

**L'emploi de consultants à l'Organisation  
des Nations Unies**

*Rapport établi par*

**Andrzej T. Abraszewski  
Armando Duque González  
Sumihiro Kuyama**

**Corps commun d'inspection**



**Genève  
2000**



## Table des matières

	<i>Page</i>
Acronymes .....	iv
Objectif, conclusions et recommandations .....	v
I. Introduction .....	1-7 1
II. Aperçu général de la situation actuelle .....	8-30 2
A. Terminologie et questions connexes .....	8-24 2
B. Problèmes et lacunes examinés .....	25-30 6
III. Place prise par l'emploi de consultants extérieurs .....	31-55 7
A. Quelques faits et quelques chiffres .....	31-36 7
B. Question de savoir si les compétences d'expert sont disponibles à l'intérieur de l'Organisation, et problème du chevauchement.....	37-50 8
C. Rôle du processus budgétaire.....	51-55 10
IV. Équilibre géographique parmi les consultants.....	56-85 11
A. Le principe de la répartition géographique équitable.....	56-58 11
B. D'autres faits et chiffres .....	59-65 11
C. Équilibre géographique et rapport coût-efficacité .....	66-72 13
D. Parvenir à l'équilibre géographique en termes pratiques .....	73-85 14
V. Présentation de rapports aux États Membres : la question de la transparence ....	86-109 16
A. Rapports sur l'emploi de consultants.....	86-91 16
B. Problèmes de délais de publication, de fiabilité et de comparabilité .....	92-102 17
C. Améliorer la transparence.....	103-109 19
Notes.....	20
Annexe	
Répartition géographique des consultants, 1998 .....	24

## Sigles et abréviations

BGRH	Bureau de la gestion des ressources humaines
BPPBC	Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCGP	Classification commune des groupes professionnels
CCI	Corps commun d'inspection
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CCQA/PER	Comité consultatif pour les questions administratives (Questions de personnel et questions administratives générales)
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CPC	Comité du programme et de la coordination
ECOSOC	Conseil économique et social
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
PAM	Programme alimentaire mondial
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SIG	Système intégré de gestion
ST/AI	Instruction administrative du Secrétariat
ST/SGB	Circulaire du Secrétaire général
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

## Objectif, conclusions et recommandations

### Objectif

Une application efficace des directives de politique générale fixées par l'Assemblée générale des Nations Unies quant à l'emploi de consultants par l'Organisation.

### Conclusions

- a) Dans des résolutions récentes, l'Assemblée générale a approuvé à la fois des recommandations formulées par le CCQAB, le Corps commun d'inspection et le BSCI et des mesures proposées par le Secrétaire général, le tout formant un cadre réglementaire destiné à mettre fin aux irrégularités et à assurer un meilleur respect des textes réglementaires qui régissent l'emploi de consultants. (Voir par. 4, 6, 12, 25).
- b) Il faudrait renforcer ce cadre réglementaire récemment mis en place, en apportant des réponses plus précises à certaines questions qui restent en suspens et en créant des mécanismes et procédures en vue de faciliter l'application de l'ensemble. (Voir par. 5, 13 et 14).
- c) Il y a des années que les États Membres manifestent leur insatisfaction à propos des excès constatés dans l'emploi de compétences extérieures, mais on ne s'est jamais attaqué à la question de manière systématique et exhaustive. (Voir par. 32, 37 et 38).
- d) Il est indispensable, si on veut faire en sorte que les directives soient suivies dans le Secrétariat, de promulguer des textes administratifs mettant en place des mécanismes et des procédures qui soient précis, clairs et applicables. (Voir par. 41).
- e) Il n'existe actuellement aucun mécanisme pour permettre de faciliter l'application d'au moins deux des sept principes de base énoncés dans l'instruction administrative (ST/AI/1999/7) régissant l'emploi de consultants. (Voir par. 42 et 43, 45 et 46).
- f) C'est dans le budget-programme qu'on devrait trouver les réponses aux préoccupations des États Membres et aux observations des organes de contrôle internes et externes qui ont relevé des problèmes et recommandé des solutions. (Voir par. 51).
- g) Le CCQAB et le CPC pourraient, s'ils recevaient une information complète sur l'emploi de consultants, tant passé que prévu, jouer un rôle très utile en examinant la place prise par le recours à des compétences extérieures et sa justification, quelle que soit la source de financement. (Voir par. 54).
- h) En ce qui concerne les frais de voyage des consultants, l'instruction administrative prévoit bien que « les frais de voyage peuvent être pris en considération, mais ne doivent pas fausser l'équilibre géographique dans la passation des contrats » – mais elle ne fixe clairement aucune procédure opérationnelle quant à la manière de parvenir à ce résultat. Cette formulation pourrait prêter à confusion et ouvrir la porte à des pratiques contradictoires parmi les différents services du Secrétariat. (Voir par. 71).

i) Les voyages à effectuer par les consultants devraient être justifiés et examinés d'une manière plus approfondie qu'ils ne le sont actuellement, et leur justification devrait figurer dans le contrat de l'intéressé. D'autres moyens de communication (téléconférence, courrier électronique, télécopie, etc.) devraient être utilisés, dans tous les cas où c'est possible, afin que les consultants aient moins besoin de voyager. (Voir par. 72).

j) Il faudrait étudier à fond les différents systèmes possibles visant à se rapprocher de l'objectif d'une plus grande diversité sur le plan de l'origine géographique des consultants « en définissant des normes adéquates », comme le Comité des commissaires aux comptes l'a recommandé et comme l'Assemblée générale en a approuvé, depuis, dans deux résolutions. (Voir par. 77 à 81).

k) Afin de parvenir à un meilleur équilibre géographique, les États Membres devraient susciter et faciliter la participation de leurs nationaux et de leurs institutions aux activités de consultants. À cet effet, il faudrait qu'ils aient accès, en temps voulu, à toute l'information concernant les projets des différents services du Secrétariat qui comptent recourir aux services de consultants. (Voir par. 84 et 85).

l) On ne voit guère pourquoi il serait justifié de rendre compte dans le même rapport de l'emploi de consultants et de prestataires de services, qu'il s'agisse de vacataires ou d'entreprises, et de laisser de côté les personnes qui participent à des réunions consultatives. (Voir par. 103).

m) Le plus récent des rapports du Secrétaire général (A/C.5/54/4), qui concerne les consultants employés en 1998, marque un progrès important vers la présentation d'un compte rendu transparent de l'emploi de consultants au Secrétariat; des mesures visant à rendre les rapports encore plus complets sont actuellement à l'étude. Une fois qu'elles auront été mises en place, il conviendra de s'en tenir à un modèle de rapport qui aura été jugé acceptable, afin de permettre les comparaisons. (Voir par. 99 et 100, 103, 105 à 107).

## **Recommandations**

**1. Afin de garantir que les textes réglementaires existants et les résolutions de l'Assemblée générale concernant l'emploi de consultants soient strictement respectés, et plus particulièrement pour permettre aux chefs de département ou de bureau de s'acquitter de leurs responsabilités, le Secrétaire général devrait faire ce qui suit :**

**a) Mener à bien la réalisation de l'inventaire des compétences, et mettre la base de données consolidée à la disposition des directeurs de programme.** (Voir par. 43 et 44)

**b) Mettre au point un système d'information électronique couvrant tous les programmes de fond de l'Organisation, dès que ce sera possible financièrement, et ouvrir l'accès de ce système aux directeurs de programme.** (Voir par. 45 à 48)

**c) En attendant, le Bureau de la gestion des ressources humaines (BGRH) devrait examiner toutes les demandes concernant l'emploi de consultants afin de vérifier si les compétences recherchées sont disponibles à l'intérieur de l'Organisation et d'en aviser éventuellement les chefs de département ou de**

bureau. De même, le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité (BPPBC) devrait examiner toutes lesdites demandes et prévenir les chefs de département ou de bureau en cas de double emploi avec des travaux ou des activités que d'autres fonctionnaires, départements ou bureaux du Secrétariat ont déjà accomplis ou sont en train ou sur le point d'accomplir. (Voir par. 45 à 48)

2. *Le Secrétaire général* devrait faire figurer dans l'introduction du projet de budget-programme des indications sommaires sur l'évolution que représente le montant prévu au titre des "consultants et experts" par rapport aux exercices biennaux précédents. (Voir par. 51)

3. *Le CCQAB et le CPC* devraient être invités à faire figurer dans leurs rapports sur le projet de budget-programme une analyse et une évaluation détaillées portant notamment sur le montant des ressources prévues au titre des consultants, tant au budget ordinaire qu'en ce qui concerne les ressources extrabudgétaires. L'un et l'autre organe devrait recevoir des renseignements complets et détaillés sur l'utilisation prévue des crédits demandés au titre des consultants, ainsi que sur les dépenses effectivement engagées à ce titre au cours des exercices biennaux précédents. (Voir par. 54)

4. *Le Secrétaire général* devrait mettre en place des procédures opérationnelles claires pour indiquer comment traiter les frais de voyage des consultants de façon à ce que cette considération ne pèse pas sur l'équilibre géographique recherché dans l'attribution des contrats. Il pourrait notamment se poser la question de savoir s'il conviendrait de faire des frais de voyage des consultants une sous-rubrique distincte des dépenses relatives aux consultants, ou bien éventuellement de les incorporer au budget alloué à l'unité administrative concernée pour ses frais de voyage. (Voir par. 71)

5. *Le Secrétaire général* devrait étudier différentes méthodes susceptibles d'être utilisées pour parvenir à un bon équilibre géographique dans l'emploi des consultants, et présenter des solutions viables afin que les États Membres puissent choisir un système en sachant bien quelles sont les autres possibilités. (Voir par. 79 à 81)

6. En attendant les résultats de l'étude visée par la recommandation 5, *l'Assemblée générale* pourrait souhaiter prier le Secrétaire général de prendre comme norme à appliquer à la répartition géographique des consultants les fourchettes optimales qui s'appliquent aux titulaires de postes d'administrateur financés au moyen du budget ordinaire. (Voir par. 82 et 83)

7. À titre d'information, *le Secrétaire général* devrait faire figurer dans son rapport annuel sur l'emploi de consultants un tableau comparant, d'une part, les points médians des fourchettes optimales utilisées aux fins de la répartition géographique des postes financés au moyen du budget ordinaire (exprimées en pourcentage du chiffre de base) et, de l'autre, la part en pourcentage de chaque pays dans l'ensemble des contrats offerts à des consultants au cours de l'exercice considéré. (Voir par. 82 et 83)

8. *Le Secrétaire général* devrait faire en sorte que l'information concernant les besoins prévus en matière de services de consultants soit mise à la disposition des missions permanentes des États Membres suffisamment à l'avance. (Voir par. 84 et 85)

**9. *Le Secrétaire général* devrait veiller à ce que son rapport annuel sur les consultants engagés au cours de l'année précédente soit plus complet. Outre les données par nationalité qui y figurent déjà, il devrait y donner une ventilation entre pays en développement et autres pays, ou une ventilation par groupe régional, ou les deux. Il devrait aussi présenter des données distinctes pour les consultants et pour les experts (ces derniers étant les personnes qui participent à des réunions consultatives), ventilées par nationalité et par moyen de financement (budget ordinaire ou ressources extrabudgétaires). (Voir par. 105)**

**10. *L'Assemblée générale* devrait examiner et évaluer sous tous leurs aspects la politique et la pratique suivies en matière d'emploi de consultants, en se fondant soit sur un rapport plus complet que le Secrétaire général lui présenterait à sa cinquante-septième session ordinaire, soit sur une analyse approfondie effectuée par le Groupe de l'évaluation centrale du BSCI. (Voir par. 109)**

## I. Introduction

1. Le Groupe de travail de haut niveau à composition non limitée sur le renforcement du système des Nations Unies a recommandé un certain nombre de mesures que l'Assemblée générale a fait siennes dans sa résolution 51/241 du 31 juillet 1997. Dans cette résolution, l'Assemblée a notamment demandé « aux mécanismes de contrôle externe et interne de porter sans tarder leur attention sur ... la pratique et les procédures en matière d'engagement de consultants » et de lui présenter à ce sujet des rapports périodiques<sup>1</sup>. Le présent rapport du Corps commun d'inspection (CCI) a été établi comme suite à cette demande. Il porte essentiellement sur l'emploi de consultants au Secrétariat de l'ONU.

