pour l'OMS dont 60 % du personnel travaille dans ses bureaux régionaux ou de pays. L'OMS emploie près de 50 % du personnel total des cinq institutions spécialisées de Genève. En termes de taille et d'ampleur de leurs activités, le HCR, l'OMS et

l'OIT sont relativement proches, mais, pour ce qui est de la possibilité de mettre en commun leurs ressources administratives, l'OIT et l'OMS, dont les sièges sont situés à moins de 50 mètres l'un de l'autre, sembleraient offrir de bonnes perspectives de partenariat, compte tenu notamment de leur accord de 1948 qui prévoit des comités intersecrétariats mixtes OIT/OMS.

#### 4. Sources de financement

33. Les chefs de secrétariats ont une large autorité pour gérer leurs budgets ordinaires, mais il n'en va pas toujours de même en ce qui concerne les ressources extrabudgétaires et les fonds d'affectation spéciale. Les donateurs s'efforcent en général d'exercer un contrôle sur l'utilisation de ces fonds, soit en créant des organes de supervision supplémentaires, comme c'est le cas à l'OMS, soit en instituant des procédures de reddition de comptes séparées dont l'administration exige souvent l'affectation d'un personnel particulier; les fonds extrabudgétaires et d'affectation spéciale gérés par certaines entités apparentées à l'ONU, notamment la CNUCED, le CCI et le bureau du PNUE à Genève offrent des exemples de cette situation.

34. Par exemple, les différentes conventions placées sous l'égide du PNUE sont administrées par des services administratifs séparés dont les liens de responsabilité vis-à-vis de la direction exécutive ne sont pas clairement définis. De telles méthodes de gestion séparées et parallèles affaiblissent la capacité de l'autorité centrale de veiller à l'application uniforme des règles financières et administratives et, de plus, empêchent une administration efficiente des ressources. Il serait sans doute difficile d'instituer des services communs intersecrétariats s'il n'était pas possible d'établir dans chaque secrétariat des structures intégrées chargées de l'administration et de la reddition de comptes pour toutes les sources de financement.

#### D. Points communs

##### 1. Membres communs

35. Malgré les obstacles mentionnés plus haut, les secrétariats et entités installés à Genève ont des caractéristiques communes, au-delà des accords entre l'organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées, qui pourraient servir à accroître la coopération en matière de gestion des services d'appui. L'un de ces éléments est leur statut juridique d'organisations publiques internationales dont la composition et les responsabilités sont presque universelles. Ces organisations ont été créées pour promouvoir une coopération et une coordination entre leurs membres afin de résoudre des problèmes communs et d'atteindre des buts communs. Les secrétariats pourraient également s'efforcer de réaliser cet idéal en développant entre eux une coopération et une coordination dans le cadre de l'exécution de leurs mandats et de leurs programmes.

## 2. Système commun

36. Outre leurs caractéristiques juridiques communes, les secrétariats appartiennent à la même fonction publique internationale fondée sur un régime commun de traitements, indemnités et conditions d'emploi. Elles ont en commun le même cadre de statuts et de règles administratives et financières, malgré quelques différences, ainsi que les mêmes normes de comptabilité. Le mécanisme du CAC, notamment le CCAQ et le CCSI, pourraient, aussi être utilisés davantage pour promouvoir des projets de services communs.

## 3. Site commun

37. Un site commun est un facteur important pour que des services communs soient réalisables en pratiques. À Genève, les secrétariats sont tous physiquement très proches les uns des autres, ce qui signifie que la mise en place de services communs est faisable si la volonté de les établir existe dans les organes directeurs et les secrétariats.

## 4. Similarité des systèmes de gestion administrative

38. La similarité des systèmes de gestion administrative constitue probablement le dénominateur commun le plus important des secrétariats. Non seulement un département de l'administration et de la gestion, ou son équivalent, existe dans chaque secrétariat mais ces départements sont structurés de façon plus ou moins similaire et comportent les mêmes fonctions principales comme le recrutement et l'administration du personnel (ou la gestion des ressources humaines), le budget et les finances, les achats, les systèmes et technologies de gestion, les services de conférence, les services généraux etc. L'existence de ces ressemblances structurelles fondamentales devrait faciliter la création de synergies entre les secrétariats pour l'exécution des fonctions d'appui.

## 5. Objectif de réforme commun

39. De nombreux secrétariats installés à Genève traversent actuellement une période de réformes internes visant à réaliser des systèmes et processus de gestion plus efficaces ainsi que des économies. Bien que, dans certains cas, les réformes touchent les programmes de fonds (par exemple, pour les entités apparentées à l'ONU, l'UIT et l'OMS), le plus souvent elles sont axées sur la gestion administrative et les systèmes d'information, où existent, comme il est indiqué au paragraphe suivant, des possibilités d'intégrer les efforts déployés par les secrétariats afin de dégager des ressources importantes qui pourront être utilisées pour l'exécution des programmes et fonctions prescrits qui constituent la raison d'être des institutions concernées.

## 6. Innovations technologiques

40. Les innovations technologiques constituent l'un des éléments fondamentaux des efforts de réformes mentionnés ci-dessus. Au cours des cinq dernières années, les secrétariats ont effectué des investissements considérables pour moderniser les systèmes et technologies d'information qui sont en train de transformer les anciennes méthodes et procédures de travail. Telles qu'elles sont actuellement appliquées, par exemple, aux fonctions de gestion financière

et du personnel et aux publications par voie électronique dans certains secrétariats, la normalisation et l'intégration technologiques des secrétariats pourraient bien constituer le fondement des services communs de l'avenir à Genève, ce qui aboutirait à d'énormes gains d'efficacité et à de considérables économies de coûts et de personnel pourvu évidemment que ces occasions naissantes ne soient pas manquées par les organes directeurs et les secrétariats.

#### 7. Services communs

41. Des services communs comme le Centre international de calcul, la valise diplomatique et le courrier, la formation linguistique et administrative ou le Service médical commun qui sont actuellement utilisés avec plus ou moins de succès par tous les secrétariats installés à Genève fournissent des modèles et des normes qui pourraient être employés pour élaborer de nouveaux et efficaces arrangements de coopération.

### III. COOPÉRATION ET COORDINATION ADMINISTRATIVES

#### A. Agencement

42. On peut représenter la coopération administrative au sein de la communauté internationale de Genève par quatre cercles concentriques (Figure 8). Le cercle intérieur est constitué par l'ONUG et d'autres entités du Secrétariat de l'ONU financées principalement par le budget ordinaire et dont les services d'appui sont pour la plupart intégrés à l'ONUG. Le deuxième cercle comprend les organismes affiliés à l'ONU et d'autres entités financées principalement par des fonds extrabudgétaires et qui utilisent en partie ou inégalement les services d'appui de l'ONUG. Le troisième cercle représente les cinq institutions spécialisées qui ont peu de liens administratifs entre elles ou avec l'ONUG, excepté quelques services communs. Le quatrième cercle se compose d'entités n'appartenant pas au système des Nations Unies, comme les missions permanentes, les organisations intergouvernementales et quelques organisations non gouvernementales importantes qui sont parties prenantes à quelques services communs. On peut noter que la coopération et la coordination administratives diminuent lorsque l'on va du cercle intérieur (centre de gravité de l'ONUG) vers les cercles extérieurs.

43. Le tableau 2 montre aussi ce schéma de coopération alors que le tableau 3 illustre le champ d'application intersecrétariats et géographique des services communs existants. Les deux tableaux confirment la portée limitée des services d'appui qui couvrent l'ensemble des secrétariats installés à Genève, à savoir le SINU, quelques fonctions de recrutement exercées par l'ONUG, la formation linguistique, la valise, les laissez-passer des Nations Unies, le CIC et Le SMC. Ces deux derniers services sont administrés par l'OMS. L'ONUG et l'OMS gèrent ou abritent tous les services communs fournis à Genève. La CNUCED offre aussi des services communs à quelques entités apparentées à l'ONU en matière d'administration du personnel engagé au titre de projets. Il n'y a pas de services mis en commun par les cinq institutions spécialisées.