2. L'emploi de consultants à l'ONU retient depuis de nombreuses années l'attention soutenue des États Membres et les préoccupations qu'ils ont fréquemment manifestées au sujet aussi bien des principes appliqués que de la pratique suivie en matière de gestion des ressources humaines ont été consignées dans un certain nombre de résolutions de l'Assemblée générale. La question a également fait l'objet de plusieurs rapports du Corps commun d'inspection, qui portaient à la fois sur l'ONU et d'autres organismes des Nations Unies.

3. Le premier de ces rapports, établi en 1973, avait été établi comme suite à une demande formulée par la Cinquième Commission de l'Assemblée générale qui avait souhaité une étude d'ensemble concernant l'emploi des experts et des consultants engagés par divers services de l'Organisation des Nations Unies (A/85/31/Add.1). Les rapports ultérieurs ont porté sur le rôle des experts dans la coopération pour le développement et l'emploi de consultants et d'experts à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Le cinquième rapport, publié en 1982, était un rapport intérimaire sur l'application des principes et directives relatifs à l'emploi de consultants et d'experts à l'ONU<sup>2</sup>. Le CCI a conclu que le moment était maintenant venu de revenir sur la question.

4. Le débat qui a eu lieu à la cinquante-troisième session de l'Assemblée générale sur l'emploi de consultants et la résolution que l'Assemblée générale a adoptée sur la question de la gestion des ressources humaines, 53/221 du 7 avril 1999 ont abouti à la formulation d'importants principes directeurs qui

devraient servir à résoudre les problèmes existants et considérablement améliorer la situation en ce qui concerne les concours extérieurs auxquels l'Organisation fait appel<sup>3</sup>.

5. Le rapport du CCI porte essentiellement sur certaines questions de politique générale non encore réglées et sur l'application pratique des principes déjà établis. Il reste à examiner des domaines de politique générale clefs, notamment la méthode à suivre pour l'évaluation des besoins et le recours à des experts extérieurs; l'équilibre géographique à respecter dans l'emploi de consultants; la transparence devant être assurée grâce à l'établissement de rapports devant faciliter l'exercice pour les organes intergouvernementaux de leurs fonctions de gouvernance et de contrôle; ainsi que les responsabilités respectives des partenaires clefs s'occupant de l'emploi de consultants, c'est-à-dire les départements organiques et l'administration centrale (Bureau de la gestion des ressources humaines et Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité). Il s'agit là de questions qui doivent toutes être précisées davantage et sur lesquelles il convient de se prononcer de façon à établir un ensemble cohérent de procédures et de mécanismes permettant de donner intégralement suite à l'intention exprimée par l'Assemblée générale dans ses résolutions concernant l'emploi de consultants.

6. Lors de l'établissement du présent rapport, nous nous sommes employés tout particulièrement à exploiter et développer encore les récents rapports d'autres organes de contrôle de l'Organisation des Nations Unies, notamment le rapport du Comité des commissaires aux comptes pour l'exercice biennal terminé le 31 décembre 1995<sup>4</sup> et le rapport sur l'audit de l'emploi de consultants établi par le Bureau des services de contrôle interne<sup>5</sup>. Ces rapports contenaient des recommandations pratiques concernant les améliorations à apporter, dont bon nombre – mais pas toutes cependant – ont été reprises par le Secrétaire général dans les directives générales concernant l'emploi de consultants en date du 15 septembre 1998<sup>6</sup> et ont, par la suite, été incorporées à l'instruction administrative sur l'emploi de consultants et de vacataires, qui a été publiée en août 1999<sup>7</sup>. Nous comptons que le présent rapport du CCI complète utilement ces rapports et constituera un exemple de plus de la synergie efficace qui existe entre les organes de contrôle.

7. S'employant à rechercher « la meilleure pratique » pouvant être appliquée par l'ONU, les inspecteurs se sont entretenus avec des fonctionnaires au fait de la question à la FAO et à l'UNESCO, et ont examiné la politique et les pratiques suivies par ces institutions spécialisées en ce qui concerne l'emploi qu'elles faisaient de concours extérieurs. Nous tenons à remercier les fonctionnaires de l'ONU, de la FAO et de l'UNESCO qui ont participé aux entrevues qui ont servi à l'établissement du présent rapport, ou qui y ont, d'une façon ou d'une autre, contribué, et nous leur sommes reconnaissants des idées et des connaissances spécialisées qu'ils ont accepté de partager avec nous.

## II. Aperçu général de la situation actuelle

### A. Terminologie et questions connexes

8. Pour l'exécution de ses programmes, l'ONU utilise une combinaison de ressources humaines qui se composent essentiellement de personnel permanent, complété par du personnel temporaire et des ressources humaines autres que le personnel permanent ou temporaire. Les fonctions du personnel permanent consistent à « exécuter des programmes de fond et remplir les fonctions (appui et services) dont le Secrétaire général est directement chargé aux termes de la Charte par les organes délibérants de l'Organisation »<sup>8</sup>. Leurs compétences sont requises par le Secrétariat de façon permanente et ils sont nommés au titre de contrats d'une durée d'un an ou plus.

9. Le personnel temporaire est employé pour compléter le personnel permanent pour faire face au volume de travail pendant les périodes de pointe et répondre à des demandes imprévues, pendant des absences temporaires de personnel permanent et lorsque des postes sont vacants ou encore pour fournir des services de conférence ou autres services de courte durée. Les compétences attendues du personnel temporaire sont les mêmes que celles requises du personnel permanent, mais le personnel temporaire nommé au titre de contrats d'une durée de moins d'un an. D'autres particuliers possédant des compétences particulières sont employés de façon intermittente à des postes de haut niveau (représentants ou envoyés spéciaux) au titre de contrats-cadres.

10. Les ressources humaines autres que le personnel permanent ou temporaire peuvent être regroupées par

fonction. Les sous-traitants [particuliers (vacataires), institutions ou sociétés privées] soit aident directement le personnel permanent en fournissant des compétences et en exerçant des fonctions analogues à celles du personnel permanent soit, par externalisation, exercent tout un ensemble de fonctions non essentielles, pour le compte de l'Organisation. Les consultants (particuliers, institutions ou sociétés privées) et les participants à des réunions consultatives (souvent dénommés experts) offrent des compétences particulières, des connaissances générales ou des connaissances spécialisées que ne possède habituellement pas le personnel permanent et dont le Secrétariat n'a pas besoin de façon permanente. Le personnel de la coopération technique (agents engagés au titre de projets tels que conseillers, experts en mission ou experts nationaux) sont engagés pour fournir des compétences techniques.

11. Les procédures à suivre pour obtenir les services de personnel temporaire et ceux de la plupart des ressources humaines autres que le personnel permanent ou temporaire sont exposées dans des instructions administratives, dont quatre remontent aux années 80 :

- « Personnel temporaire et entrepreneurs individuels » (ST/AI/295 du 19 novembre 1982) ;
- « Consultants et participants à des réunions consultatives » (ST/AI/296 de même date) ;
- « Personnel de coopération technique et agents OPAS » (ST/AI/297 de même date) ;
- « Contrats d'entreprise passés avec des institutions ou sociétés » (ST/AI/327 du 23 janvier 1985).

12. Parmi les lacunes recensées dans les rapports récents des organes de contrôle figurent le fait qu'un certain nombre de services du Secrétariat ne tiennent pas compte de la distinction qui doit être faite entre consultants et vacataires. Cela est dû en partie au fait que « ces termes ne sont pas clairement définis dans les instructions administratives existantes »<sup>9</sup> et à la pratique qui consiste à recourir à des contrats de louage de services (qui, maintenant, ne sont plus utilisés) pour obtenir les services aussi bien de consultants que de vacataires. Pour clarifier la situation, le Secrétaire général, dans ses directives générales concernant l'emploi de consultants au Secrétariat, en date du 15 septembre 1998, a proposé les définitions suivantes de consultants, de vacataires, de participants aux réunions consultatives et de personnes employées au titre de

contrats d'entreprise passés avec des institutions ou des sociétés de consultants (A/53/385, par. 4) :

a) *Consultants*

« Un consultant est un spécialiste ou toute autre personne possédant des compétences reconnues dans un domaine particulier que l'ONU engage à titre temporaire en qualité de conseiller auprès du Secrétariat. Il a des qualifications ou des connaissances spéciales que ne possède normalement pas le personnel du Secrétariat et dont celui-ci n'a pas besoin de façon continue. Les fonctions qui lui sont confiées sont axées sur la recherche de résultats concrets et consistent notamment à analyser des problèmes, diriger des séminaires ou des cours de formation, établir des documents pour des conférences ou réunions, ou rédiger des rapports sur des questions relevant de domaines de spécialisation pour lesquels l'Organisation a besoin d'un avis ou d'une assistance. Un consultant ne doit pas accomplir des tâches incombant aux fonctionnaires de l'Organisation ni exercer des fonctions de représentation ou d'encadrement »;

b) *Vacataire*

« Un vacataire est un particulier que l'Organisation engage de façon intermittente, à titre temporaire, pour effectuer une tâche ou réaliser un ouvrage nécessitant des compétences ou des connaissances spécialisées contre le paiement d'une somme forfaitaire. Un vacataire ne travaille pas nécessairement dans les locaux de l'Organisation. Il peut exercer à temps plein ou à temps partiel des fonctions analogues à celles confiées aux fonctionnaires : il peut notamment remplir des fonctions de traducteur, d'éditeur, de professeur de langue, de spécialiste de l'information, de secrétaire, d'employé de bureau ou de technicien à temps partiel ou d'autres fonctions qui pourraient être exercées par le personnel de l'Organisation »;

c) *Participants à des réunions consultatives*

« Les participants à des réunions consultatives sont des personnes dont l'Organisation requiert le concours pour participer à des groupes spéciaux d'experts. Des ateliers, des séminaires ou des colloques. L'Organisation leur adresse une lettre d'invitation qui leur donne les renseignements nécessaires concernant la réunion et précise leur statut et leurs obligations. En principe, un participant à une réunion consultative n'est pas censé fournir à l'Organisation d'autres services que ceux qui consistent à participer aux délibérations du groupe considéré,

mais il peut accepter de rédiger, à titre gracieux, un mémoire qui sera examiné lors de la réunion.