**Figure 8**

Cercles de coopération et de coordination administratives

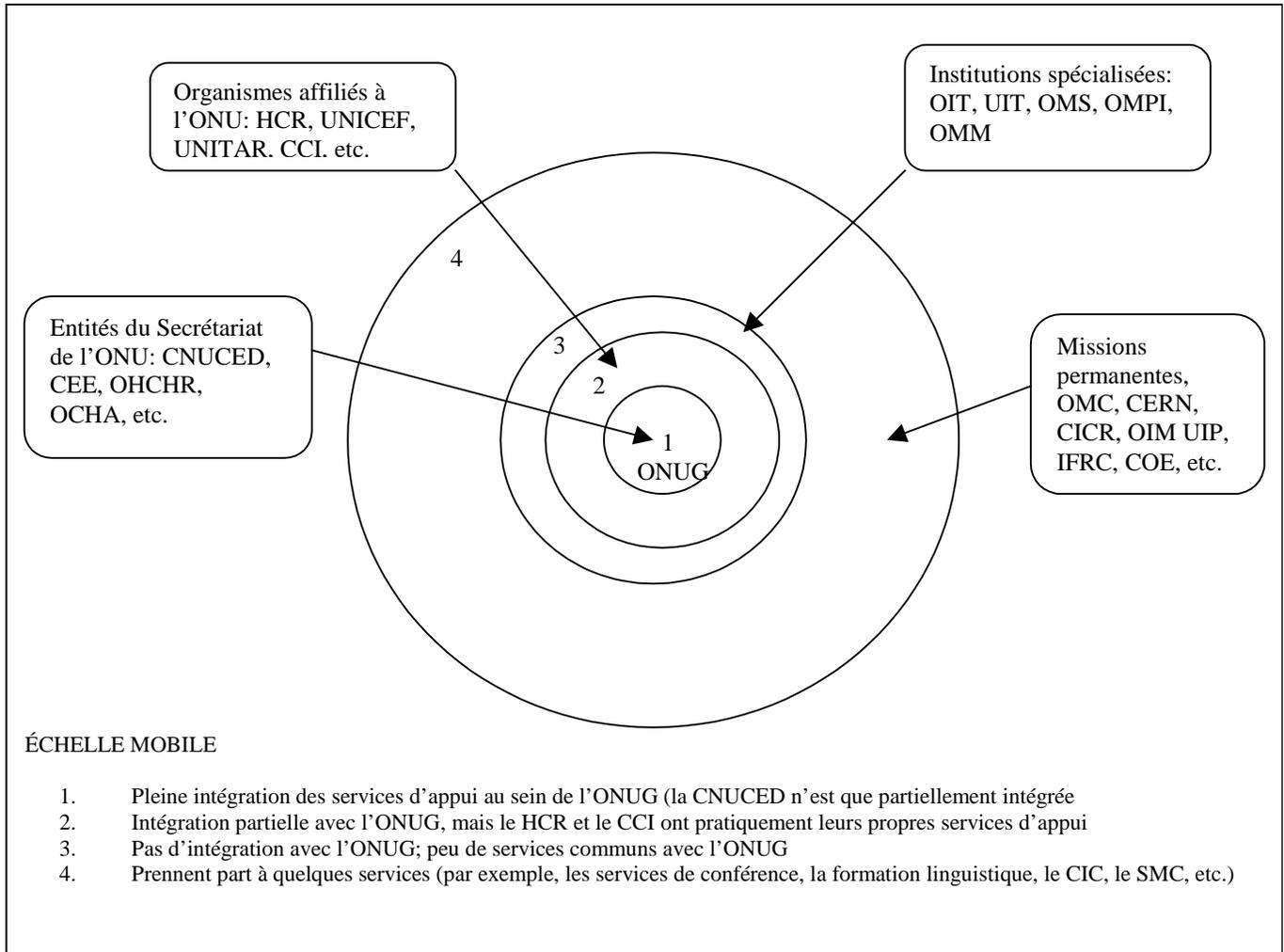


Tableau 2

Champ d'application des services communs existant à Genève

A. PORTÉE DES SERVICES COMMUNS	
1. Toutes les organisations du système des Nations Unies installées à Genève et quelques entités n'appartenant pas aux Nations Unies situées à Genève	Valise Formation Bibliothèque SINU CIC SMC SSE (réseaux de messageries vocales et de transmission de données)
2. Services fournis à toutes les organisations du système des Nations Unis installés à Genève	Laissez-passer (excepté l'OIT)
3. Services fournis aux entités apparentées à l'ONU	Sécurité et sûreté* Services de conférences* Publications Imprimerie Voyages
4. Services fournis aux entités apparentées à l'ONU et à quelques institutions spécialisées	Assurances pour le personnel Comité du SCA Visas (y compris l'OMM) Télécommunications
5. Services fournis à toutes les institutions spécialisées	Aucun
6. Services fournis à quelques institutions spécialisées	Assurances pour le personnel (OIT, UIT)
B. COOPÉRATION ENTRE CHEFS DE SERVICES ET UTILISATEURS	
1. Réunions formelles périodiques	Service commun d'achats Sous-groupe de la formation du CCQA
2. Réunions informelles périodiques	Sous-groupe (Genève) de la formation du CCQA CIC, CCSI, GCIT, CIT (Genève)
3. Consultations ou échanges d'informations ponctuels	Spécialistes des technologies Conseiller juridique Conseiller du personnel Gestionnaires financiers, etc.
4. Services confiés conjointement à des sous-traitants privés	Pas d'information

\* Services fournis aussi à l'OIT et l'OMS pendant leur conférence générale annuelle tenue au Palais des Nations.

Tableau 3

## Champ d'application des services communs existants

Services communs	Entités du Secrétariat de l'ONU	Inclut les organismes affiliés aux Nations Unies	couvre l'ensemble des organismes des Nations Unies installés à Genève	inclut des entités installées à Genève n'appartenant pas aux Nations Unies	inclut des organisations/des lieux d'affectation situés en dehors de Genève
Services de l'ONUG					
Recrutement					
Administration du personnel					
Formation				Presse, ONG, Missions permanentes	
Budget	Excepté la CEE				
Comptabilité					
Paie					États de paie
Trésorerie					
Assurances du personnel			OMM, BIE		
Sécurité et sûreté		HCR, PNUD, UNICEF, CCI	OIT, OMS, Conférences	Services du Palais (gratuits)	
Achats		Pour les fournitures seulement	Soumissions reçues par le SCA*		
Voyages		HCR seulement**			
Laissez-passer					OIM, FAO, UNESCO
Visas			OMM		
Conférences					
SINU					
Publications					
Impressions					
Valise					
Services électroniques				AMFI	
Services qui ne sont pas fournis par l'ONUG					
SMC					VNU Bonn
CIC					

\* Retrait de l'OIT avec effet au 16 décembre 1997.

\*\* Pour la délivrance de documents de voyage seulement (laissez-passer, certificats des Nations Unies)

44. Pendant la période biennale 1994-1995, tous les services communs de Genève, y compris l'ONUG, représentaient 39,2 % des dépenses et 28,6 % du personnel par rapport à l'ensemble des ressources affectées à l'appui aux programmes par les secrétariats. Les services communs à tous les secrétariats constituaient seulement 4,5 % et 1,9 % du total des dépenses et du personnel respectivement que ces secrétariats consacrent à leurs services d'appui. à cause de la portée et de l'importance limitées des arrangements de coopération établis entre les secrétariats pour gérer de façon rationnelle leurs ressources pour frais généraux, on constate généralement l'existence de structures administratives morcelées dans les trois cercles décrits ci-dessus. Par exemple, on compte 10 services du personnel différents (dont cinq pour des entités apparentées à l'ONU) et presque autant de services financiers, d'achats, de traitement électronique des données, de conférences, de publications et d'impressions, ce qui indique le très long chemin qui reste à parcourir pour instaurer une coopération administrative à Genève. Cette entreprise difficile est examinée de façon plus détaillée dans les paragraphes suivants de deux points de vue : les services communs de l'ONUG et les services n'appartenant pas à l'ONUG.

#### B. Les services communs de l'ONUG

45. Les services communs de l'ONUG se composent principalement de la Division des services de conférences (traduction, interprétation, organisation des séances, documentation, publications, impressions, bibliothèque, etc.), de la Division de l'administration (Service du personnel, Service de la gestion des ressources financières et électroniques, Services généraux) et du Service d'information des Nations Unies (SINU). Le cabinet du Directeur général de l'ONUG fournit également quelques services communs comme les fonctions diplomatiques et protocolaires ou celles de conseil juridique pour toutes les entités apparentées à l'ONU et pour quelques institutions spécialisées. Les utilisateurs des services de conférences sont principalement des institutions. L'OHCHR, la CNUCED de la CEE sont responsables de plus de 50 % et parfois de 70 % (traduction et distribution), de la charge de travail de la Division des services de conférences. La plupart des services produits par la Division de l'administration sont fournis principalement aux fonctionnaires alors que ceux du SINU s'adressent surtout au public et, en particulier, aux journalistes et aux missions permanentes.

46. L'ONUG est, en théorie, le centre de gravité des services communs à Genève, mais en réalité, il est en va autrement. Au cours de leurs recherches, les inspecteurs ont été informé du mécontentement général des utilisateurs individuels et institutionnels des services communs de l'ONUG. Cela ne veut pas dire que les services ne fonctionnent pas car la plupart des plaintes ne concernent pas la valeur des services mais les longs retards qui interviennent dans la fourniture de ces services et l'absence de responsabilité et de transparence, eu égard notamment aux méthodes d'établissement des coûts et de facturation et à l'utilisation des revenus des services communs (voir le tableau 4). Les problèmes rencontrés sont assez complexes et peuvent être résumés comme suit.

### 1. Absence de supervision intergouvernementale

47. L'ONUG ne bénéficie pas de la supervision ou du soutien d'un organe intergouvernemental semblable à ceux qui suivent les activités et établissent la réputation d'autres entités apparentées à l'ONU à Genève. Aucun mécanisme ne contrôle l'efficacité du fonctionnement des services ou ne motive le comportement professionnel des responsables de services. D'une façon plus générale, les services communs n'ont pas toujours reçu, au sein du système des Nations Unies, l'attention et le soutien constants que l'on aurait pu attendre des organes directeurs, excepté dans quelques lieux d'affectation comme Vienne ou sur le terrain. Certains États Membres prennent des positions différentes dans différents organes directeurs. Les services communs du système des Nations Unies ont besoin de recevoir des directives générales claires et cohérentes des États Membres.

48. Une autre explication réside peut-être dans le fait que les accords entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées mentionnés dans l'introduction ne sont pas appliqués de façon adéquate et uniforme; pourtant, les services communs qui ont une longue histoire de stabilité et de succès, comme le Fonds de pension et le laissez-passer des Nations Unies sont ceux qui sont mentionnés expressément dans ces accords. En d'autres termes, la valeur effective et potentielle de l'ONUG en tant que prestataire de services communs à Genève n'a pas encore été reconnue par l'Assemblée générale et le Secrétaire général.

### 2. Fonctions de bureau régional

49. L'ONUG est l'un des bureaux régionaux (européens) de l'ONU et il est traité en tant que tel, presque comme un bureau de province, par le Siège en dépit du fait que presque toutes les entités et secrétariats importants qui utilisent ses services ont leur siège à Genève et ont des activités mondiales. Cette situation fait de Genève un centre mondial par excellence qui, comme il est indiqué au chapitre précédent, est aussi le plus grand lieu d'affectation des Nations Unies dans le monde. Les responsabilités globales de l'ONUG qui découlent de ce fait n'ont pas amené le Siège à accorder à l'Office une attention particulière et à prendre des mesures concrètes de renforcement en ce qui concerne le budget, les effectifs et la gestion des services communs de l'ONUG. Par exemple, la répartition des ressources affectées aux services communs entre le Siège et l'ONUG dans les domaines des services de conférence, de la bibliothèque, du personnel, de la sécurité et de la sûreté, de la valise et du courrier, etc. semble favoriser le Siège dont les services communs ont un champ d'application interinstitutions moins étendu que ceux de l'ONUG. Le nombre d'entités et de fonctionnaires de l'ONU à qui l'ONUG fournit des services complets ou partiels a augmenté de 76 % pendant la dernière décennie (voir le paragraphe 16), ce qui contraste avec l'évolution vers une diminution enregistrée au Siège (voir Figure 1), excepté la flambée des opérations de maintien de la paix entre 1992 et 1995. En outre, la marge étroite d'autorité de gestion et de latitude que le Siège a accordé à l'ONUG dans le passé a aussi rendu sa tâche plus difficile.

50. Ce fait a été souligné il y a 24 ans déjà dans un document de 1974 intitulé "Dispositions administratives concernant le Centre CNUCED/GATT du commerce international" (A/C.5/1604) :

"Une des raisons pour lesquelles le Centre du commerce international est peu satisfait des services administratifs fournis par l'Office des Nations Unies à Genève est l'absence d'une délégation de pouvoirs de New York à Genève... Les multiples échanges qui sont nécessaires entre Genève et New York avant que des décisions sur des questions relativement peu importantes puissent être prises ont été maintes fois dénoncés. Pour que le régime administratif fonctionne de façon satisfaisante, il sera indispensable que New York délègue des pouvoirs plus étendus, en particulier pour ce qui est des questions de personnel et des prestations.

Une autre difficulté à laquelle le Centre s'est heurté est que, dans la façon dont il remplit ses fonctions administratives, l'Office des Nations Unies à Genève n'a pas l'attitude qui convient à l'égard des usagers et ne réagit pas en temps voulu... Une autre difficulté est le manque d'expérience de l'Office en matière d'administration du personnel affecté aux projets dans les services extérieurs. Chacun a le sentiment que l'autre s'est préoccupé de ses propres affaires en se servant de méthodes déjà utilisées comme précédents."

Tableau 4

Gestion d'une sélection de services communs à Genève

	ONUG										OMS		
	Division de l'administration						Division des services de conférence				SINU	SMC (dirigé par l'OMS)	CIC (logé par l'OMS)
	Achats	Recrutement	Formation	Valise	Finances	SSE	Services linguistiques	Publications	Impressions	Documentation			
1. Contrôle des utilisateurs ou comité consultatif	Oui/non <sup>1</sup>	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui <sup>2</sup>	Oui <sup>2</sup>	Oui <sup>2</sup>	Non	Oui <sup>2</sup>	Non	Oui
2. Existence de normes de qualité et d'efficience	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Oui
3. Méthode satisfaisante d'établissement des coûts et de facturation	Non <sup>4</sup>	Non <sup>4</sup>	Non <sup>4</sup>	Non <sup>4</sup>	Non <sup>4</sup>	Non <sup>4</sup>	Non <sup>4</sup>	Non <sup>4</sup>	Non <sup>4</sup>	Non <sup>4</sup>	s/o	Oui	Non
4. Mesure de suivi et évaluation des résultats	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui (en partie)	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
5. Sensibilité et responsabilité vis-à-vis des utilisateurs <sup>5</sup>	Non	Non	Non	Non	Non	En partie <sup>6</sup>	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Oui
6. Vérification externe de la qualité et établissement de normes	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Oui
7. Système de comptabilité analytique <sup>7</sup>	Non	Non	Non	Oui (en partie)	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui (en partie)	Non	Non	Oui (en partie)

<sup>1</sup> Le comité du SCA ne s'est pas réuni depuis deux ans et ses recommandations ne sont en général pas prises en compte.

<sup>2</sup> Un comité intergouvernemental des conférences existe à New York de même qu'un Comité des publications de l'ONU. Il n'y a pas de comité interdépartemental des utilisateurs à l'ONUG.

<sup>3</sup> Un comité intergouvernemental existe au Siège mais il n'y a pas de Comité des utilisateurs à l'ONUG.

<sup>4</sup> L'établissement des budgets, des coûts et des factures pour tous les services fournis par l'ONUG est effectué par le Service de la gestion des ressources financières et de l'électronique (FRMES).

<sup>5</sup> Par exemple, l'établissement de rapports périodiques sur la charge de travail, les résultats obtenus et les obstacles rencontrés ainsi que l'exécution d'enquêtes sur la satisfaction des utilisateurs.

<sup>6</sup> Exécution intermittente d'enquêtes sur la satisfaction des utilisateurs.

<sup>7</sup> Y compris, par exemple, l'analyse régulière du coût réel des produits, des procédures et des services par rapport aux budgets et coûts standards approuvés et la communication de cette analyse aux utilisateurs.

51. Cette citation datant de 24 ans, qui explique les raisons pour lesquelles le CCI a créé ses propres services d'appui, pourrait être encore valable aujourd'hui car elle reflète l'évaluation de presque tous les autres utilisateurs institutionnels des services de l'ONUG. C'est pour ces raisons que le HCR a décidé de s'émanciper progressivement de l'ONUG et que pratiquement aucune institution spécialisée de Genève ne semble prête à participer à des services communs gérés par l'ONUG. En fait, les institutions spécialisées semblent aussi se séparer des quelques services qu'elles partageaient avec l'ONUG jusqu'à présent; ainsi, l'OIT vient de mettre fin à sa participation aux SCA. La part des revenus produits par les services communs de l'ONUG provenant des institutions spécialisées est tombée de 6 % en 1985 à 2 % en 1995 (Figure 9). En somme, les difficultés rencontrées par l'ONUG en tant que prestataire de services pourraient donc avoir créé une image négative des services communs à Genève.

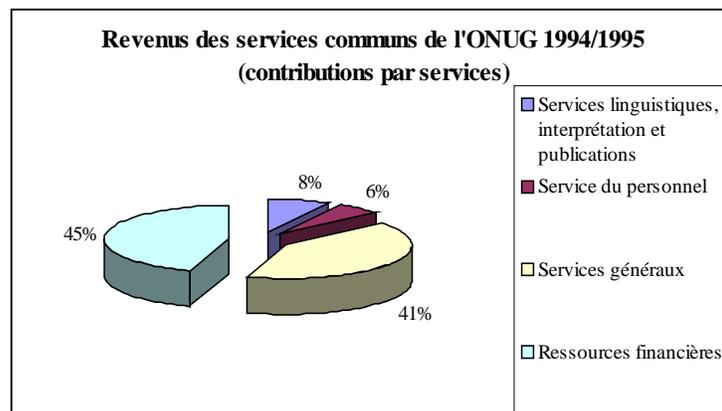
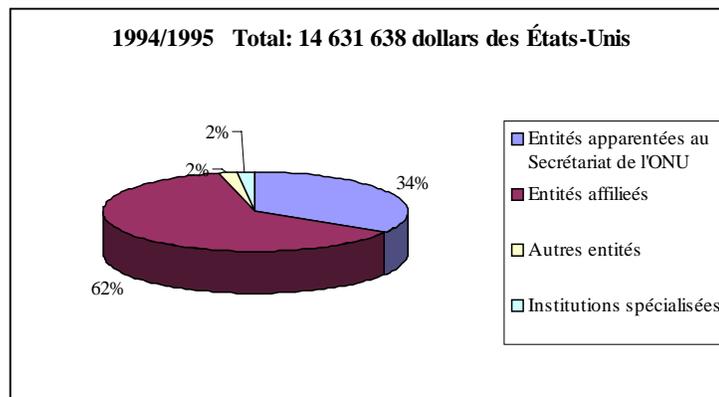
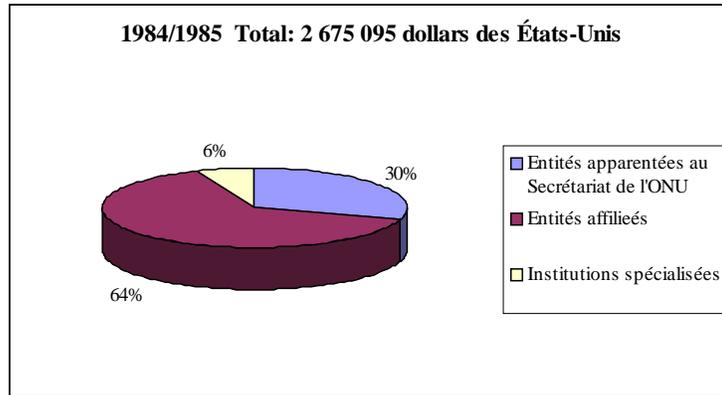
### 3. Direction

52. L'absence apparente de voie hiérarchique cohérente à l'ONUG pourrait avoir aggravé les problèmes de l'Office. Bien que l'ONUG ait à sa tête un Directeur général (SGA), ses divisions et services principaux, notamment la Division de l'administration, relèvent directement du Département de la gestion du Siège et rendent des comptes à ce département qui est aussi dirigé par un Secrétaire général adjoint (SGA).

53. De plus, le Directeur général n'a pas de rapport d'autorité vis-à-vis des chefs de programmes, qui sont aussi au niveau de SGA, des principales entités apparentées à l'ONU installées à Genève (HCR, CNUCED, CEE, OHCHR), lesquelles sont les premières utilisatrices des services fournis par l'ONUG; il n'a pas non plus d'autorité formelle sur les dirigeants de grade moins élevé des autres entités apparentées à l'ONU comme le CCI, l'UNITAR, l'UNICEF, le PNUE ou l'UNRISD. Presque invariablement, les chefs de certaines de ces entités s'adressent directement au Siège, sinon à leurs organes directeurs respectifs, pour obtenir une délégation d'autorité particulière leur permettant d'avoir leur propre services d'appui parallèles (CNUCED, CCI, UNITAR, etc.). La CEE et l'OHCHR, par exemple, ont fait preuve d'une discipline louable dans leurs rapports avec l'ONUG.

Figure 9

Revenus des services communs de l'ONUG par source de fonds



#### 4. Structure des grades

54. L'absence de direction cohérente notée en ce qui concerne les services communs de Genève se manifeste aussi dans la structure des grades des responsables de l'ONUG. Il est évident qu'il manque un échelon hiérarchique entre le Directeur général et les Directeurs (D-2) des deux principales divisions des services communs (les conférences et l'administration). Il y a longtemps, l'ONUG avait un poste de Sous-Secrétaire général chargé de certaines responsabilités en matière de collaboration interinstitutions à Genève. Un poste similaire existait à New York. Cet arrangement semblait idéal pour promouvoir une coopération et une coordination administratives entre les institutions dans les deux lieux d'affectation principaux (New York et Genève) du système des Nations Unies. Les inspecteurs ont pris note de la nomination au Siège d'un Sous-Secrétaire général chargé des services d'appui centraux qui est également le Coordonnateur des services communs pour le Siège et les bureaux extérieurs, y compris Genève.

55. Il y a cependant des justifications pour établir à Genève un poste de rang élevé ayant des responsabilités de gestion administrative réelles, y compris notamment l'intégration des applications des technologies de l'information. Actuellement, les directeurs des deux divisions principales de l'ONUG ont le grade D-2 alors que leurs homologues dans les institutions spécialisées sont au niveau de Sous-Directeur général (OIT, UIT, OMS et OMPI). Le chef du personnel de l'ONUG a le même grade que le Directeur du personnel du HCR et que les chefs d'administration de la CNUCED et du CCI. Son poste est une classe en dessous de celui de ses homologues des grandes institutions spécialisées. La même situation prévaut dans d'autres services de l'ONUG.

56. La structure des grades de l'ONUG semble correspondre davantage au statut de bureau régional des Nations Unies qui lui est attribué qu'à son rôle dirigeant potentiel au niveau interinstitutions en ce qui concerne le développement et la gestion de services communs pour toutes les organisations installées à Genève. Les inspecteurs se demandent comment les cadres de l'ONUG peuvent assumer efficacement, au nom du Secrétaire général, la direction des services communs de Genève s'ils ne peuvent, à cause de leur rang moins élevé, parler et négocier sur un pied d'égalité avec leurs homologues d'autres secrétariats installés à Genève. En d'autres termes, le niveau relativement moins élevé des grades des cadres de l'ONUG pourrait constituer un handicap psychologique qui gênerait tout effort visant à faire bénéficier d'autres organisations de Genève des services de l'ONUG.

#### 5. Organisation

57. L'organisation hiérarchique de certains services de l'ONUG, notamment dans la Division de l'administration, mérite un examen attentif. À la différence de la Division des services de conférence qui combine harmonieusement les approches verticales et horizontales pour la gestion des tâches et des procédures (par exemple, les différentes étapes de la traduction sont identifiées et programmées d'avance, chaque processus étant daté dans chaque unité), la Division de l'administration fonctionne avec un système vertical complexe de chefs de service, de section, de sous-section, de groupe et de sous-groupe. Dans ce système touffu de chefs, on perd presque de vue le niveau opérationnel de base

où sont exécutées et gérées efficacement, dans bien des cas, les activités et procédures et où les responsabilités opérationnelles de l'ONUG sont accomplies et les besoins des départements utilisateurs satisfaits.

58. Les centres de responsabilité, que les document d'allocation de crédits situent au niveau des divisions/ne semblent pas correspondre aux unités budgétaires (niveau des services) et ces dernières ne correspondent pas aux centres d'activité (par exemple, les secrétariats des organes qui examinent les cas concernant le personnel, les services qui s'occupent des visas, des laissez-passer, des cartes de légitimation et des attestations, de la valise diplomatique et du courrier, de la sécurité et de la sûreté, des impressions et de nombreuses autres activités des services généraux) dans lesquels les responsabilités des directeurs et des différents chefs sont en fait exercées. Ces unités de base et ces gestionnaires d'activités sont les véritables acteurs des services communs de l'ONUG, pourtant les chiffres relatifs à leurs dépenses et effectifs sont difficiles à obtenir, ce qui est curieux, parce que le système budgétaire et administratif est axé principalement sur les divisions et les services. En somme, il en résulte que la responsabilité du fonctionnement et de la gestion des services communs de l'ONUG n'appartient pas clairement aux services et fonctionnaires qui fournissent en fait ces services.