... Il est précisé toutefois que toute personne invitée non seulement à participer à une réunion mais également à fournir pour celle-ci d'autres services – tels que la rédaction d'un mémoire – rémunérés par l'Organisation, doit être considérée comme un consultant engagé en cette qualité »;

d) *Personnes employées au titre de contrats d'entreprise passés avec des institutions ou des sociétés de consultants*

« L'ONU peut avoir recours, à titre temporaire, aux services de personnes ou de groupes de personnes employés par des institutions ou des sociétés de consultants, ou travaillant en qualité de sous-traitants pour une institution ou une société de consultants. Elle s'assure leur concours en concluant directement un contrat avec l'institution ou la société en question et n'a donc pas de relation contractuelle directe avec les personnes intéressées. Les contrats de ce type ... sont établis par le Département ou le Bureau utilisateur et le Bureau des services centraux d'appui, le Département de la gestion, en vertu de leurs attributions en matière de passation de marchés... »

Les définitions de consultant et de vacataire ont été approuvées par l'Assemblée générale dans sa résolution 53/221 du 7 avril 1999 (Section VIII, par. 1). À quelques légères modifications près, ces définitions ont également été adoptées dans l'instruction administrative récemment publiée, intitulée « Consultants et vacataires » (ST/AI/1999/7 du 25 août 1999), qui remplace en partie les instructions administratives ST/AI/295 et ST/AI/296.

13. Les auteurs estiment que, d'une part, les quatre nouvelles définitions constituent une amélioration par rapport à la situation qui prévalait précédemment mais que, d'autre part, elles sont plutôt générales comme le CCQAB l'a noté dans son rapport le plus récent (A/54/450, par. 21 du 7 octobre 1999). Ce n'est qu'après les avoir appliquées au cours des quelques prochaines années qu'il sera possible de faire le point de leur utilité et de déterminer s'il convient de les affiner. Sur la base de l'expérience acquise, l'Assemblée générale pourrait revenir sur la question dans le contexte d'une étude d'ensemble approfondie de la question après trois années d'application, comme le CCI le recommande plus loin (voir par. 109).

14. Nous estimons cependant que malgré les résolutions récentes de l'Assemblée générale et les débats qui ont précédé leur adoption, la publication de nouvelles directives d'ensemble et la promulgation d'une nouvelle instruction administrative, certains problèmes demeurent. Certains de ces problèmes concernent des questions de terminologie, qui sont examinées dans les paragraphes qui suivent. Nous souhaiterions aussi faire observer que la nouvelle instruction administrative manque à maints égards de clarté en ce qui concerne la procédure à suivre; ce sont les questions qui sont examinées dans les chapitre suivants.

15. Dans la définition a) du paragraphe 12 ci-dessus, il est précisé qu'un consultant doit posséder « des qualifications et des connaissances spéciales que ne possèdent normalement pas le personnel du Secrétariat et dont celui-ci n'a pas besoin de façon continue ». C'est là précisément la définition d'un consultant travaillant à l'ONU. Cette notion remonte à loin dans l'histoire de l'Organisation : elle figurait parmi les principes généraux qui régissaient l'emploi de concours extérieurs dans une ancienne instruction administrative, datant de 1975<sup>10</sup>, a été réaffirmé comme principe général dans celle de 1982<sup>11</sup>, et forme partie de la définition d'un consultant dans la nouvelle instruction administrative d'août 1999.

16. Ayant à l'esprit cette définition, le CCI a délibéré sur la portée du terme « consultant », en partie en raison des ambiguïtés apparentes qui sont apparues lors des préparatifs du présent rapport. Le point de départ était que le projet de budget-programme, dans lequel les « consultants » sont regroupés avec les « experts » dans le tableau récapitulatif des objets de dépense (du moins dans les projets de budget pour les exercices biennaux 1996-1997, 1998-1999, et 2000-2001). Ce tableau récapitulatif du projet de budget-programme n'étant pas accompagné de notes explicatives, il y a un risque de confusion : que recouvre le terme « consultant », qu'entend-on par « expert »? En fait, aucune définition ne figure dans le projet de budget-programme : le lecteur doit être soit au fait de la question soit disposer d'une documentation supplémentaire.

17. Tel que défini plus haut, le terme « consultant » s'entend en général d'un particulier qui conclut directement avec l'ONU un contrat par lequel il s'engage à fournir certaines compétences ou connaissances spécialisées, le contrat étant établi par le service compétent s'occupant des ressources humaines. Toutefois, il se peut aussi que des services de consultants soient

fournis par une institution ou une société qui met, à cette fin des particuliers à la disposition de l'ONU; en pareil cas, le contrat est conclu avec l'institution ou la société et non avec le particulier et il est établi par le service pertinent s'occupant des achats. Les services de consultants fournis par des institutions ou des sociétés font l'objet d'une instruction administrative datant de 1985<sup>12</sup>; il n'y est pas fait mention de cette source de consultants dans la nouvelle instruction administrative sur les consultants et vacataires d'août 1999. Il convient également de noter que des services de consultants peuvent être fournis par du personnel fourni à titre gracieux par des gouvernements et d'autres entités.

18. En analysant le système comptable de l'ONU – codes d'allocation de crédits et objets de dépense – le terme « expert » peut être raisonnablement compris comme désignant toute une gamme de particuliers, notamment des « experts techniques » ou des « experts en mission ». En fait, le terme « expert » dans la rubrique budgétaire correspondante du projet de budget-programme désigne un participant à une réunion consultative. Dans la définition c) du paragraphe 12 ci-dessus, un participant à une réunion consultative est un particulier qui participe à des groupes d'experts spéciaux, des ateliers, des séminaires ou des colloques. Cela devient plus clair dans les notes explicatives des chapitres du projet de budget-programme, mais cela ne ressort pas clairement du tableau récapitulatif, auquel il faudrait ajouter des notes explicatives pour aider les États Membres à s'acquitter de leur fonction de contrôle.

19. Il est logique de regrouper les consultants avec les participants à des réunions consultatives puisque ces personnes partagent une caractéristique commune : elles possèdent des compétences et des connaissances que ne possède pas le personnel permanent et dont le Secrétariat n'a pas besoin de façon continue<sup>13</sup>. C'était la position du CCI dans son premier rapport établi sur la question en 1973<sup>14</sup>. Cette position est également conforme au fait que les « consultants et groupes d'experts » constituent une des principales rubriques du budget-programme, une rubrique d'objets de dépenses compatibles parmi lesquels les directeurs de programme de comptabilité doivent faire preuve d'une certaine souplesse lorsqu'ils engagent effectivement des dépenses<sup>15</sup>. Dans le passé, les rapports sur les consultants et les participants à des groupes spéciaux d'experts étaient regroupés dans un seul document<sup>16</sup> et

l'Assemblée générale, dans sa résolution 51/226, a demandé que le Secrétariat établisse de nouveau des rapports sur le modèle de ceux précédemment publiés sur le sujet.

20. La rubrique « Consultants et groupes d'experts » mentionnée dans le paragraphe précédent, recouvrent les dépenses ci-après :

Code	Description de l'objet de dépense
040	Consultants
041	Consultants particuliers-honoraires
046	Voyage des consultants
048	Consultants (institutions) – honoraires et commissions
060	Frais de voyage de non-fonctionnaires à des fins spéciales
061	Frais de voyage de membres de groupes d'experts
062	Groupes spéciaux d'experts-dépenses diverses

À la lecture des éléments de cette rubrique, il semblerait que dans le budget-programme, l'expression « consultants et experts » désigne des consultants, des institutions fournissant des services de consultants et les participants à des groupes consultatifs, c'est-à-dire des particuliers qui partagent tous les mêmes caractéristiques reprises plus haut dans la définition du consultant.

21. Le Corps commun d'inspection note que le code 048 correspond aux honoraires et commissions à acquitter au titre des consultants dont les services sont fournis par des institutions. Toutefois, il n'est pas clair dans quelle mesure, le cas échéant, les consultants dont les services sont fournis par des sociétés relèvent également du code 048. Si les dépenses au titre des consultants dont les services sont fournis par des sociétés sont inscrites ailleurs dans les comptes, la grande rubrique « consultants et experts » ne rendent compte que partiellement des dépenses qu'engage l'Organisation au titre des services de consultants.

22. Une autre ambiguïté découle de la terminologie confuse « personnes ou groupes de personnes employées par les entreprises ou les sociétés de consultants » qui figure dans la définition proposée dans les directives générales du Secrétaire général (voir plus haut, par. 12 d) ci-dessus). Cela laisse entendre que seules des institutions (et non pas des sociétés) fournissent des sous-traitants et seules des sociétés (et non pas des institutions) fournissent des consultants – ce qui n'est pas le cas. L'instruction administrative ST/AI/327 du 23 janvier 1985, intitulée « Contrats d'entreprises

passés avec des institutions ou sociétés », qui est toujours en vigueur, précise que des services de consultants peuvent être fournis aussi bien par des institutions que par des sociétés.

23. Au cours de certains exercices biennaux précédents, une ventilation entre « consultants » et « experts » était donnée dans le tableau récapitulatif du projet de budget-programme (par exemple, pour 1994-1995), mais cela n'est plus le cas actuellement. Dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001, le montant demandé pour les « consultants et experts » s'élève à environ 18,6 millions de dollars au titre du budget ordinaire. Dans le premier rapport du CCQAB sur ce projet de budget-programme, il était indiqué que « le montant total des crédits demandés au titre des consultants et des groupes d'experts est de 18,6 millions de dollars ... le montant demandé au titre des consultants [s'élevant] à 10,7 millions de dollars », mais ce dernier montant ne figure pas dans les tableaux récapitulatifs du projet de budget-programme lui-même<sup>17</sup>. Dans la plupart des chapitres, il est possible de retrouver la ventilation entre « consultants » et « experts » dans les paragraphes du texte explicatif du budget-programme, mais la présentation n'est pas la même d'un chapitre à l'autre et dans certains cas n'est pas claire<sup>18</sup>.

24. Le Groupe de travail de haut niveau à composition non limitée mentionné au paragraphe 1 ci-dessus a demandé aux organes de contrôle de rendre compte de l'emploi de consultants et des résolutions successives de l'Assemblée générale porte également sur la question de l'emploi de consultants. L'Assemblée générale pourrait fournir des directives quant à la manière de rendre compte de recours aux services d'experts (participants à des réunions consultatives) dans les futurs rapports sur l'emploi de consultants. À ce stade, le Corps commun d'inspection suppose que les dépenses au titre des participants à des réunions consultatives ne préoccupent pas particulièrement l'Assemblée et, bien que nous mentionnions la question à diverses reprises, le rapport porte essentiellement sur les consultants. En outre, le rapport porte surtout sur les consultants qui sont directement engagés par l'ONU au titre de contrats de consultants (voir également un rapport du Corps commun d'inspection sur les cabinets privés de conseils, qui a été récemment achevé). Le Corps commun d'inspection s'est toutefois heurté à certains obstacles lorsqu'il a voulu cerner les prévisions de dépenses, les crédits ouverts et les dépenses effectives au titre des seuls « consultants ».

## B. Problèmes et lacunes examinés

25. Un certain nombre de rapports publiés au cours des dernières années ont porté sur les importantes lacunes observées dans la pratique suivie en matière d'emploi de consultants à l'ONU. Le Comité des commissaires aux comptes a, en 1996, relevé plusieurs problèmes<sup>19</sup> :

- La pratique généralisée tendant à n'examiner qu'une seule candidature sur la base de contacts ou de recommandation personnels et à réengager plusieurs fois de suite le même consultant;
- Le recrutement de consultants sur une base géographique trop étroite;
- L'omission du cahier des charges et d'objectifs précis à atteindre et d'un calendrier d'exécution bien défini qui auraient permis d'évaluer les résultats du consultant;
- Les variations observées dans la rémunération payée à des consultants par des services comparables du Secrétariat.