59. Les inspecteurs considèrent que ces services et gestionnaires de base devraient être identifiés plus clairement et habilités dans une nouvelle structure qui économise les titres et les niveaux hiérarchiques et favorise une approche horizontale pour la gestion des activités et procédures qui rendent plus efficient le travail de fond des départements clients de l'ONUG. Une compression des niveaux verticaux devrait raccourcir les procédures, accélérer les prises de décisions et raccourcir les retards (par exemple, en ce qui concerne le recrutement et les affectations, le classement des emplois, les recours, les indemnités pour frais d'études et les demandes de remboursement de frais de voyage, etc.). Plus une unité responsable de services communs a de responsabilités et de fonctions concernant plusieurs organisations, plus elle devrait avoir d'autonomie opérationnelle et budgétaire. Dans un ONUG restructuré et revitalisé, on devrait se préoccuper davantage de la gestion du temps requis pour le traitement des cas et moins des structures et rapports d'autorité et de contrôle.

## 6. Conception de base et fonctionnement

60. Les mêmes problèmes que les inspecteurs avaient noté lors de leur examen des services communs au Siège de l'organisation des Nations Unies (JIU/REP/96/5) existent aussi à l'ONUG. Les unités administratives qui fournissent les services semblent résulter davantage de l'histoire (disparition de la Société des Nations) que d'une volonté déterminée de concevoir puis de perfectionner des services auxquels "adhèrent" les utilisateurs ou qui sont d'un emploi facile, responsables vis-à-vis des départements et programmes de fond et adaptés à leurs besoins. C'est pourquoi la plupart des services ne satisfont pas les critères décisifs qui définissent les véritables services communs, comme l'indique le tableau 4. En d'autres termes, les usagers des services de l'ONUG constituent une clientèle captive qui n'a ni le choix ni droit à la parole en ce qui concerne le coût, la qualité et l'efficacité des services qu'elle reçoit.

61. Financés principalement par le budget ordinaire de l'ONU, les services de l'ONUG semblent avoir été organisés essentiellement pour les entités étroitement apparentées au Secrétariat qui sont installées à Genève. Les entités affiliées financées principalement par des ressources extrabudgétaires et dont l'importance et le nombre se sont accrus de façon notable à Genève, semblent recevoir des services fournis avec réticence, comme si elles étaient des clients de deuxième ordre qui ne doivent pas être "subventionnés" par le budget ordinaire. On ne mesure donc pas pleinement pour l'instant le potentiel de l'ONUG en tant que plate-forme pour des services communs couvrant toutes les entités et institutions spécialisées installées à Genève et permettant, notamment, de mettre en application les dispositions pertinentes des accords mentionnés dans l'introduction.

62. En outre, les usagers ont généralement le sentiment que l'ONUG est très attaché à l'application des statuts et règlements comme fin en soi, plutôt qu'à améliorer le travail et l'efficacité des départements utilisateurs de services. Le fonctionnement des services semble perverti par une routine établie et ne tient pas compte des différences concernant la nature, l'ampleur et le caractère d'urgence des besoins exprimés par les utilisateurs. Cela semble être la principale raison qui a poussé les entités essentiellement opérationnelles, qui ont des responsabilités et des activités importantes sur le terrain où la rapidité avec laquelle une demande est satisfaite est d'importance primordiale, à s'affranchir graduellement des procédures sclérosées de l'ONUG. Cependant, comme l'indique l'annexe 3, le Secrétaire général est en train d'instituer un nouveau système de responsabilité pour les services d'appui qui devrait aussi aider à réorganiser les services de l'ONUG.

#### 7. Dotation en effectifs

63. L'ONUG a aussi souffert d'une pénurie de personnel. Comme on l'a noté dans le chapitre précédent, les effectifs de l'ONUG ont diminué au cours de la décennie passée alors que les besoins de la communauté des Nations Unies à Genève augmentaient pendant cette période. Par exemple, les ressources humaines de l'ONUG, exprimées en pourcentage du personnel consacré aux activités d'appui aux programmes dans l'ensemble des organisations et entités installées à Genève, ont diminué et sont passées de 33,8 % en 1984-1985 à 27,9 % en 1994-1995. En pourcentage des ressources en personnel des entités apparentées à l'ONU seules, l'ONUG est passé de 30 % à 14,9 % pendant cette période de 10 ans. Si l'on exclut les effectifs du HCR, le pourcentage de l'ONUG a décru de 47,8 % à 36,5 %. Alors que pendant la période 1984-1985, chaque fonctionnaire des services communs de l'ONUG couvrait des activités programmatiques d'une valeur de 115 500 dollars, ce chiffre a plus que doublé pour atteindre 238 000 dollars en 1994-1995.

64. Cependant, la gravité de cette pénurie de personnel varie d'un service et d'une division à l'autre. Dans l'ensemble, la Division des services de conférence semble plus sérieusement affectée, malgré les efforts méritoires qu'elle a déployés pour améliorer son efficacité, que la Division de l'administration qui a pu recourir davantage à des postes extrabudgétaires, notamment dans le FRMES qui gère les finances de l'ONUG et où les postes extrabudgétaires sont plus nombreux que les postes du budget ordinaire. Au contraire, le SINU, les Services du personnel et plusieurs unités

administratives des Services généraux (sécurité et sûreté, messagers, achats, valise diplomatique et courrier, etc.) ont du mal à s'acquitter de leurs fonctions avec une dotation en effectifs stagnante ou en diminution. Par exemple, le tableau d'effectifs du groupe de la valise diplomatique est resté pratiquement le même depuis 1980 alors que, depuis lors, le nombre d'institutions utilisant la valise a presque doublé et le tonnage traité a augmenté de près de 80 %. Les inspecteurs ne contestent pas en elle-mêmes les mesures de compression des effectifs prises par le Secrétaire général. Ils considèrent cependant qu'en ce qui concerne l'ONUG, ces réductions ont pu avoir un effet négatif en affaiblissant la plate-forme centrale des services communs sans prendre suffisamment en considération qu'il existe une demande et une clientèle croissantes pour ces services.

#### 8. Innovations technologiques

65. Introduites tardivement à l'ONUG au début des années 90, les innovations technologiques n'ont pas encore réussi pleinement à améliorer l'efficacité des services, à réformer les structures et procédures administratives ou à compenser les compressions de personnel. On considère généralement que la Section des services électroniques (SSE) obtient de bons résultats malgré ses ressources limitées, mais il reste à développer sa capacité potentielle de fournir des services communs en dehors de l'ONUG et à l'intégrer aux services de télécommunications. Actuellement, cette section fournit aux entités apparentées à l'ONU et aux institutions spécialisées de Genève un accès au réseau mondial de télécommunications des Nations Unies.

66. Le Système à disque optique (SDO) est aussi en train prouver qu'il constitue une innovation très efficace et très utile pour le stockage, la recherche et la distribution des documents de conférence. Il faudrait promouvoir plus activement ses capacités et ses avantages en tant que service commun pour l'ensemble du système. D'autres technologies pour les conférences comme l'interprétation et la traduction à distance offrent aussi une occasion de réaliser des économies et de coordonner les méthodes à Genève, pourvu que l'on puisse développer comme il convient l'infrastructure technique de l'ONUG qui est nécessaire à ces services. Par exemple, la Division des services de conférence fait état d'une économie d'environ 500 000 dollars imputable à des activités de traduction à distance effectuées pour des conférences tenues en dehors de Genève.

67. L'utilisation des nouvelles technologies est plus développée dans certaines unités administratives fournissant des services communs que dans d'autres. Ainsi, le FRMES et le Service de sécurité et de sûreté ont réalisé des progrès importants en matière de systèmes informatisés, alors que le Groupe de la valise diplomatique et du courrier et l'imprimerie, entre autres, ont encore besoin d'être modernisés. Le Système intégré de gestion (SIG) reste un projet dont la date d'achèvement est incertaine. À ce jour, les "tranches" mises en place n'ont pas encore produit à l'ONUG de résultats tangibles en matière d'efficacité ou de réduction des coûts. D'une façon plus générale, ce système semble avoir un potentiel limité en tant que service commun pour toutes les organisations installées à Genève et même pour l'ensemble des entités apparentées à l'ONU situées à Genève. Le HCR et l'UNICEF, par exemple, continuent à utiliser des

systèmes de gestion indépendants qu'il considèrent mieux adaptés à leurs besoins.

68. En général, et malgré les efforts louables déployés par la Section des services électroniques de l'ONUG et la collaboration croissante qui s'établit entre les experts, il semble qu'il n'y a pas suffisamment d'impulsion venant d'un niveau élevé pour guider les activités d'innovation et d'intégration technologiques des entités apparentées à l'ONU installées à Genève. Aucune autorité de direction n'existe au niveau de l'ensemble des organisations situées à Genève, au-delà du forum que constitue le CCSI, qui est un organe du CAC. L'absence d'une telle force d'impulsion centrale a abouti à des efforts de modernisation divergents et à l'utilisation de systèmes incompatibles.

69. En outre, bien que l'on ait fait beaucoup pour informatiser le travail opérationnel courant de l'ONUG, il a été indiqué aux inspecteurs qu'une bonne part de cet investissement est sous-exploitée en partie du fait de l'insuffisance des ressources et des programmes consacrés à la formation des usagers. La réticence psychologique qu'éprouvent certains fonctionnaires à s'adapter aux changements amenés par la technologie moderne limite peut-être aussi les progrès que l'on peut attendre des innovations technologiques en matière d'efficacité et de productivité.

#### 9. Budgétisation et ventilation des coûts

70. Dans leur rapport sur les services communs du Siège des Nations Unies, les inspecteurs notent que les budgets des services communs sont peu rationnels car ils ne semblent pas refléter les coûts et charges de travail réels des unités administratives responsables de services communs. Cette observation s'applique aussi aux services de l'ONUG. Si le travail accompli n'est pas mesuré de façon précise et si des normes de comptabilité analytique ne sont pas définies (au-delà du coût standard des traitements), l'établissement du coût des services et leur budgétisation ne peuvent être qu'arbitraires. Ceci explique probablement les nombreuses plaintes reçues des entités utilisatrices par les inspecteurs à propos des méthodes employées par l'ONUG pour établir le coût des services fournis aux départements organiques.

71. On soulève notamment la question de savoir si les frais généraux de direction élevés de l'ONUG (dont la structure complexe et verticale est examinée aux paragraphes 57-58) doivent être inclus dans l'établissement des coûts des services fournis par les équipes opérationnelles. Un autre problème réside dans le fait que, dans la plupart des cas, les coûts des services ne sont pas établis par les responsables concernés mais par le FRMES qui les calcule au prorata. On a mis en question, par exemple, les justifications et la méthodologie employées pour établir la valeur des services relatifs à la technologie de l'information. Le système limité de comptabilité analytique mis au point par le Service des publications, par exemple, pourrait servir de base à l'élaboration de systèmes plus complets.