Un audit consacré par le Bureau des services de contrôle interne en mars 1998 à l'emploi de consultants en 1996 a également permis de relever des déficiences dans l'application des règles et règlements existants, notamment : absence de fichiers correctement tenus de candidats aux fins de la sélection des différents consultants; le fait que, souvent, un consultant est engagé car il est le seul candidat dont le nom a été proposé par le département utilisateur :

- L'absence de négociation préalable de l'expérience professionnelle et des qualifications du candidat;
- La non-observation de la distinction entre consultants et vacataires tels qu'ils sont définis dans les instructions administratives existantes;
- Le manque de fiabilité des dossiers et des rapports relatifs aux consultants établis par les différents départements;
- L'écart important dans la rémunération versée aux consultants pour des services semblables.

26. La plupart de ces problèmes ne sont pas nouveaux et la plupart d'entre eux ont fait l'objet de recommandations formulées dans des rapports précédents d'organes de contrôle interne et externe, y compris le Corps commun d'inspection, et leur persistance depuis de nombreuses années est donc un sujet de préoccupation. La faiblesse des contrôles internes est à l'origine de bon nombre de ces problèmes et les recommandations figurant dans le rapport d'audit du Bureau des services de contrôle interne étaient dans l'ensemble axées sur une application plus stricte des procédures et pratiques opérationnelles dans le contexte du cadre réglementaire existant.

27. À la demande de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a, en septembre 1998, publié des directives générales concernant l'emploi de consultants au Secrétariat (A/53/385) qui précisaient la responsabilité des divers services concernant le recrutement de consultants et de vacataires et portaient sur des questions de procédure telles que le mandat du consultant, le processus de sélection, la situation contractuelle, la rémunération et l'évaluation des résultats. Les directives prévoyaient également la présentation, par l'intermédiaire du CCQAB, de rapports biennaux dont l'établissement, serait facilité par la collecte, par le Bureau de la gestion des ressources humaines, de données relatives aux contrats de consultants et de vacataires disponibles à l'échelle de l'Organisation, dans le Système intégré de gestion (SIG).

28. Dans sa résolution 53/221 du 7 avril 1999 (sect. VIII, par. 1 à 3), l'Assemblée générale a noté avec préoccupation que les déficiences précédemment relevées par le Comité des commissaires aux comptes dans le recrutement de consultants persistaient. Elle a demandé à nouveau que les recommandations du Comité des commissaires aux comptes qu'elle avait fait siennes dans ses résolutions 51/226 et 53/204, soient pleinement appliquées et, à cet égard, a prié le Secrétaire général de présenter un rapport, par l'intermédiaire du Comité, lors de la partie principale de sa cinquante-quatrième session. Le rapport que le Secrétaire général a établi suite à cette demande (A/54/164) et les observations du Comité des commissaires aux comptes (A/54/165) ont été distribués le 16 juillet 1999.

29. En ce qui concerne les directives générales établies par le Secrétaire général, l'Assemblée générale en a pris note dans la résolution 53/221 (sect. VIII, par. 11 et 12) sous réserve de certaines dispositions et a

demandé au Secrétaire général de distribuer les directives révisées le plus rapidement possible dans tous les services du Secrétariat et de veiller à ce qu'elles soient pleinement appliquées. Le Corps commun d'inspection a noté que les directives avaient été en fait « distribuées » à tous les chefs de département et de bureau sous la couverture d'un mémorandum du Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines, en date du 9 avril 1999, qui demandait qu'elles soient « diffusées en tant qu'instruction administrative dès que possible », ce qui a finalement été fait le 25 août 1999 (ST/AI/1999/7).

30. Outre les problèmes et déficiences examinés ci-dessus, et dans le même ordre d'idées, un certain nombre de questions de principe et de questions pratiques concernant l'emploi de consultants sont examinées dans le présent rapport dans les chapitres qui suivent.

### **III. Place prise par l'emploi de consultants extérieurs**

#### **A. Quelques faits et quelques chiffres**

31. Dans ses récentes résolutions relatives au budget-programme de l'exercice biennal 1998-1999, l'Assemblée générale a fait savoir qu'elle déplorait « la tendance au recours excessif aux services de consultants, en particulier dans des domaines où l'Organisation dispose elle-même des compétences requises », et elle a prié le Secrétaire général « de ne recourir à l'avenir aux services de consultants que lorsque ces compétences font défaut, et de se conformer en tel cas à la réglementation en vigueur et aux résolutions pertinentes »<sup>20</sup>.

32. Il y a de nombreuses années que les États Membres sont préoccupés par la proportion dans laquelle l'Organisation fait appel à des compétences extérieures. Au début des années 80, le problème se traduisait par le fait que les crédits ouverts au titre des consultants avaient tendance à augmenter plus vite que l'ensemble du budget. Dans un rapport antérieur, le Corps commun avait observé par exemple que, de 1962 à 1981, les crédits ouverts à ce titre avaient augmenté deux fois plus vite que l'ensemble des crédits inscrits au budget ordinaire<sup>21</sup>.

33. Toutefois, ce n'est pas ce qu'on constate si on examine la période couvrant les exercices de 1984-1985 à 1998-1999. En valeur nominale, le montant total du budget ordinaire a augmenté de 57 % entre ces deux exercices biennaux, tandis que dans le même temps les crédits ouverts au titre des consultants n'ont augmenté que de 9 %<sup>22</sup>. On constate la même tendance lorsqu'on examine la part des dépenses engagées pour faire appel à des compétences extérieures dans le budget ordinaire : le pourcentage du total des crédits consacré aux consultants et experts est tombé de 1,1 % pour l'exercice biennal 1984-1985 à 0,6 % pour l'exercice 1998-1999. Il n'a cependant pas été possible, au vu des documents publiés, de déterminer une tendance à plus long terme pour les ressources extrabudgétaires, car la rubrique « consultants et experts » ne figure pas comme objet de dépense distinct dans les tableaux des dépenses extrabudgétaires antérieurs à l'exercice biennal 1994-1995.

34. Nous avons analysé les données relatives aux ressources tant budgétaires qu'extrabudgétaires sur une période plus courte (de 1994-1995 à 1998-1999). En ce qui concerne le budget ordinaire, le pourcentage des crédits ouverts au titre des consultants et experts a baissé légèrement, de 16,3 millions de dollars à 16 millions, entre les exercices biennaux 1994-1995 et 1998-1999 – soit une chute de 1,8 %, alors qu'au cours de la même période le montant total des crédits budgétaires a reculé de 3 %. Par contre, les ressources extrabudgétaires consacrées aux consultants et experts ont nettement augmenté, passant de 65,9 millions de dollars en 1994-1995 à 96,4 millions en 1998-1999 – soit une montée d'environ 46 %, alors que le montant total des ressources extrabudgétaires s'est contracté d'à peu près 20 % au cours de la même période. La proportion du total des crédits consacrée aux consultants et experts a également progressé, passant de 1,5 % en 1994-1995 à 2,7 % en 1998-1999.

35. Il ressort de cette analyse que les dépenses extrabudgétaires consacrées aux consultants et experts ont fortement augmenté, au moins depuis l'exercice biennal 1994-1995. Cette augmentation doit être replacée dans le contexte des contraintes auxquelles l'Organisation a dû s'adapter au cours de cette période, particulièrement en ce qui concerne la contraction des ressources du budget ordinaire et la nécessité de prendre charge de nouveaux mandats. Dans son rapport sur l'exécution du budget de l'exercice biennal 1996-1997, le Secrétaire général a noté qu'en dépit de ces contraintes, « les directeurs de programme ont réussi [...] à atteindre des taux d'exécution élevés en transférant des ressources affectées à d'autres produits

prévus, en faisant appel à des sources extrabudgétaires de financement ou en utilisant les postes vacants pour recruter des consultants pour des périodes de courte durée »<sup>23</sup>.

36. Les modifications intervenues dans la présentation du projet de budget-programme limitent le nombre d'exercices biennaux pour lesquels on peut trouver, dans les documents publiés, des données distinctes concernant à la fois les consultants et les experts. Le Corps commun a néanmoins réussi à extraire ces données pour les exercices biennaux 1992-1993 et 2000-2001. En ce qui concerne les consultants, les prévisions pour 2000-2001 font apparaître une légère baisse (1 %) des sommes inscrites au budget ordinaire, par rapport à l'exercice 1992-1993, et la part du budget ordinaire consacrée aux consultants est pratiquement inchangée (moins de 0,5 % dans les deux cas). De manière tout à fait opposée, les montants inscrits au budget ordinaire pour les experts (c'est-à-dire pour les participants à des réunions consultatives) devraient augmenter de plus de 60 % sur la même période<sup>24</sup>.

## **B. Question de savoir si les compétences d'expert sont disponibles à l'intérieur de l'Organisation, et problème du chevauchement**

37. Dans son rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1998-1999, le Comité consultatif a relevé plusieurs cas où une réduction du nombre de postes était accompagnée d'une demande de crédits accrus au titre des consultants et experts. Il lui a été expliqué que le but était de permettre une plus grande souplesse dans la mise en oeuvre du programme de travail. Le Comité consultatif a néanmoins rappelé qu'il avait déjà recommandé qu'on n'ait recours à des consultants que lorsque les compétences nécessaires n'étaient pas disponibles à l'intérieur de l'Organisation<sup>25</sup>.

38. La préoccupation qu'inspire actuellement aux États Membres le recours excessif à des consultants tient à l'impression que des consultants sont employés dans des cas où, en fait, les capacités voulues sont disponibles à l'intérieur de l'Organisation<sup>26</sup>. D'après les réponses données au cours des entretiens tenus en vue de l'établissement du présent rapport, le Corps commun estime que cette impression est peut-être justifiée. Bien que les États Membres aient fait savoir à

plusieurs reprises que cette pratique leur paraissait problématique, il semble que la recherche de fonctionnaires remplissant les conditions voulues soit actuellement limitée au département concerné, au lieu de s'étendre à l'ensemble du Secrétariat. Le fait est qu'on ne s'est jamais attaqué de manière systématique et exhaustive au problème de l'emploi excessif de compétences extérieures.

39. Dans son rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001, le Comité consultatif a de nouveau rappelé qu'il avait recommandé qu'on n'ait recours à des consultants que lorsque les capacités recherchées n'étaient pas disponibles à l'intérieur de l'Organisation, et il a souligné qu'il importait « d'appliquer strictement » la résolution 53/221 du 7 avril 1999 sur la gestion des ressources humaines<sup>27</sup>. Ce n'est que lorsque les conditions fixées dans cette résolution sont remplies qu'une certaine utilisation de compétences extérieures peut se justifier. Nous faisons observer que dans sa résolution 54/249 du 23 décembre 1999 sur les questions relatives au budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001, qui est la plus récente où elle ait abordé la question, l'Assemblée générale a une fois de plus déploré « la tendance persistante à recourir de manière excessive aux services de consultants, en particulier dans des domaines où l'Organisation dispose elle-même des compétences requises ». Dans la même résolution, elle a abaissé d'environ 2 millions de dollars (soit à peu près 11 %), par rapport au montant demandé par le Secrétaire général, le crédit inscrit au budget-programme de l'exercice biennal 2000-2001 au titre des consultants et experts.

40. Dans cette résolution, l'Assemblée générale affirme sans ambages que la réglementation, les règles et les résolutions relatives à l'emploi de consultants par le Secrétariat de l'ONU ne sont toujours pas respectées comme elles devraient l'être, en dépit des nombreuses recommandations formulées à ce sujet par le Comité consultatif, le Comité des commissaires aux comptes et le BSCI. De l'avis des inspecteurs, il faut considérer que c'est extrêmement grave, et des mesures nouvelles et énergiques devraient être prises pour aller dans le sens de la volonté des États Membres telle qu'elle ressort de leurs décisions et faire en sorte que les règles déjà promulguées par le Secrétariat puissent effectivement être appliquées.