72. Alors que certaines institutions de Genève utilisent de nouvelles méthodes de ventilation et de recouvrement des coûts, comme le système intégré de gestion financière de l'UIT et le système d'"échanges internes" de l'OMM, l'ONUG n'a pas encore mis en place un système précis de répartition des coûts entre les usagers

institutionnels de ses services qui émargent au budget ordinaire. Ces coûts sont actuellement ventilés et recouverts de façon inégale en ce qui concerne les utilisateurs institutionnels financés par des ressources extrabudgétaires. Le système d'imputation employé par le service de la valise diplomatique vis-à-vis de tous ses clients, quelle que soit leur source de financement, pourrait peut-être servir de modèle à d'autres prestataires de services. On trouve dans les documents budgétaires des entités financées par le budget ordinaire des "coûts indirects répartis", mais on ne sait pas quels objets et quels niveaux de dépenses sont couverts par ces coûts ni comment ils ont été ajustés pour correspondre aux fluctuations de la demande des utilisateurs. Par exemple, la CNUCED, la CEE et l'OHCHR sont les plus importants utilisateurs des services de conférences de l'ONUG et sont responsables de plus de 50 % de la charge de travail des unités administratives responsables des services de conférence. Il s'ensuit que les coûts de la Division des services de conférence devraient être couverts au prorata par les budgets des entités mentionnées ci-dessus. Ce n'est pas le cas actuellement.

73. En outre, non seulement les ressources des services communs de l'ONUG semblent budgétisées arbitrairement par rapport aux coûts et charges de travail véritables, mais, de plus, elles ne sont pas gérées par les services communs concernés mais par le FRMES qui semblent influencer considérablement sur l'allocation et la gestion des ressources de l'ONUG et, par extension, sur la gestion d'autres unités administrative responsables de services communs. Par exemple, les revenus produits par les unités ne sont pas toujours affectés au renforcement des services concernés, excepté en ce qui concerne le FRMES; les utilisateurs de services communs financent actuellement plus de la moitié des effectifs de ce Service.

74. Les inspecteurs recommandent que les services communs soient budgétisés aux niveaux des unités de gestion des activités, en tant que centres semi-autonomes et autofinancés dont les coûts directs et indirects devraient être répartis proportionnellement parmi les entités utilisatrices, à l'exception des organes de politique générale. Les budgets des services communs devraient augmenter ou diminuer d'une année ou d'une période biennale à l'autre en proportion directe des demandes des usagers et de la charge de travail. En d'autres termes, la budgétisation et la dotation en effectifs des services communs devrait être déterminée par la demande et non par l'offre, comme c'est le cas actuellement. Chaque département utilisateur, quelle que soit sa source de financement, devrait avoir une ligne budgétaire et un compte pour les services communs et les gestionnaires de services communs devraient être en mesure d'élaborer des méthodologies de comptabilité analytique ainsi que des systèmes internes de suivi et d'évaluation de leurs activités adaptés à leurs services respectifs et ils devraient aussi être habilités à gérer leurs ressources budgétaires et humaines dans l'exercice de leur responsabilités vis-à-vis des départements utilisateurs.

#### 10. Comité de "copropriétaires"

75. Comme il est indiqué précédemment, les services communs de l'ONUG sont actuellement davantage orientés vers le Siège de New York en termes de lignes d'autorité et de reddition de comptes que vers les directeurs de programmes de Genève qui utilisent leurs services. Le concept que l'ONUG doit relever

exclusivement de New York occulte le fait que les responsables des programmes situés à Genève, comme tous les dirigeants de programmes des Nations Unies, sont aussi responsables devant le Secrétaire général de la gestion efficace de leurs programmes et de leurs ressources. Aussi longtemps que l'ONUG reste administrativement très lié, comme c'est le cas actuellement, au Siège de l'ONU, il sera peut-être difficile de développer au maximum son potentiel en tant que prestataire de services communs pour toutes les entités apparentées à l'ONU et pour les institutions spécialisées installées à Genève.

76. En conséquence, en l'absence d'un mécanisme de contrôle intergouvernemental pour les services communs de l'ONUG, les inspecteurs estiment qu'il serait nécessaire que les chefs des entités apparentées à l'ONU prennent une part plus active dans la supervision de ces services communs. Plutôt que de se séparer de l'ONUG, ces entités devraient affranchir l'ONUG de ses liens étroits avec New York en renforçant leur attitude de "copropriétaires" vis-à-vis des services de l'ONUG et en contribuant à l'amélioration de ces services et à la résolution des problèmes. Ceci se ferait plus aisément dans le cadre d'un comité d'utilisateurs de haut niveau présidé par le Directeur général et composé des chefs, ou de leurs représentants, des principales entités situées à Genève, y compris le HCR. Ce comité pourrait se réunir tous les six mois et sa composition ne devrait pas être limitée afin d'accueillir les représentants des institutions spécialisées qui voudraient participer à ses travaux officiellement ou officieusement.

77. La création de ce comité devrait s'accompagner d'une importante décentralisation d'autorité accordée par New York. En fait, le comité devrait exercer l'autorité au nom du Secrétaire général en ce qui concerne l'organisation, la dotation en effectifs, la budgétisation et la modernisation générale des services communs de l'ONUG. Il devrait donc avoir tous les pouvoirs d'un comité directeur ou d'un conseil d'administration devant lequel les dirigeants des services de l'ONUG seraient pleinement responsables des résultats de leurs activités. Une répartition au prorata des coûts de l'ONUG entre les entités représentées au sein du comité proposé devrait contribuer à préciser les liens d'autorité et de responsabilité entre les prestataires de services de l'ONUG et ceux qui utilisent ces services.

78. Les paragraphes précédents suggèrent que l'ONUG est loin d'avoir atteint les objectifs fixés pour les services communs par le Secrétaire général dans son Programme de réformes : "Il s'agit de veiller à fournir aux clients, en temps voulu, des services d'appui de haute qualité, pleinement satisfaisants à des prix rentables en ayant recours à des appels d'offre. Pour ce faire, il faudrait établir une tarification claire des services communs, un système de budgétisation et de remboursement transparent, donner aux clients des garanties de livraison; instituer un système de rétroinformation à l'intention des utilisateurs; harmoniser les réglementations, règles, politiques et procédures, créer des économies d'échelle et recourir à des services extérieurs, selon que de besoin (par. 243 du document A/51/950 du 14 juillet 1997). Il est donc évident qu'il faut reconstruire l'infrastructure institutionnelle et rétablir la crédibilité de l'ONUG pour en faire la cheville ouvrière de l'application des dispositions pertinentes des accords interinstitutions mentionnés dans l'introduction. La revitalisation du centre de services communs de l'ONUG est le préalable essentiel à une réorganisation des services communs des entités apparentées à l'ONU et à l'élargissement du champ d'application de ces services

à d'autres organisations installées à Genève. Ce faisant, le Secrétaire général et l'Assemblée générale devraient pleinement reconnaître les responsabilités et le statut de l'ONUG qui découlent de l'importance mondiale et de la position centrale de Genève, en tant que lieu d'affectation, vis-à-vis du système des Nations Unies.

C. Services communs qui ne sont pas gérés par l'ONUG

79. Il peut être instructif de noter que parmi les services communs les plus complets et les plus efficaces qui fonctionnent actuellement à Genève, on compte deux services qui ne sont pas gérés par l'ONUG mais qui sont abrités par l'OMS, qui est la plus grande des institutions spécialisées installées à Genève. Les deux services en question sont le CIC et le SMC. Comme l'indique le tableau 4, le cas du CIC, qui était pratiquement en déclin jusque en 1993 lorsqu'un nouveau directeur possédant les compétences requises en matière de gestion et de technologie a été nommé, illustre deux points : premièrement, il est possible d'organiser un service commun utilisé par tous les secrétariats de Genève et auquel participent des organisations situées en dehors de Genève si la volonté de réussir existe; deuxièmement, un service commun peut être géré par un expert et rester pleinement responsable vis-à-vis des entités utilisatrices. Le SMC et le CIC font l'objet d'un examen plus détaillé dans la deuxième partie du présent rapport intitulée "Quelques études de cas".

#### IV. NOUVEAU CADRE

80. Pour les organisations installées à Genève, les inspecteurs recommandent fondamentalement le même cadre, mutatis mutandis, qu'ils avaient proposé pour les organisations situées à New York (voir Services communs des organismes des Nations Unies à New York - JIU/REP/95/5; paragraphes 62-65 de l'annexe du document A/51/686). Les objectifs et les directives énoncés dans le rapport susmentionné sont reproduits ci-dessous à toutes fins utiles.

##### A. Principaux objectifs

81. Les inspecteurs recommandent que les services communs 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 relative 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.

##### B. Directives générales

82. 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 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;

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 clés 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.

83. À ces directives générales, on peut ajouter les principes directeurs ci-après que les inspecteurs ont mis en lumière dans le présent rapport.

a) Les services communs ne sont pas une fin en soi; leur raison d'être doit consister à améliorer et à rendre plus efficace le travail des organisations participantes et à en réduire les coûts;

b) Les services communs ne devraient pas être organisés comme des monopoles; les organisations participantes devraient disposer de possibilités de choix et d'une certaine latitude;

c) Les services communs devraient aussi être compétitifs par rapport aux prestataires de services externes en termes de coûts, de qualité et d'efficacité. À cet effet, ils devraient faire l'objet d'enquêtes de qualité internes et externes périodiques et leurs normes de fonctionnement devraient être définies;

d) Les services communs devraient mettre l'accent sur la normalisation de leurs méthodes et la cohérence de leurs objectifs. Ils devraient encourager l'interchangeabilité des équipements et des technologies et promouvoir la mobilité du personnel entre les secrétariats.

84. Au-delà des directives générales énoncées ci-dessus et des caractéristiques souhaitables pour les services communs dont la liste figure au tableau 4, les inspecteurs considèrent que la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, le CIC, la valise diplomatique, etc. offrent des modèles qui ont fait leurs preuves et qui peuvent être utilisés par les organisation lorsqu'elles conçoivent et développent des arrangements administratifs communs à Genève.

### C. Programme d'action

85. Compte tenu de leurs conclusions, les inspecteurs recommandent un programme d'action concernant les services communs de Genève qui est schématisé par l'illustration 10 et qui comprend les étapes suivantes.

86. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, en sa qualité de Président du CAC, devrait convoquer une réunion des chefs de secrétariats des institutions spécialisées de Genève et des dirigeants des programmes de l'ONU installés à Genève dans le but de lancer un programme d'action concernant les services communs de Genève.