41. Nous avons examiné les directives générales concernant l'emploi de consultants au Secrétariat, que

le Secrétaire général a publiées en 1998 (A/53/385), ainsi que son rapport de 1999 sur l'engagement et l'emploi de consultants (A/54/165) et l'instruction administrative récemment promulguée. Nous tenons à attirer l'attention sur les déficiences du processus de sélection des consultants qui est prescrit dans cette dernière, car ce serait trop de dire que ces déficiences créent des obstacles à l'atteinte des objectifs fixés par l'Assemblée générale : elles ne peuvent en effet que garantir que ces objectifs restent lettre morte. Il faut que les directives et les instructions soient claires et compréhensibles, et qu'elles donnent à ceux qui sont chargés de les appliquer les moyens de le faire.

42. En particulier, les deux conditions ci-après sont énoncées dans la section 2 de l'instruction ST/AI/1999/7 parmi les sept « principes généraux » qui régissent l'emploi de consultants :

« b) Il est impossible d'assurer les services requis en faisant appel aux ressources en personnel **du Secrétariat** (en gras dans le texte), qui ne possèdent pas les connaissances ou les compétences spécialisées voulues.

...

e) Les services à assurer ne chevauchent pas des travaux ou activités déjà accomplis, en cours d'accomplissement ou sur le point d'être accomplis par d'autres personnes, départements ou bureaux **du Secrétariat** (en gras dans le texte). »

43. En ce qui concerne la condition b), il n'existe pas actuellement de mécanisme permettant de balayer tout le Secrétariat pour savoir si des fonctionnaires possédant les connaissances ou les compétences recherchées sont disponibles. Le seul service qui dispose de renseignements complets sur les capacités respectives des fonctionnaires est le Bureau de la gestion des ressources humaines (BGRH). Il faudrait créer un mécanisme permettant d'analyser systématiquement les connaissances et compétences de tous les fonctionnaires du Secrétariat et de trouver celles qui correspondent à ce qu'on cherche dans un cas donné. À ce propos, nous notons que le BGRH a déjà lancé un programme en vue de répertorier des capacités de tous les fonctionnaires du Secrétariat, et nous le félicitons de cette initiative opportune. L'opération a été lancée en octobre 1998, on a distribué au personnel un questionnaire inspiré de la Classification commune des groupes professionnels (CCGP) que la Commission de la fonction publique

internationale a élaborée<sup>28</sup>. Il a cependant été indiqué au Corps commun que les réponses des départements organiques avaient tendance à se faire attendre, si bien que les données reçues à la fin de 1999 ne concernaient que 40 % des effectifs.

44. À terme, la base de données globale sera mise à la disposition de tous les départements et bureaux, qui pourront la consulter selon certaines conditions précises et conformément à des règles et procédures bien établies. Une fois qu'elle sera complète, la base de données des compétences pourra être utilisée systématiquement pour trouver les aptitudes disponibles à l'intérieur de l'Organisation qui correspondent à des besoins particuliers, si ce n'est qu'il pourra arriver que les intéressés ne soient pas immédiatement disponibles, en raison des fonctions qu'ils exercent déjà. Il n'en reste pas moins que le répertoire des compétences pourrait être un mécanisme qui permette aux directeurs de programme de se conformer à l'instruction administrative. **[Recommandation 1 a)]**

45. Pour ce qui est de la condition e) énoncée ci-dessus, il est stipulé à la section 3 de l'instruction ST/AI/1999/7 que la mission qu'il est proposé de confier à un consultant ne peut « inclure aucune tâche récemment confiée à un fonctionnaire ou devant l'être dans un proche avenir », et qu'aucun consultant ne peut être engagé sans que le chef du département ou bureau ait attesté que cette condition est remplie. On peut supposer, puisqu'il n'est pas question du Secrétariat dans cette section de l'instruction administrative, qu'il est permis d'interpréter que cela signifie que l'attestation doit porter sur des tâches confiées ou devant être confiées à des fonctionnaires du département ou du bureau concerné. Il nous faut cependant rappeler que les « principes généraux » énoncés à la section 2 de l'instruction administrative – qui correspondent à ceux qui figurent dans les directives complètes du Secrétaire général – disposent clairement qu'on ne peut engager des consultants que lorsque certaines conditions, dont les deux énoncées plus haut, sont remplies.

46. Étant donné l'historique de la question dans les travaux des organes délibérants, il nous paraît évident que ce que veulent ces derniers, c'est qu'on vérifie que le service à assurer ne chevauche pas des activités récentes, en cours ou prévues, où que ce soit dans le Secrétariat. La condition selon laquelle le chef de département ou de bureau doit attester que c'est le cas est donc actuellement inapplicable, et par conséquent, sans

valeur au regard de l'attribution de responsabilités et d'obligations.

47. Pour le moment, la seule unité administrative du Secrétariat qui dispose d'une information complète sur les programmes et activités de tous les départements et bureaux est le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité. Pour faire en sorte que les chefs de département ou de bureau disposent de l'information qui les intéresse dans ce domaine, nous pensons que le Bureau susnommé devrait mettre au point un système d'information électronique couvrant, jusque dans le détail, tous les programmes de fond de l'ONU. Ce système d'information sur les programmes devrait être parfaitement accessible aux chefs de département ou de bureau. [**Recommandation 1 b**]

48. Les inspecteurs souhaitent attirer l'attention sur une initiative récente de l'UNESCO, qui a mis en place un système de programmation et de suivi de l'exécution des programmes et des budgets (SISTER)<sup>29</sup>. Pour commencer, le Secrétariat devrait évaluer les incidences sur le budget-programme de l'élaboration d'un système analogue pour l'ONU.

49. Étant donné le temps qu'il faut pour mettre au point, tester et mettre en application un nouveau système d'information électronique, nous estimons qu'en attendant que ce soit fait, il faudra prendre des mesures pour permettre aux directeurs de programme de se conformer à l'instruction administrative relative à l'emploi de consultants. Entre-temps, le BGRH, qui pour le moment est la seule unité administrative capable de vérifier si les compétences recherchées existent quelque part dans le Secrétariat, devrait examiner toutes les demandes concernant l'emploi de consultants et effectuer les recherches correspondantes dans les profils de compétence des fonctionnaires, afin de déterminer avec certitude si les compétences recherchées existent à l'intérieur de l'Organisation et d'en aviser les chefs de département et de bureau.

50. De même, en attendant la mise en service du futur système, le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité devrait examiner toutes les demandes de recrutement de consultants en vue de donner aux chefs de département et de bureau les renseignements de base qui leur permettraient de s'acquitter des responsabilités qui leur sont déléguées en vertu de l'instruction administrative. Dans les cas où on s'aperçoit qu'il y a double emploi avec des travaux ou des activités que d'autres fonctionnaires,

départements ou bureaux du Secrétariat ont déjà accomplis ou sont en train ou sur le point d'accomplir, le Bureau devrait en aviser le chef de département ou de bureau. [**Recommandation 1 c**]

## C. Rôle du processus budgétaire

51. Nous estimons que le meilleur moment pour décider de la mesure dans laquelle il convient de faire appel à des consultants au cours d'un exercice biennal donné, ainsi que du bien-fondé du montant des crédits demandés à cette fin, est celui de l'élaboration du budget. Si l'information était bien organisée et clairement présentée dans le projet de budget-programme, on serait mieux à même d'analyser les montants demandés et de juger s'ils sont justifiés. Pour cela, il faudrait que l'introduction du document comporte des indications sommaires sur le montant des ressources demandées au titre des consultants et une comparaison de ce montant avec ceux des exercices biennaux précédents, afin de permettre de juger de l'évolution des chiffres. Les prévisions devraient faire la distinction entre « consultants » et « experts », et il devrait en outre être indiqué, pour les groupes spéciaux d'experts, si ceux-ci ont été voulus par un organe délibérant ou relèvent d'une initiative du Secrétariat. (**Recommandation 2**)

52. Les instructions distribuées par le Secrétariat de l'ONU pour l'établissement du budget-programme pour l'exercice biennal 1998-1999 donnaient une certaine marge de manoeuvre aux directeurs de programme, en fixant pour le groupe de comptes correspondant à un programme « un montant indicatif représentant l'enveloppe à l'intérieur de laquelle les propositions devraient se situer » et en demandant aux directeurs de programme « de fixer les priorités et de répartir les ressources » prévues dans l'enveloppe<sup>30</sup>. Les directeurs de programme étaient même « libres de décider de la répartition des crédits entre les différents comptes et objets de dépense ». En revanche, et c'est important, la justification des crédits et des postes demandés devait « porter sur les montants et les effectifs totaux, et non simplement sur leur augmentation ou leur diminution par rapport aux crédits ouverts pour l'exercice en cours ».

53. Cette règle, qui traduit le principe de la méthode du budget à base zéro, va à l'encontre de ce qui était généralement pratiqué jusqu'à l'exercice biennal 1998-1999, à savoir que le montant des crédits ouverts pour un exercice était pris comme « montant correspondant

à la base de ressources » puis recalculé aux nouveaux taux et reporté sur l'exercice suivant. La règle s'applique aussi bien à la budgétisation des dépenses de consultants, et il est clairement indiqué dans les instructions susmentionnées que les besoins en matière de consultants doivent être évalués en partant de la base zéro.

54. Les auteurs du présent rapport estiment que le Comité consultatif et le CPC pourraient tous les deux aider considérablement à améliorer les choses s'ils examinaient la place faite au recours à des compétences extérieures dans le projet de budget-programme, ainsi que la justification avancée et, tout particulièrement, le niveau de référence à partir duquel les crédits nécessaires ont été calculés. Le Comité consultatif et le CPC devraient recevoir une information détaillée sur l'utilisation prévue des ressources demandées au titre des consultants, ainsi que sur l'utilisation qui a été faite des crédits ouverts à ce titre pour les exercices précédents. L'un et l'autre devraient être priés de faire figurer dans leur rapport sur le budget-programme une analyse et une évaluation détaillées de la situation en ce qui concerne le niveau des ressources prévues pour l'emploi de consultants, tant au budget ordinaire qu'au titre des ressources extrabudgétaires. (**Recommandation 3**)

55. Lorsqu'il examine le projet de budget-programme sous l'angle des programmes, le CPC pourrait se remettre en mémoire ses demandes antérieures (résolution 1985/78 du Conseil économique et social) selon lesquelles le Secrétaire général devait expliquer de manière satisfaisante les raisons pour lesquelles telle ou telle tâche ne peut pas être accomplie par le personnel permanent de l'Organisation.

## **IV. Équilibre géographique parmi les consultants**

### **A. Le principe de la répartition géographique équitable**

56. Le principe de la répartition géographique équitable – défini comme une répartition géographique large et représentative – a été depuis de nombreuses années l'un des principes directeurs de base pour l'emploi de consultants par l'Organisation des Nations Unies. Ce principe a été réaffirmé dans des résolutions successives de l'Assemblée générale, depuis le début des an-

nées 70, lorsque cette question a été examinée en détail pour la première fois, jusqu'à présent.

57. Dans son premier rapport sur l'emploi d'experts et de consultants daté de juillet 1973, le Corps commun d'inspection (CCI) a constaté qu'on faisait appel à un nombre relativement limité de pays comme source de connaissances spécialisées, ce qui était encore plus marqué pour les consultants individuels que pour les groupes spéciaux d'experts<sup>31</sup>. Dans son rapport de 1982, le CCI, tout en notant une certaine amélioration en ce qui concerne le nombre et la proportion de consultants recrutés dans les pays en développement, a constaté que la majorité des consultants étaient toujours recrutés dans les pays développés d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord. Le CCI a conclu que le principe du recrutement des consultants sur une base géographique plus large qu'avait fixé l'Assemblée générale n'avait pas été pleinement respecté par le Secrétariat<sup>32</sup>. Dans une nouvelle instruction administrative publiée en novembre 1982, il a été stipulé que les consultants « doivent être choisis parmi les ressortissants d'un nombre de pays aussi large et représentatif que possible » (ST/AI/296, par. 4).

58. Néanmoins, le déséquilibre géographique dans le recrutement de consultants par le Secrétariat a persisté. Les rapports récents du Comité des commissaires aux comptes et du Bureau des services de contrôle interne l'ont confirmé et, en particulier, ont souligné la pratique consistant à recruter des consultants dans un nombre limité de pays développés<sup>33</sup>. Cette situation continue à être une préoccupation majeure pour les États Membres. Dans sa résolution 51/226 du 3 avril 1997 (sect. VI), l'Assemblée générale « a noté avec une profonde préoccupation que ... de graves irrégularités persistent, notamment l'absence d'équilibre géographique, en ce qui concerne la sélection, le mandat, le recrutement, la rémunération et l'encadrement des consultants ». Dans sa résolution 53/221 du 7 avril 1999, l'Assemblée générale a constaté « avec préoccupation » qu'il y avait eu un déséquilibre géographique dans le recrutement des consultants et vacataires au cours de l'exercice biennal 1996-1997 et a prié le Secrétaire général de « prendre des mesures correctives à cet égard » (sect. VIII, par. 9).

### **B. D'autres faits et chiffres**

59. Dans sa résolution 53/221 du 7 avril 1999, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de

continuer à lui présenter un rapport annuel sur les consultants engagés par l'Organisation au cours de l'année précédente. Dans son rapport sur les consultants et vacataires portant sur l'année 1998 (A/C.5/54/4), le Secrétaire général indique, au paragraphe 10, que les consultants engagés en 1998 étaient de 158 nationalités, mais un tiers de leur effectif venait de cinq pays (Canada, Chili, États-Unis, France et Royaume-Uni). Sur le plan des honoraires, ces cinq nationalités représentaient 38 % du total pour les consultants en 1998.

60. Le rapport du Secrétaire général pour 1998 présente des données par pays dans l'ordre alphabétique

sur la nationalité des consultants. Aux fins de la présente étude uniquement, nous avons regroupé ces données selon les sept régions qui, jusqu'à récemment, étaient utilisées pour analyser la composition géographique du personnel du Secrétariat (voir annexe)<sup>34</sup>. L'objet de ce regroupement par région était de faciliter, dans la mesure du possible, une analyse comparative avec la situation présentée dans le rapport du Secrétaire général sur les consultants et les participants à des groupes spéciaux d'experts pour l'exercice biennal 1986-1987, qui était le dernier rapport publié sur cette question au cours des années 80.

Tableau 1  
**Répartition géographique des consultants, 1998**

Région	Consultants		Vacataires		Journées de travail		Montant total des honoraires	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	En milliers de dollars	En pourcentage
I	357	12,9	443	11,7	27 227	14,2	3 235	12,9
II	483	17,4	575	15,1	35 323	18,4	3 477	13,9
III	227	8,2	558	14,7	15 073	7,8	1 178	4,7
IV	710	25,6	937	24,7	47 782	24,9	7 308	29,1
V	405	14,6	526	13,9	22 147	11,5	3 459	13,8
VI	106	3,8	129	3,4	8 234	4,3	780	3,1
VII	425	15,3	554	14,6	33 379	17,4	5 072	20,2
Autres pays	34	1,2	39	1,0	1 874	1,0	386	1,5
Non spécifié	28	1,0	35	0,9	1 122	0,6	190	0,8
<b>Total général</b>	<b>2 775</b>	<b>100,0</b>	<b>3 796</b>	<b>100,0</b>	<b>192 161</b>	<b>100,0</b>	<b>25 085</b>	<b>100,0</b>

Source : « Consultants et vacataires. Rapport du Secrétaire général », A/C.5/54/4, 25 août 1999, annexe 1, tableau 2.

Note : Les données concernant les pays ont été regroupées selon les régions suivantes : Afrique (I); Asie et Pacifique (II); Europe orientale (III); Europe occidentale (IV); Amérique latine (V); Moyen-Orient (VI); Amérique du Nord et Caraïbes (VII).

61. Il a été indiqué qu'au cours de l'exercice biennal 1986-1987, des nationaux de 105 États Membres ont été engagés comme consultants, dont 78 États Membres qui étaient des pays en développement d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine<sup>35</sup>. Les données présentées pour 1998 montrent que des nationaux de 157 États Membres ont été engagés, dont 115 États Membres qui étaient des pays en développement d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe orientale<sup>36</sup>. Toutefois, il est difficile de tirer des conclusions de cette comparaison, étant donné que les bouleversements politiques au

cours de cette période ont plus que doublé le nombre de pays dans le groupe de l'Europe orientale et ont fait augmenter le nombre d'États Membres désignés comme « pays en développement ». En outre, la comparaison entre des données annuelles et des données bisannuelles affecte dans une certaine mesure la validité de l'opération.

62. Le nombre de pays représentés n'est évidemment qu'une approche parmi d'autres pour mesurer la répartition géographique des consultants, et les derniers rapports du Secrétaire général ont présenté des

indicateurs additionnels de nationalité, notamment le nombre de contrats, le nombre de journées de travail et le montant total des honoraires. Toutefois, étant donné que ces indicateurs ne figuraient pas dans les rapports précédents, il n'est pas possible d'effectuer des comparaisons avec les périodes antérieures. En outre, ces indicateurs ne sont utiles à des fins d'analyse que s'ils sont précis et complets, un aspect qui est examiné d'une manière plus détaillée dans le chapitre suivant.

63. En se fondant sur l'hypothèse selon laquelle les statistiques relatives aux consultants qui figurent dans le rapport du Secrétaire général pour 1998 étaient suffisamment complètes, le CCI a entrepris une nouvelle analyse des données par région et les résultats sont indiqués dans le tableau 1. La région prédominante en 1998 était l'Europe occidentale, qui avait fourni 26 % des consultants et perçu 29 % du montant total des honoraires, suivie par la région de l'Amérique du Nord et des Caraïbes, qui représentait 15 % des consultants et 20 % du montant total des honoraires.

64. Il convient de faire observer que la répartition géographique à l'intérieur de chaque groupe régional est elle-même très inégale. En 1998, les nationalités qui ont obtenu la plus grande part du montant total des honoraires étaient les suivantes : Kenya, Sénégal et Égypte en Afrique; Bosnie-Herzégovine, Croatie et Fédération de Russie en Europe orientale; Royaume-Uni, France et Pays-Bas en Europe occidentale; Chili, Argentine et Brésil en Amérique latine; Jordanie et Liban au Moyen-Orient; États-Unis et Canada en Amérique du Nord et Caraïbes; Inde et Australie en Asie et Pacifique (voir annexe).

65. Sur la base des nationalités classées par ordre décroissant selon le montant total des honoraires perçus, on a établi le « palmarès » suivant en 1998 : États-Unis, Royaume-Uni, France, Canada, Chili, Pays-Bas, Inde, Belgique, Australie et Kenya. Ce groupe de 10 nationalités a perçu environ 51 % du montant total des honoraires en 1998. Il convient de noter qu'en 1998, trois pays sur les 10 premiers étaient des pays en développement, ce qui indique que certains pays en développement sont bien représentés dans la répartition des services de consultants. Néanmoins, la répartition favorise fortement les premiers pays dans ce groupe de 10, puisque les deux premiers représentent près de 25 % du montant total des honoraires.

### C. Équilibre géographique et rapport coût-efficacité

66. Dans son rapport sur l'audit de l'emploi de consultants en 1996, le Bureau des services de contrôle interne a recommandé qu'il faudrait souligner, dans les directives révisées, « la nécessité de contrebalancer l'impératif de la répartition géographique en tenant compte de l'objectif consistant à réaliser des économies en faisant appel à des consultants locaux ou régionaux ». Il a en outre recommandé qu'on fasse une exception à la règle de la répartition géographique pour les missions d'un montant peu élevé<sup>37</sup>.

67. Le recrutement de consultants aux niveaux national ou régional est une pratique commune qui peut entraîner des économies en matière de frais de voyage et d'honoraires, mais elle a également une incidence sur la répartition géographique. Si les consultants sont des nationaux du pays où se trouve le lieu d'affectation (ou d'un pays de la région), le déséquilibre géographique sera probablement plus prononcé<sup>38</sup>.

68. Dans certains cas précis, le recrutement local ou régional de consultants est inévitable en raison de la participation de l'Organisation à des opérations sur le terrain, surtout dans des situations de prévention ou de solution de conflits et les périodes ultérieures. Dans de telles circonstances, il est probable que de nombreux consultants recrutés par l'Organisation des Nations Unies seront des nationaux des pays concernés, étant donné que les connaissances et les qualifications locales seront des éléments essentiels pour les processus de relèvement et de reconstruction. En analysant les données par pays figurant dans le rapport du Secrétaire général sur les consultants pour l'exercice biennal 1996-1997, le CCI a constaté notamment que, dans la région de l'Europe orientale, les deux pays qui avaient obtenu la plus grande part du montant total des honoraires pour des services de consultants après la Fédération de Russie étaient la Bosnie-Herzégovine et la Croatie. Cela coïncide avec l'application des Accords de paix de Dayton du 14 décembre 1995. En 1998, la Fédération de Russie avait reculé jusqu'à la troisième place (voir annexe).

69. Le Secrétaire général, dans ses directives générales concernant l'emploi de consultants, a indiqué que « le principe de la répartition géographique équitable ne doit pas être appliqué sans discernement et sans tenir compte d'autres paramètres » et que « la prise en considération des frais de voyage, par

exemple, pourra conduire à envisager un recrutement aux niveaux local ou régional pour faire des économies » (A/53/385, par. 14). Toutefois, dans sa résolution 53/221 du 7 avril 1999, l'Assemblée générale a pris note des directives du Secrétaire général, sous réserve notamment d'une disposition selon laquelle « les consultants et vacataires doivent être sélectionnés sur une base géographique plus large, et la question des frais de voyage ne doit pas fausser l'équilibre géographique dans la passation des contrats » [sect. VIII, par. 11 c)].

70. La question a été abordée à nouveau dans le rapport du Secrétaire général en date du 16 juillet 1999 sur l'engagement et l'emploi de consultants au Secrétariat. Tout en reconnaissant que l'ONU « s'efforce de sélectionner les consultants sur la base géographique la plus large possible », le Secrétaire général déclare dans son rapport que « cela étant, la considération première lors de l'engagement de consultants est d'obtenir les compétences qui correspondent le mieux aux besoins du programme ou projet concerné, dans la limite de l'enveloppe budgétaire fixée par l'Assemblée générale dans le budget-programme » (A/54/164, par. 15).