87. Au cours de la phase 1 du programme, tous les secrétariats concernés devraient établir un comité consultatif ou un comité de mise en oeuvre composé des chefs d'administration (ou de leurs représentants). Ce comité aurait le mandat suivant :

a) Étudier les modalités de mise en place à Genève d'un groupe de travail des innovations et de l'intégration technologiques appuyé par Le CIC et le CCSI et identifier les meilleures méthodes possible pour assurer la compatibilité des technologies utilisées par les secrétariats situés à Genève;

b) En se servant des modèles offerts par des services existants qui fonctionnent bien, établir une liste de services ou fonctions qui pourraient être exécutés de façon centralisée pour toutes les organisations installées à Genève dans un délai de cinq ans. Les inspecteurs proposent notamment les services suivants :

- Un annuaire téléphonique de la communauté internationale de Genève et des messageries électroniques, couvrant tous les secrétariats et missions permanentes;
- Un réseau local desservant la communauté internationale de Genève (semblable au projet de réseau métropolitain de la ville de Genève);
- Un système à disque optique reliant tous les secrétariats et missions permanentes;
- Un service de comptabilité analytique et de gestion;
- Un service central de conférence capable de fournir des services à des conférences et réunions relativement grandes et chargé d'harmoniser les calendriers de conférences et de réserver les salles de conférences, compte tenu du fait que les salles de conférence de l'ONUG sont utilisées à moins de 50 % de leur capacité. Les fonctions d'interprétation, de traduction et de traitement de texte pourraient ne pas être incluses dans ce service, à moins que deux organisations au moins en décident autrement;
- Une maison d'édition commune pour le système des Nations Unies comprenant un atelier d'imprimerie à haut rendement qui pourrait être utilisée par des organisations situées dans d'autres lieux

d'affectation. Chaque organisation conserverait les fonctions qui précèdent l'impression;

- Un service des voyages commun;
- Un service commun d'achat revitalisé et ayant un mandat élargi;
- Des politiques, des méthodes et des arrangements communs pour recourir à des services extérieurs, compte tenu des recommandations contenues dans le rapport du Corps commun d'inspection, intitulé "Externalisation en tant qu'impératif de compétitivité entre les organismes des Nations Unies" (JIU/REP/97/5; A/52/338).

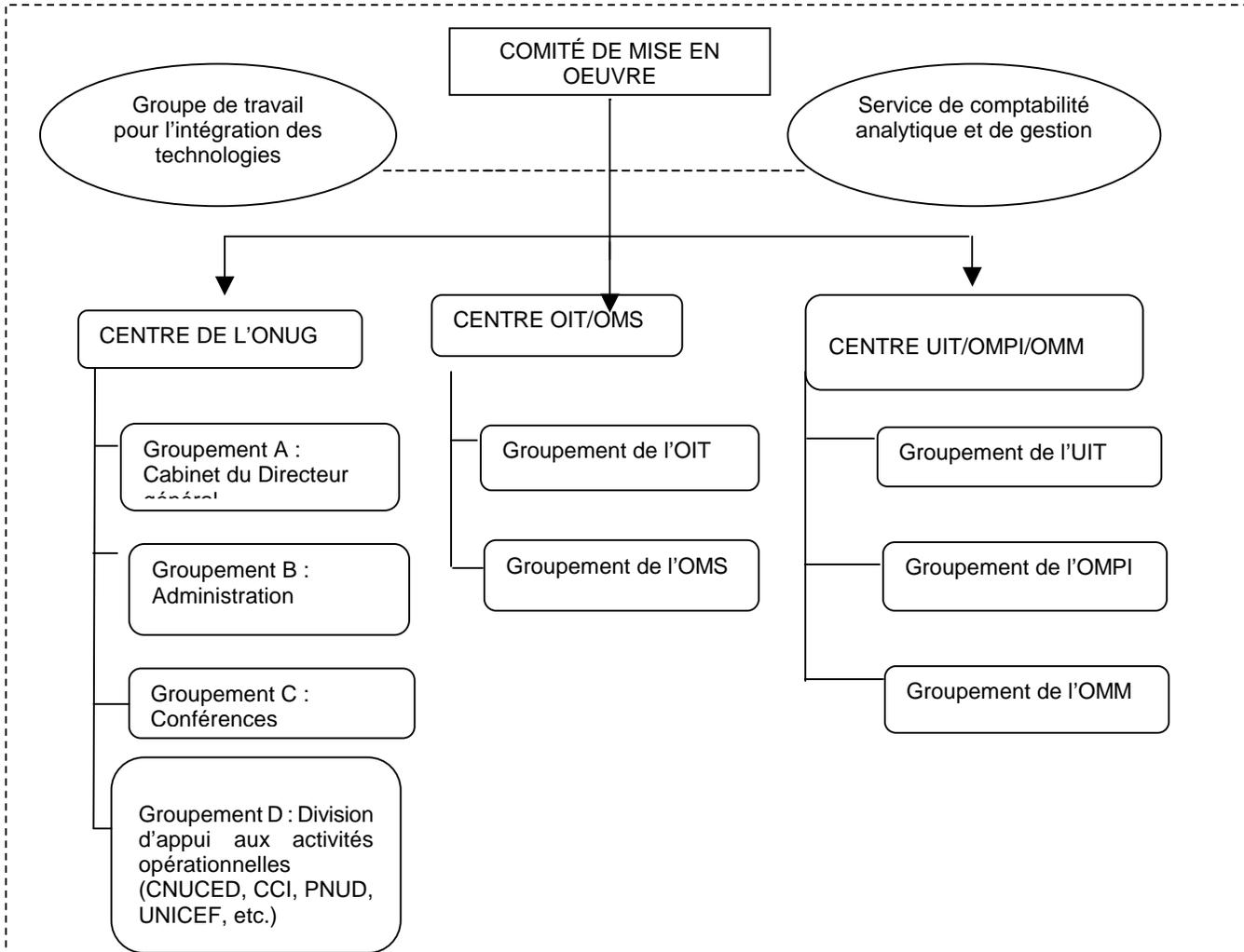
c) Tout autre objectif que le comité jugera nécessaire.

88. Parallèlement aux activités de ce comité, le Secrétaire général pourrait envisager des mesures visant à restructurer et revitaliser l'ONUG afin de rétablir sa crédibilité et son image en tenant compte des conclusions et recommandations du présent rapport.

89. Au cours de la phase 2 du programme d'action proposé, et parallèlement à la mise en place de services communs pour l'ensemble des organisations de Genève proposée ci-dessus pour la phase 1, trois centres pilotes de services communs devraient être établis à Genève dans un délai de cinq ans (2000-2005) comme il est indiqué ci-après.

Figure 10

Programme d'action concernant les services communs de Genève (2000-2010)

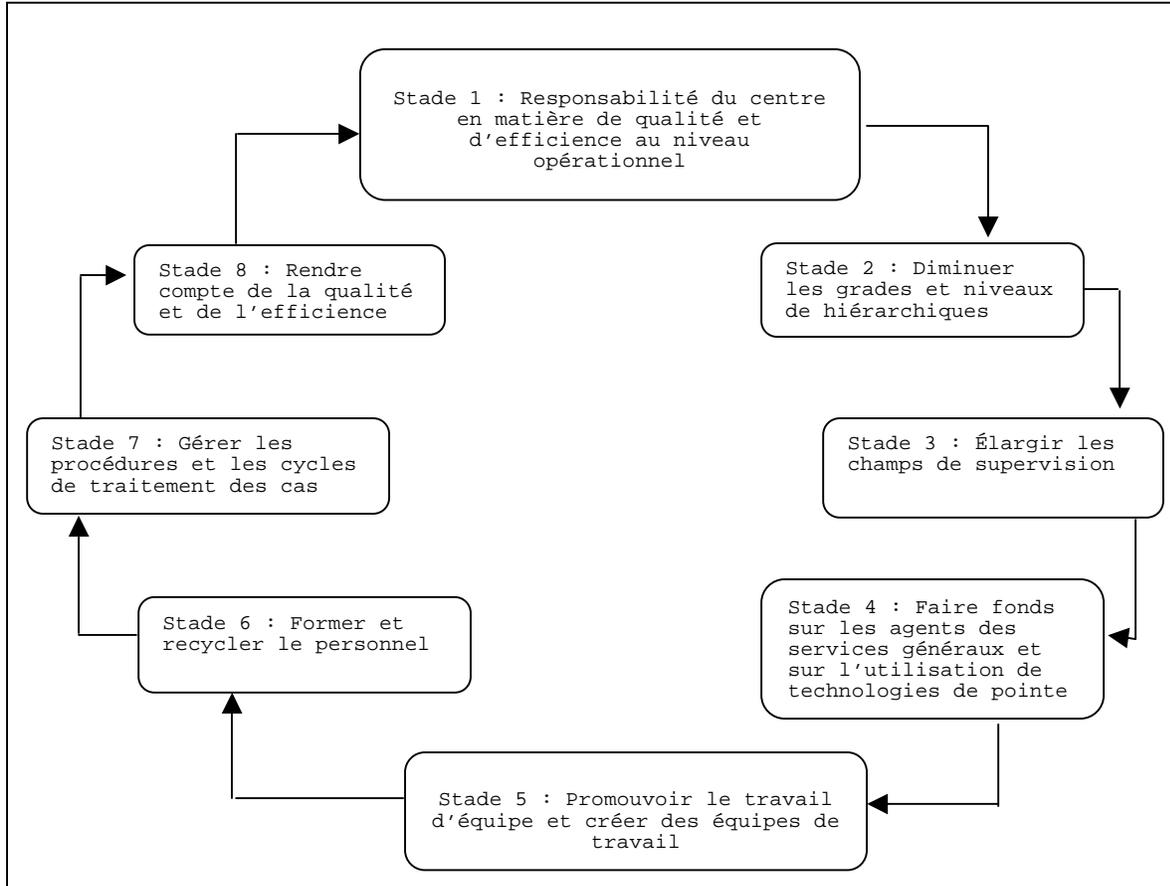


Principes directeurs :

- les responsabilités les participations financiers sont équilibrées : chaque organization participante est aussi prestataire de services communs.
- Chaque centre de service commun a un comité de gestion.
- Chaque chef de secrétariat est responsable de la bonne gestion des services confiés à son organization et doit rendre compte à ses pairs.
- On encourage une concurrence créative entre les centres et groupements pour la prestation de services de grande qualité et on effectue des enquêtes de gestion anuelles afin d'identifier des normes à imiter et de reconnaître et récompenser les centres et groupements qui obtiennent les meilleurs resultants.
- Mobilité des fonctionnaires entre centres et groupements.

Figure 11

Gestion des services communs : un cercle vertueux



a) Centre de l'ONUG (restructuré et modernisé) : Il devrait absorber graduellement tous les services d'appui fournis par d'autres entités apparentées à l'ONU, excepté le HCR dont les services d'appui devraient être absorbés séparément après accord dans chaque cas des parties prenantes et compte tenu du but à long terme qui est de créer des services d'appui intégrés et très efficaces pour les entités apparentées à l'ONU situées à Genève. Dans un ONUG réorganisé, le cabinet du Directeur général pourrait devenir un unité de services communs, par exemple en supervisant directement certaines fonctions politiquement sensibles comme la sécurité et la sûreté en plus du protocole et des services juridiques. En outre, on pourrait créer une division des opérations sur le terrain dans le cadre du centre de l'ONUG, laquelle ne serait pas nécessairement intégrée à l'ONUG tel qu'il existe actuellement. Cette nouvelle division absorberait les fonctions d'appui aux activités de coopération technique et d'autres fonctions orientées vers le terrain qui sont actuellement exercées par différentes entités de l'ONU situées à Genève, comme la CNUCED, le CCI, la CEE, et les bureaux régionaux du PNUD et de l'UNICEF ainsi peut-être éventuellement que celles du HCR. En outre, un petit service de comptabilité analytique et de gestion pourrait appuyer la modernisation des services communs de l'ONUG et aider d'autres centres à améliorer l'efficacité de leur gestion et à réduire leurs coûts.

b) Centre OIT/OMS : Ces deux institutions devraient se mettre d'accord sur les services d'appui à mettre en commun en commençant par un établissement de restauration commun, une gestion intégrée des locaux et un service médical commun (SMC). Cinquante pour cent au moins de leurs ressources d'appui aux programmes du siège (notamment les services généraux et l'administration interne) devraient être graduellement intégrés, chaque organisation abritant ou gérant une proportion égale de ces services.

c) Centre UIT, OMPI et OMM : Ce centre serait similaire au précédent, chaque institution gérant ou abritant une part proportionnelle des services mis en commun.