71. Ces déclarations indiquent que certaines divergences sont apparues dans les intentions législatives de l'Assemblée générale concernant les questions d'équilibre géographique et de rapport coût-efficacité, ainsi que dans l'interprétation de ces intentions faite par le Secrétaire général. Dans une nouvelle instruction administrative, dans la section sur l'emploi de consultants, il est indiqué que « les frais de voyage peuvent être pris en considération, mais ne doivent pas fausser l'équilibre géographique dans la passation des contrats » (ST/AI/1999/7, par. 4.3). Toutefois, l'instruction administrative n'établit pas de procédures opérationnelles claires sur la manière de parvenir à cet objectif. Le CCI considère que cette formulation pourrait prêter à confusion et ouvrir la porte à des pratiques contradictoires parmi les différents services du Secrétariat. D'autres solutions possibles par rapport à l'approche actuelle appliquée à la question des frais de voyage des consultants pourraient consister à inscrire ces frais au budget en tant que sous-rubrique séparée des crédits ouverts pour les services de consultants (représentant en moyenne de 15 à 20 % de ces fonds) ou à les inscrire au budget dans l'allocation budgétaire générale pour les frais de voyage d'une unité administrative donnée. Cela pourrait être fait soit en amendant l'instruction administrative (ST/AI/1999/7) soit en publiant une circulaire. (**Recommandation 4**)

72. Nous estimons que les besoins en matière de voyages des consultants doivent être justifiés et examinés d'une manière plus approfondie qu'actuellement, à la fois par le fonctionnaire présentant la demande et par le fonctionnaire qui l'approuve. Cela devrait faire partie des instructions utilisées pour le traitement des contrats des consultants. D'autres moyens de communication (téléconférence, courrier électronique, télécopie, etc.) devraient être utilisés dans la mesure du possible afin de réduire les besoins en matière de voyages des consultants.

#### **D. Parvenir à l'équilibre géographique en termes pratiques**

73. Les organismes appliquant le régime commun des Nations Unies ont mis au point toute une série de méthodes afin de matérialiser, en général, le principe de la répartition géographique équitable. Un examen détaillé et comparatif de ces méthodes a fait l'objet d'un rapport du Corps commun d'inspection en 1996, et le lecteur voudra bien se référer à cette étude pour obtenir des renseignements supplémentaires<sup>39</sup>.

74. Au Secrétariat de l'ONU, on utilise un système de nombre de postes souhaitable qui est fondé sur trois critères définis par l'Assemblée générale dans sa résolution 1852 (XVII) du 19 décembre 1962 : la qualité de membre de l'Organisation des Nations Unies; un facteur démographique; et les quotes-parts des États Membres au budget ordinaire. Toutefois, ce nombre de postes souhaitable ne s'applique qu'à un certain nombre de postes de la catégorie des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur qui sont financés au moyen du budget ordinaire.

75. Bien que ces méthodes empiriques ne visent qu'un certain nombre de postes financés au moyen du budget ordinaire, l'intention législative de l'Assemblée générale, exprimée dans ses résolutions successives, est que le principe d'une répartition géographique large et représentative devrait également s'appliquer à l'emploi de consultants par le Secrétariat de l'ONU. Toutefois, jusqu'à présent, le principe n'a pas été appliqué d'une manière systématique aux consultants, même si les services de ces membres du personnel sont financés, au moins en partie, au moyen des budgets ordinaires des entités qui les recrutent. En l'absence d'un critère ou d'un autre système de contrôle, un déséquilibre géographique marqué a persisté.

76. Vingt-cinq ans se sont écoulés depuis que les États Membres ont demandé pour la première fois que les consultants soient recrutés sur une base géographique plus large et plus représentative. Bien que la représentation des pays se soit améliorée au cours de cette période, des déséquilibres marqués persistent. Il semblerait qu'il n'est pas suffisant de présenter des demandes à cet égard – la question doit être traitée d'une manière plus systématique. C'est sur cette voie que s'engagent actuellement les États Membres.

77. Dans son rapport de 1996, le Comité des commissaires aux comptes a recommandé à l'Administration « de définir des normes adéquates et de renforcer sa coordination avec les services organiques et les unités concernés, dans tous les lieux d'affectation, afin d'élargir la base géographique de recrutement des consultants<sup>40</sup> ». Cette recommandation a ensuite été approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution A/51/226 du 3 avril 1997 et réaffirmée dans sa résolution A/53/221 du 7 avril 1999.

78. Néanmoins, le Secrétaire général a proposé de répondre à cette préoccupation persistante des États Membres en affirmant que « tout sera fait pour limiter le nombre des consultants originaires d'un même État Membre au sein d'un département ou bureau ou dans un groupe professionnel » (A/54/164 en date du 16 juillet 1999, par. 15). Cette déclaration ne doit pas être considérée comme autre chose qu'une réaffirmation des bonnes intentions qui n'ont pas dans le passé donné de résultats satisfaisants. Ces bonnes intentions sont également reflétées dans l'instruction administrative où il est indiqué, au paragraphe 4.3 de la section 4, que « tous les efforts seront déployés pour sélectionner des consultants sur la base géographique la plus large possible ».

79. Une méthodologie visant à définir des normes appropriées doit encore être mise au point. Une possibilité serait d'étendre aux consultants le système de fourchettes souhaitables qui est utilisé actuellement pour parvenir à l'équilibre géographique en ce qui concerne les postes d'administrateur inscrits au budget ordinaire du Secrétariat de l'ONU. Toutefois, cette approche pourrait être difficile à appliquer car, dans ce cas, le système de fourchettes souhaitables fonctionne à long terme en effectuant des changements en marge d'un noyau de fonctionnaires assez stable. Par définition, il n'existe pas de noyau de consultants employés. En outre, cette méthode ne serait pas rentable si elle

était appliquée sans tenir dûment compte du recrutement local ou régional, qui a été examiné ci-dessus.

80. Une autre méthode consisterait à mettre au point un système de contingents nationaux fondés sur la qualité de membre de l'Organisation des Nations Unies ou un système de contingents régionaux, mais cela poserait les mêmes difficultés que celles qui ont été notées ci-dessus.

81. Comme on peut le constater d'après ce bref examen des options possibles, il y a de nombreux problèmes pratiques qui se posent pour mettre au point un système effectif et efficace afin de parvenir à l'équilibre géographique dans l'emploi des consultants. Étant donné la complexité de ces problèmes, le CCI estime qu'il faudra confier au Bureau de la gestion des ressources humaines la responsabilité d'étudier les différentes méthodes et de faire rapport sur les options possibles afin de permettre aux États Membres de faire un choix bien avisé entre les différents systèmes. **(Recommandation 5)**

82. Entre-temps, les fourchettes souhaitables appliquées aux postes d'administrateur financés au moyen du budget ordinaire pourraient servir de point de référence pour le recrutement de consultants. Si le nombre moyen de postes souhaitables pour chaque pays était exprimé en tant que pourcentage du chiffre de base, ces pourcentages pourraient être utilisés pour indexer la répartition géographique des consultants. Le Secrétaire général devrait inclure dans son rapport sur l'emploi des consultants un tableau comparant pour chaque pays le pourcentage dérivé des fourchettes souhaitables et le pourcentage effectif pour le nombre total de contrats (ou pour le nombre total de journées de travail de consultant) au cours de la période considérée. Les données présentées de cette manière montreraient dans quelle mesure la répartition géographique des consultants est inférieure au critère des fourchettes souhaitables qui sont appliquées aux fonctionnaires dont le poste est financé au moyen du budget ordinaire.

83. Un ensemble complet de données permettrait au Bureau de la gestion des ressources humaines d'éliminer progressivement les déséquilibres géographiques les plus extrêmes. Les pourcentages dérivés des fourchettes souhaitables pourraient ultérieurement servir de base à l'élaboration des « normes appropriées » qui ont été recommandées par le Comité des commissaires aux comptes et approuvées par l'Assemblée générale. **(Recommandations 6 et 7)**

84. En dehors des questions de méthodologie, on pourrait obtenir une certaine amélioration de la répartition géographique si les informations concernant les besoins du Secrétariat en services de consultants, en particulier dans les départements organiques, étaient diffusées plus largement et plus rapidement. À cet égard, les départements organiques devraient planifier leurs besoins bien à l'avance. Les États Membres ont également un rôle à jouer en encourageant la participation de leurs nationaux, et cela pourrait être facilité si des informations sur les besoins en services de consultants pouvaient être diffusées directement auprès des missions permanentes des États Membres. (**Recommandation 8**)

85. Un public plus large pourrait être également atteint si des informations sur les possibilités d'emploi de consultants étaient diffusées sur la page d'accueil de l'ONU sur l'Internet. Actuellement, la page d'accueil fournit des informations détaillées sur les possibilités d'emploi au Secrétariat de l'ONU, mais elle mentionne à peine les consultants dans le contexte de l'équilibre entre les sexes. Il existe toutefois une section sur les besoins en matière d'experts et de conseillers principaux comme personnel de projet pour les programmes de coopération technique. Une section sur les besoins en matière de consultants pourrait au moins contribuer à obtenir un volume plus diversifié de candidats enregistrés dans un fichier centralisé.

## **V. Présentation de rapports aux États Membres : la question de la transparence**

### **A. Rapports sur l'emploi de consultants**

86. Un des principaux objectifs des rapports sur l'emploi de consultants à l'ONU est de permettre aux États Membres des comparaisons utiles entre les niveaux des ressources autorisés pour l'accomplissement des différentes tâches et les niveaux effectivement utilisés. Ces rapports doivent en outre faciliter l'évaluation des grandes orientations, telles que la répartition géographique ou l'équilibre entre les sexes.

87. À la demande de l'Assemblée générale, les rapports du Secrétaire général portant expressément sur les consultants ont été réintroduits récemment en vue d'améliorer le cheminement de l'information et la transparence. Le premier de ces rapports, sur l'exercice

biennal 1996-1997, contient une brève analyse, fondée sur des données incomplètes, qui porte à la fois sur les consultants et sur les vacataires.

88. Dans sa résolution 53/221 du 17 avril 1999, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de continuer à lui présenter un rapport annuel sur les consultants engagés par l'Organisation au cours de l'année précédente, avec indication des tâches qui leur ont été confiées (sect. VIII, par. 4). Le rapport du Secrétaire général sur l'année 1998, qui a été publié pour la session en cours de l'Assemblée générale (cinquante-quatrième session) contient bien plus d'informations que le précédent. Les données sur le nombre de consultants, le nombre de contrats, le nombre de journées de travail et le montant total des honoraires y sont ventilées par nationalité, par sexe et selon qu'il s'agit ou non d'anciens fonctionnaires. Il y avait également des statistiques sur le niveau d'études des consultants, leur groupe professionnel (au niveau de la famille d'emplois), la durée des contrats et le temps de travail effectif ainsi que les résultats de l'appréciation de leur prestation, certaines de ces données étant encore ventilées par département ou bureau. De plus, s'agissant des dépenses consacrées aux consultants, pour chaque département ou service, la source de financement est indiquée. Dans la plupart des tableaux, les données sont également exprimées en pourcentage, ce qui facilite beaucoup l'interprétation des informations. C'est ainsi que 3 786 contrats, correspondant à 192 186 journées de travail, ont été passés avec 2 775 consultants en 1998, pour un montant total des honoraires s'élevant à 25,1 millions de dollars<sup>41</sup>.

89. Le rapport sur l'exécution du budget-programme et le rapport sur l'exécution des programmes, présentés pour chaque exercice biennal, sont également une source d'information sur l'emploi de consultants par l'Organisation des Nations Unies.

90. Pour chaque exercice biennal, le rapport sur l'exécution du budget-programme est publié en deux parties, l'une étant présentée au cours de la première année, l'autre vers la fin de la deuxième année<sup>42</sup>. Le second rapport sur l'exécution du budget-programme suit la présentation du budget-programme lui-même et amalgame les informations concernant les changements dans les crédits ouverts pour les consultants et pour les experts, si bien qu'il est impossible de déterminer les modifications prévues pour les seuls consultants. C'est ainsi que le second rapport pour l'exercice biennal 1996-1997 montre que, globalement, le montant effec-

tif des crédits ouverts pour les consultants et les experts est tombé de quelque 15 millions de dollars à quelque 14 millions de dollars. Cette baisse s'explique par les fluctuations des taux de change et d'autres modifications, par exemple les dépenses communes de personnel ont été largement compensées par une hausse des dépenses prévues à un chapitre (opérations de maintien de la paix et missions spéciales)<sup>43</sup>.