90. La gestion pour l'ensemble des organisations de Genève des services communs identifiés dans la phase 1 ci-dessus devrait être répartie dans les trois centres pilotes qui devraient faire preuve de compétitivité créatrice pour réaliser une gestion efficace quant aux effectifs, aux coûts et à la technologie utilisée avec l'aide des experts du service de comptabilité analytique et de gestion proposé ci-dessus. En outre, les centres pilotes devraient encourager les échanges de responsables de services communs, la communication des résultats obtenus et de l'expérience acquise afin d'établir entre eux un climat de soutien mutuel et de renforcer l'utilisation de méthodes communes et la convergence des objectifs de gestion administrative. Il faudrait aussi tirer les leçons appropriées de l'expérience des services communs qui existent à New York, à Vienne et sur le terrain.

91. L'illustration 11 décrit un cercle vertueux de gestion des services communs. Certaines des fonctions d'appui spécialisées (budget et finances, personnel, achats, etc.) qui sont actuellement exercées par les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs pourraient fort bien être confiées à des agents des services généraux (GS-5/6) qui auraient reçu une formation appropriée et disposeraient de systèmes experts. Ainsi, il semblerait possible de réaliser

des économies notables en réduisant l'éventail des grades et en s'appuyant sur les agents des services généraux et sur une technologie de pointe pour produire les services requis.

92. Au cours de la phase 3 (2006-2010), les secrétariats devraient entreprendre un examen détaillée de l'expérience acquise par les trois centres pilotes de services communs et envisager de prendre des mesures supplémentaires pour renforcer les liens entre les centres.

93. Le cadre et le programme d'action proposés ne sont pas rigides. Leur but principal est de donner une impulsion et une direction à un processus de collaboration interinstitutions qui devra être encore développé et affiné et dans lequel les organisations installées à Genève devront s'investir afin, notamment, de réaliser leurs objectifs communs d'efficience et de restructuration.

94. Les mesures proposées sont donc tout à fait réalisables, surtout si les organes directeurs et les secrétariats concernés font preuve d'une vision collective et d'une volonté pratique comparables à celles, par exemple, que mettent en évidence les efforts clairvoyants et tenaces déployés pour réaliser l'intégration économique et monétaire européenne. Le fait que quatre des cinq institutions spécialisées installées à Genève ont un nouveau chef de secrétariat devrait faciliter la mise en place de nouvelles stratégies et méthodes de coopération. Toutes les organisations et entités devraient bénéficier de l'exécution du programme d'action non seulement parce que leurs frais généraux seront réduits, mais surtout parce qu'on accordera une plus grande attention aux mandats que prescrivent leurs actes constitutifs. La construction disciplinée de services communs soutenue par des technologies modernes et par l'intégration des secrétariats, pourrait amener d'autres avantages comme la simplification des systèmes et processus d'appui internes, notamment dans les entités apparentées à l'ONU ainsi qu'à l'OMS et l'OIT, en permettant de comparer l'efficience des divers secrétariats en matière de dotation en effectifs ou en conduisant les départements organiques à s'imposer plus de discipline lors de leurs demandes de services et plus de respect pour les calendriers d'exécution.

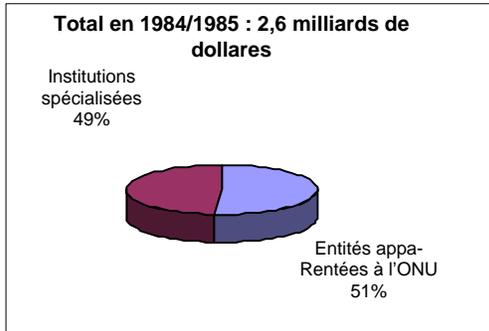
95. Si le programme d'action est appliqué de manière à ce que les organisations et entités concernées réduisent de 30 % en moyenne leur personnel d'appui total, soit 4 656 personnes (voir par. 16) dans un délai de cinq ans, une réduction de personnel d'environ 1 400 personnes devrait être possible, ce qui représenterait une économie de plus de 200 millions de dollars par an d'après les coûts standards des salaires à Genève.

96. Les inspecteurs recommandent donc que l'Assemblée générale et les organes compétent des institutions spécialisées de Genève approuvent le cadre et le programme d'action proposés.

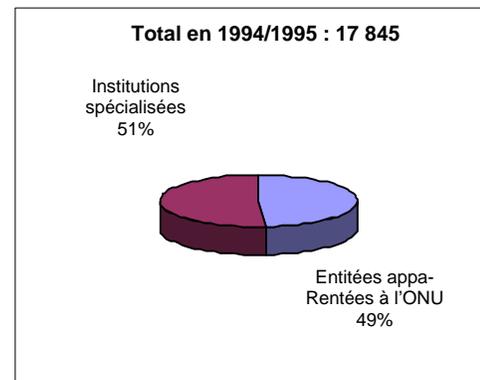
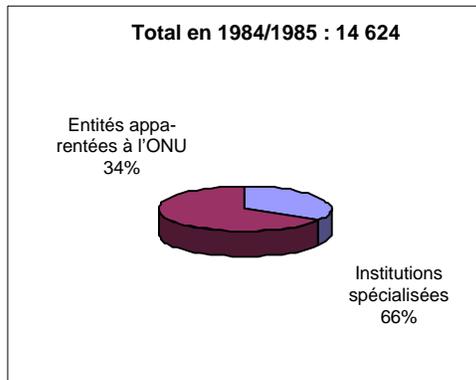
Annexe 1

Dépenses et effectifs globaux des organisations situées à Genève :  
ventilation entre les entités apparentées à l'ONU et les institutions  
spécialisées

A. DÉPENSES (chiffres nominaux)



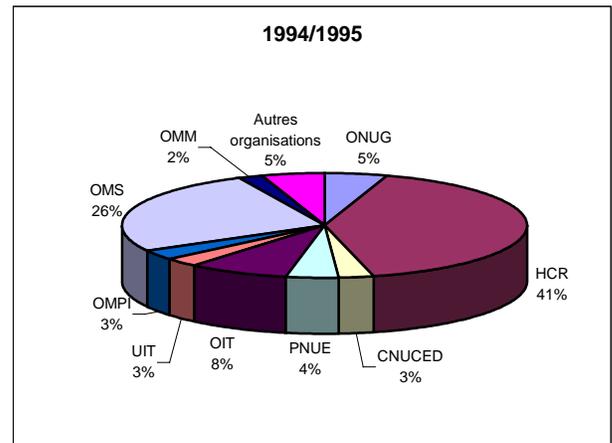
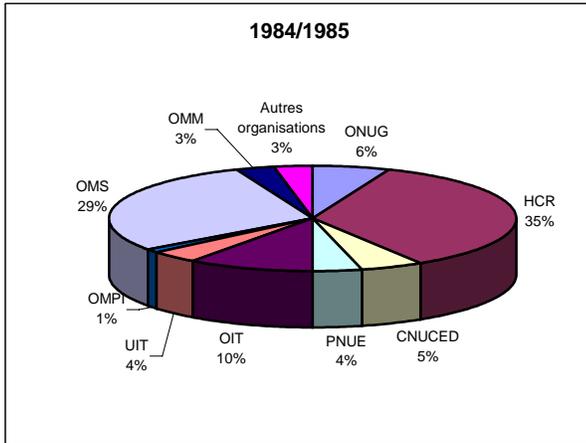
B. RESSOURCES HUMAINES



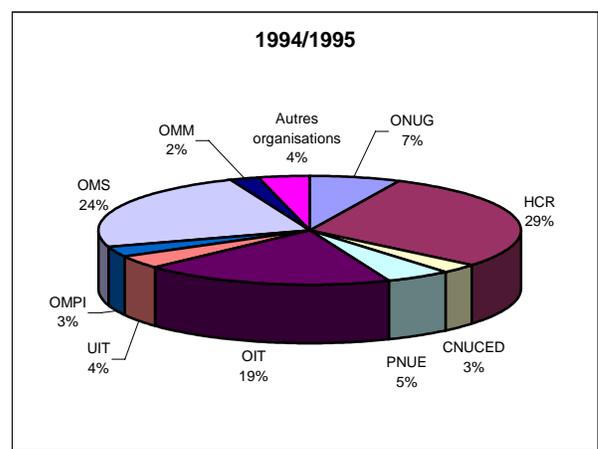
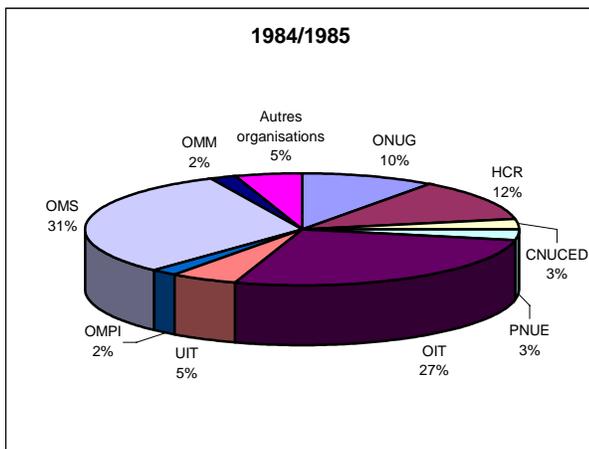
Annexe 2

Dépenses et dotation en effectifs globales des organisations installées  
à Genève : ventilation par organisation en pourcentage

A. DÉPENSES (chiffres nominaux)



B. RESSOURCES HUMAINES



### Annexe 3

#### STRATÉGIE POUR LES SERVICES COMMUNS

(Document établi par le Département de la gestion de l'Organisation des Nations Unies)

#### HISTORIQUE ET BUT

1. Les objectifs du Secrétaire général concernant la réforme sont énoncés dans sa lettre au Président de l'Assemblée générale (Document A/51/829 en date du 17 mars 1997). La responsabilité de développer les propositions du Secrétaire général relatives aux services communs a été confiée au Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion, qui a demandé au Sous-Secrétaire général (Bureau des services de conférences et services d'appui) de constituer une équipe spéciale chargée d'identifier des initiatives concrètes qui contribueraient à la réalisation des objectifs du Secrétaire général dans le domaine des services communs.

2. L'Équipe spéciale et les 11 groupes de travail qu'elle a établis ont agi sans délai et aidé à définir une série de mesures à prendre. Le résultat des travaux de l'Équipe spéciale a été incorporé dans le rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale (Document A/51/950 du 14 juillet 1997) et dans les mises à jour qui l'ont suivi.

3. La nomination en octobre 1997 d'un Coordonnateur des services communs et la mise en place d'une petite équipe de soutien constituent un mécanisme qui entretiendra l'impulsion donnée par l'Équipe spéciale. Cependant, le processus engagé a atteint une étape où il faut élaborer une stratégie globale, définir les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes (le Coordonnateur, l'Équipe spéciale et les groupes de travail) et préciser les liens et rapports entre celles-ci et les autres groupes dont les activités incluent ou touchent des questions relatives aux services communs. Le présent document a pour but de commencer l'examen de ces questions.

#### PRINCIPES DIRECTEURS

##### A. Mandat

4. Le secrétaire général adjoint à la gestion a nommé le Coordonnateur et fait établir l'Équipe spéciale et c'est donc à lui que le Coordonnateur fait rapport sur les mesures prises et adresse ses recommandations. Le mandat du Coordonnateur couvre le Secrétariat, les fonds et les programmes, cependant l'esprit qui anime l'initiative concernant les services communs vise à trouver des moyens pratiques de renforcer le concept d'une Organisation des Nations Unies unitaire, au sein de laquelle différentes entités, mettant en commun leurs ressources et normalisant leurs pratiques, pourront plus facilement et plus efficacement tirer collectivement le meilleur parti de leurs forces respectives.

B. Services communs — une définition pratique

5. Les termes services communs sont employés pour désigner une variété d'arrangements de service. Les propositions figurant dans le présent document se fondent sur une distinction entre deux types de services. Les services centraux sont ceux qui sont fournis à différentes unités administratives de la même organisation et relèvent directement d'une autorité de gestion se trouvant dans cette organisation. Les services communs sont ceux qui sont fournis, par l'intermédiaire de mécanismes formels ou informels, à des organisations "clientes" autres que celle qui produit les services. La gestion de ces services communs exige une sensibilité aux préoccupations des organisations clientes dont le consentement et la coopération constituent un élément essentiel du cadre dans lequel s'inscrivent les services communs. Les modalités de paiement de ces services entre les organisations concernées peuvent être directes ou indirectes.

6. Un service peut être à la fois central et commun : en fait, les services communs sont normalement fondés sur un service central préexistant, notamment lorsque l'on a recours au concept du "chef de file" (c'est-à-dire lorsque l'on utilise l'avantage comparatif ou la capacité d'une organisation). Il peut arriver aussi qu'une unité administrative qui fournit des services à ses clients s'acquitte également de fonctions normatives qui ne constituent pas, au sens strict du terme, des services pour ces clients. L'exercice de fonctions normatives et la fourniture de services aux clients constituent deux rôles différents (même s'ils peuvent se chevaucher) qui doivent être distingués, c'est-à-dire que le prestataire de services et le client doivent s'accorder pour savoir quel rôle prédomine dans une situation donnée.

ÉLÉMENTS D'UNE STRATÉGIE

7. Les éléments de base d'une stratégie initiale pour les services communs sont énoncés dans les paragraphes ci-après. Compte tenu de l'expérience acquise, cette stratégie initiale pourra être affinée.

A. Améliorer les services centraux

8. L'Organisation des Nations Unies doit veiller à ce que les services centraux fonctionnent de façon sérieuse et en donnant priorité à la satisfaction des clients. Il est essentiel que les services centraux soient efficaces, souples et d'un bon rapport co't-efficacité, non seulement à cause de leur importance pratique et financière, mais encore parce que des services centraux efficaces constituent un point de départ logique pour la fourniture de services communs.

9. Les décisions relatives aux services centraux sont plus faciles à prendre et à exécuter que celles qui concernent les services communs, lesquelles exigent des consultations et la recherche d'un consensus.

10. Par conséquent, le Coordonnateur identifiera des améliorations à apporter aux mécanismes des services centraux et encouragera la réalisation de ces améliorations. Les efforts concernant cet élément de la stratégie seront axés principalement, mais pas exclusivement, sur le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies où se trouvent bon nombre de services centraux et communs. Grâce

au mécanisme du "chef de file", les autres organisations auront les mêmes possibilités de relever ce défi et de consolider leur points forts.

#### B. Promouvoir les méthodes des services communs

11. Comme il est indiqué précédemment, l'une des caractéristiques essentielles des services communs réside dans le fait que le prestataire de services et le client doivent se mettre d'accord sur un relativement large éventail de questions pour que l'arrangement soit viable; ces questions incluent la portée des services, les critères de qualité et de délai d'exécution, les mécanismes de décision et les formules de rémunération. Il est particulièrement difficile de conclure de tels accords quand les activités des organisations sont régies par des instruments opérationnels différents, tels que les règlements, règles et procédures.

12. En commençant par les services communs existants ou potentiels identifiés par l'Équipe spéciale et les groupes de travail et afin de promouvoir le développement et l'utilisation de la méthode des services communs, le Coordonnateur,

- Établira et appuiera des groupes interinstitutions de la planification, de la coordination et de la mise en oeuvre de services communs;
- Élaborera des critères d'évaluation qui permettront de faire un choix entre divers types de services communs, y compris le concept du "chef de file", l'externalisation, les accords cadres et les mécanismes d'achats électroniques.
- Ouvrera à l'harmonisation et à la synchronisation des différents instruments opérationnels.

#### C. Coordonner les activités relatives aux services communs

13. Une pléthore de groupes de travail, d'équipes spéciales, de comités et d'individus s'occupent de sujets qui concernent entièrement ou partiellement les méthodes des services communs, y compris notamment le Groupe des Nations Unies pour le développement, le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO), le Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA), le Groupe consultatif mixte des politiques et le Groupe de travail des achats interorganisations. En outre, des organes comme le Comité des Commissaires aux comptes, le Bureau des services de contrôle interne et le Corps commun d'inspection (CCI) s'occupent régulièrement de questions connexes. Davantage de clarté et de responsabilité ainsi qu'une meilleure coordination des initiatives et activités contribueront à créer un cadre cohérent et efficace et à assurer le succès. En même temps, on minimisera la confusion, les retards et les lacunes.

14. Le Coordonnateur établira un descriptif de tous les groupes qui s'occupent de questions relatives aux services communs et proposera une répartition appropriée du travail qui donnera pour l'ensemble du système des Nations Unies un rendement optimal aux ressources investies et qui attribuera clairement les

responsabilités pour chacun des éléments de la réforme et pour chacune des activités visant à améliorer la gestion.

D. Promouvoir la méthode des services communs au-delà de New York

15. Il conviendrait de promouvoir la méthode des services communs dans autant de lieux d'affectations que possible, y compris non seulement New York, Vienne, Genève et Copenhague mais aussi les Commissions régionales et les bureaux de pays. Ces initiatives peuvent être encouragées et appuyées par New York avec l'étroite collaboration d'autres groupes qui s'occupent de ces questions, mais la réalisation de progrès réels en d'autres lieux dépendra de la façon dont seront utilisées les connaissances et les ressources humaines disponibles localement et de la motivation des parties prenantes.

16. Afin d'éviter un saupoudrage des efforts et des ressources, d'une part, et la poursuite d'objectifs trop limités, d'autre part, lors de la mise en place de services communs dans d'autres lieux d'affectation, le Coordonnateur

- Axera principalement ses efforts initiaux sur la définition des objectifs, des calendriers et des modalités d'exécution concernant les initiatives de services communs à New York;
- Établira un réseau de mise en commun des informations le reliant aux chefs des bureaux, organisations et institutions situés dans tous les grands lieux d'affectation, ce qui permettra d'encourager et d'appuyer de nouvelles initiatives;
- Supervisera la mise en place dans d'autres lieux d'affectation d'équipes spéciales et de groupes de travail sur le modèle de New York et leur fournira les directives et l'appui nécessaires à leurs activités;
- Lancera des projets pilotes de services communs à Genève, Vienne et dans d'autres lieux d'affectations appropriés, Vienne étant probablement une candidature à retenir initialement;
- Établira une liaison avec le Directeur général concernant les initiatives à l'échelon des pays.

RÔLES ET RELATIONS

17. Pour l'avenir prévisible, l'ensemble comprenant le Coordonnateur, l'Équipe spéciale et les groupes de travail constitue un cadre utile au moins pour les initiatives concernant les services communs de New York. Le rôle de chacun de ces participants et leurs relations mutuelles dans l'exécution de la stratégie méritent cependant d'être éclaircis.

18. Il convient aussi de noter que les ressources humaines et financières dont disposent le Coordonnateur, l'Équipe spéciale et les groupes de travail sont limitées. Par conséquent des propositions pour le financement extrabudgétaire de projets seront présentées de temps à autre.

## COORDONNATEUR DES SERVICES COMMUNS

19. Personnellement et par l'intermédiaire de l'équipe des services communs qui a été constituée, le Coordonnateur

- Coordonnera et supervisera l'exécution de la stratégie indiquée dans le présent document et pourra aussi développer et modifier cette stratégie compte tenu de l'expérience acquise;
- Établira une liaison avec les chefs de départements, de fonds et de programmes et les tiendra informés des questions relatives aux services communs;
- Encouragera l'amélioration des services centraux du Secrétariat et fera rapport sur ce sujet aux membres de l'Équipe spéciale;
- Supervisera l'élaboration de propositions concernant des projets de services communs et leur financement;
- Présidera l'Équipe spéciale chargée des services communs
- Établira des groupes de travail et d'autres mécanismes spéciaux qui pourraient être nécessaires, suivra leurs activités et en évaluera l'efficacité;
- Fera rapport sur les activités de l'Équipe spéciale et des groupes de travail au Secrétaire général adjoint à la gestion et, si nécessaire, à d'autres individus ou organes des Nations Unies.

## ÉQUIPE SPÉCIALE CHARGÉE DES SERVICES COMMUNS

20. L'Équipe spéciale chargée des services communs

- Aidera le Coordonnateur à suivre l'exécution de la stratégie pour les services communs et à étudier tout changement de cette stratégie ou des modalités de son exécution qui pourraient être nécessaires.
- Examinera les propositions et recommandations présentées par les groupes de travail chargés des services communs, y compris les propositions concernant le financement externe de projets.
- Recommandera des initiatives et des mesures visant à établir ou renforcer un service commun, particulièrement lorsque cela implique des engagements à coopérer, participer ou fournir des ressources humaines et financière de la part des organisations que ses membres représentent.

21. Les membres de l'Équipe spéciale, dans leur organisation d'origine, aideront à expliquer les initiatives et les mesures recommandées par l'Équipe spéciale et à obtenir le soutien nécessaire.

GROUPES DE TRAVAIL DE L'ÉQUIPE SPÉCIALE CHARGÉE DES SERVICES COMMUNS

22. Les groupes de travail sont constitués ou abolis par le Coordonnateur. Le président ou la présidente d'un groupe de travail est nommé par le Coordonnateur avec l'accord de l'Équipe spéciale. Comme les groupes de travail ne sont pas conçus pour être permanents, leur président ou présidente reste normalement en fonctions tant que le groupe de travail se réunit; cette situation peut-être revue et modifiée sur recommandation du Coordonnateur, de l'Équipe spéciale ou du groupe de travail concerné.

23. Les groupes de travail ont les responsabilités suivantes :

- Faire des recherches concernant les services communs ou centraux existants ou potentiels;
- Recommander des activités à entreprendre, en fournissant leur calendrier, une estimation des ressources nécessaires et une définition des responsabilités d'exécution;
- Instaurer une liaison et une coordination avec les autres groupes de travail, selon que nécessaire;
- Identifier et élaborer des projets de services communs susceptibles d'être financés de manière externe;
- Étudier les préoccupations communiquées aux groupes de travail par l'Équipe spéciale et faire rapport sur leurs conclusions.

-----