91. Le rapport sur l'exécution des programmes doit paraître au plus tard à la fin du premier trimestre qui suit la fin de l'exercice biennal<sup>44</sup>. Dans ce rapport, les informations concernant l'emploi d'administrateurs (y compris de consultants) sont données en termes de mois de travail. Ainsi pour l'exercice 1996-1997, les directeurs de programmes ont disposé, pour l'exécution des programmes de travail, de 48 500 mois de travail d'administrateur (y compris les consultants), 32 % du total ayant été financés au moyen de fonds extrabudgétaires<sup>45</sup>. Les annexes à ce rapport donnent une ventilation plus détaillée, où on distingue entre les mois de travail d'administrateur et les mois de travail de consultant. Par exemple, sur les 27 983 mois de travail utilisés pour l'exécution d'activités aboutissant à l'exécution d'un « produit final » (58 % environ du montant total), 3 719 mois de travail ont été fournis par des consultants, dont quelque 60 % étaient inscrits au budget ordinaire et 40 % financés au moyen de ressources extrabudgétaires<sup>46</sup>.

## **B. Problèmes de délais de publication, de fiabilité et de comparabilité**

92. Si les rapports mentionnés plus haut répondent aux normes générales en matière d'établissement des rapports, on note, sur certains points importants, des lacunes qui ne facilitent pas toujours les fonctions de gouvernance et de contrôle des États Membres. Or, les rapports perdent beaucoup de leur utilité pour les décideurs dans les organes délibérants, lorsque les normes en matière de délais de publication, de fiabilité et de comparabilité ne sont pas respectées.

93. Le retard dans l'établissement des rapports sur l'exécution du budget-programme et des rapports sur l'exécution des programmes est un obstacle à l'efficacité de la prise des décisions. Par exemple, les décisions concernant le projet de budget-programme pour l'exercice 2000-2001 devaient être prises fin 1999, alors qu'on ne disposait de données complètes que pour l'exercice biennal 1996-1997. Pour l'exercice

suivant (1998-1999), on ne disposait que du premier rapport sur l'exécution du budget-programme, qui ne consacre pas de rubrique séparée aux consultants et aux experts. Cette information ne figure que dans le second rapport et les décisions budgétaires les plus importantes auraient été prises avant sa publication en décembre 1999. De plus, le rapport sur l'exécution des programmes pour l'exercice 1998-1999 ne paraîtra qu'au printemps 2000.

94. Publiés dans les délais, les rapports annuels du Secrétaire général sur l'emploi de consultants devraient remédier au manque d'informations récentes. Le rapport pour 1998, publié en août 1999, est utile pour l'examen du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001. Puisque l'installation du module financier du SIG dans les bureaux extérieurs doit commencer en avril 2000, les rapports suivants pourront être publiés encore plus tôt dans l'année.

95. Outre la question des délais de publication, il semble qu'il y ait, dans tous ces rapports, des problèmes de fiabilité des données concernant tant l'utilisation des ressources en général que les dépenses consacrées aux consultants et aux experts en particulier. On note ainsi dans le rapport du Secrétaire général sur l'exécution des programmes pour l'exercice biennal 1996-1997 que « plusieurs problèmes nuisent à la transparence des rapports », dont l'absence d'une source d'information centrale sur les ressources provenant des fonds d'affectation spéciale ou des fonds de coopération technique. Par ailleurs, « en l'absence de données détaillées sur les ressources disponibles, il sera toujours difficile de déterminer si elles ont été utilisées avec efficacité ou selon quelles modalités »<sup>47</sup>.

96. Les lacunes dans les rapports sur les dépenses consacrées aux consultants et aux experts ont été mises en lumière dans le rapport d'audit du Bureau des services de contrôle interne pour 1996, qui examine assez longuement les problèmes d'accessibilité et de fiabilité des données. Le Bureau n'a pu quantifier que 19,4 millions de dollars de dépenses consacrées aux consultants et aux experts en 1996, au moyen tant du budget ordinaire que des ressources extrabudgétaires<sup>48</sup>. Il est vrai que ce chiffre ne concerne qu'une année de l'exercice 1996-1997 mais il est clairement bien en deçà de ce que l'on pouvait escompter, puisque le montant total des crédits ouverts pour les consultants et les experts s'élève à 120 millions de dollars, si l'on combine le budget ordinaire et les ressources extrabudgétaires. Ce rapport d'audit a également mis en lumière une mau-

vaie comptabilité au niveau des départements, notamment des incohérences dans le choix des rubriques budgétaires correspondant aux dépenses consacrées aux différentes catégories de personnel d'appoint. Ceci va dans le sens des conclusions du Corps commun d'inspection au cours de l'examen des dossiers du Bureau de la gestion des ressources humaines à l'Office des Nations Unies de Genève.

97. Ces problèmes ressortent également des récents rapports du Secrétaire général sur les consultants et les vacataires. En examinant le premier de ces rapports, pour l'exercice biennal 1996-1997, le CCQAB a relevé des insuffisances, notamment en ce qui concerne l'enregistrement des statistiques ainsi que la collecte et le traitement des données. De plus, contrairement à ce qu'avait demandé l'Assemblée générale, ce document ne suivait pas le modèle des rapports précédents sur la question. Le CCQAB n'a pas été en mesure d'évaluer les statistiques pour 1996-1997 parce que les données présentées n'étaient pas entièrement fiables, notamment parce que le module III du SIG n'était pas encore installé dans les bureaux extérieurs<sup>49</sup>.

98. Au cours d'un entretien avec les directeurs de projet du SIG à Genève en septembre 1999, le Corps commun d'inspection a appris que certains problèmes, qui étaient liés au fait que les données étaient incomplètes, pourraient être résolus une fois que le module financier du SIG serait installé dans les bureaux hors Siège. Au moment de la rédaction du présent rapport, les données sur l'emploi de consultants sont rassemblées dans le SIG au Siège alors que, pour les bureaux hors Siège, les données équivalentes sont collectées à chaque emplacement dans une base de données Paradox. Le rapport du Secrétaire général sur les consultants et les vacataires est établi à partir de ces deux sources. Si le SIG continue de poser problème pour 1998, il est fort possible que la collecte de statistiques pour cette année pour les bureaux extérieurs dans la base de données Paradox se soit améliorée. Le Bureau de la gestion des ressources humaines a informé le CCI qu'à l'avenir, ou bien il incorporerait au SIG les données actuellement emmagasinées dans la base de données Paradox ou bien il choisirait un autre logiciel.

99. Ayant examiné le second rapport du Secrétaire général sur les consultants et les vacataires (pour l'année 1998), le CCI a noté que, même si des améliorations considérables avaient été introduites, ce rapport n'était pas encore exhaustif. Pour le montant total des honoraires versés aux consultants, en 1998, il

donne la somme de 25,1 millions de dollars, dont 6,8 millions de dollars financés au moyen du budget ordinaire et 18,3 millions de dollars financés au moyen des ressources extrabudgétaires. Or le budget-programme prévoit, pour l'exercice biennal 1998-1999, 15,9 millions de dollars financés au moyen du budget ordinaire et 103,7 millions de dollars financés au moyen de ressources extrabudgétaires<sup>50</sup>. On peut en déduire que, si les rapports sont relativement complets en ce qui concerne les dépenses inscrites au budget ordinaire, il peut encore y avoir des lacunes en ce qui concerne les ressources extrabudgétaires.

100. Le CCI a constaté d'autres problèmes dans l'utilisation des données contenues dans le rapport du Secrétaire général aux fins de contrôle, notamment l'absence de notices explicatives pour les tableaux. Par exemple, les dépenses consacrées aux consultants sont appelées « montant total des honoraires », sans explication aucune quant aux éléments inclus dans cette rubrique et on ne peut donc dire avec aucune certitude si cela correspond à la rubrique « consultants et experts » du budget-programme qui, ainsi qu'il est dit dans le chapitre d'introduction ci-dessus englobe divers postes de dépense. Le rapport ne précise pas non plus si les données sur les consultants s'appliquent aux participants aux réunions consultatives. Selon les directives générales du Secrétaire général concernant l'emploi de consultants au Secrétariat, toute personne participant aux réunions consultatives « doit être considérée comme un consultant et engagée en cette qualité » si elle est invitée à fournir d'autres services – tels que la rédaction d'un mémoire – rémunérés par l'Organisation; ce point devra être clarifié dans les rapports ultérieurs<sup>51</sup>. Il se pose également des problèmes d'exactitude : par exemple, en regroupant les données par région, le CCI a décelé des erreurs dans les totaux donnés par le Secrétaire général, ce qui permet de douter de la fiabilité générale des données.

101. Les rapports sur l'exécution du budget-programme et l'exécution des programmes posent également des problèmes d'uniformité et de comparabilité. On retrouve par exemple la rubrique consultants et experts dans le second rapport sur l'exécution du budget-programme et dans le projet de budget-programme mais uniquement si les crédits sont inscrits au budget ordinaire et non s'il s'agit de consultants et experts financés au moyen de ressources extrabudgétaires. Le second rapport sur l'exécution du budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997 fait apparaître une

diminution – qu’il explique – pour cette rubrique du budget-programme mais il ne mentionne pas les ressources extrabudgétaires, qui sont bien plus importantes<sup>52</sup>. La question se complique encore si l’on compare le projet de budget-programme et le rapport d’exécution des programmes, où l’information concernant les ressources humaines est donnée en mois de travail d’administrateur, alors que l’unité n’est pas utilisée dans le budget.

102. Le rapport sur l’exécution du budget-programme et le rapport sur l’exécution des programmes donnent aux États Membres des données sur le niveau d’utilisation des ressources – en ce qui concerne les consultants et les experts – sans dresser un tableau complet de l’utilisation des ressources consacrées au personnel d’appoint dans son ensemble puisqu’on n’y trouve pas de données spécifiques pour le personnel temporaire, les vacataires et les fournisseurs institutionnels. Le rapport du Secrétaire général sur les consultants comble en partie ces lacunes, sans donner cependant une vue suffisamment globale. Les États Membres reçoivent divers rapports sur le personnel de base de l’ONU, y compris le rapport annuel sur la composition du Secrétariat, qui recense le personnel par nationalité, par sexe, par grade et par type de contrat, et un rapport parallèle qui est une liste des fonctionnaires du Secrétariat ventilés par élément organique, titre fonctionnel, grade et nationalité. De plus, le CCQA (PER) publie un rapport annuel qui contient des statistiques sur le personnel des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies. Ces rapports sont une mine de renseignements sur le personnel de base mais il n’y a pas de rapport similaire regroupant de la même façon toutes les catégories de personnel d’appoint. En conséquence, les États Membres ne peuvent pas se faire une idée d’ensemble des effectifs des Nations Unies.

### C. Améliorer la transparence

103. Ainsi qu’on l’a vu au paragraphe 99 ci-dessus, le rapport du Secrétaire général pour 1998 présente bien plus de renseignements sur les consultants, mais le CCI a néanmoins constaté certaines lacunes qu’il faudra combler pour que ce rapport soit un instrument de contrôle plus efficace aux mains des États Membres. Une certaine confusion persiste quant à ses limites. Dans sa résolution 51/226, l’Assemblée générale a prié le Secrétaire général de soumettre tous les deux ans un

rapport sur le recrutement et l’emploi de consultants, établi sur le modèle des rapports précédemment publiés à ce sujet alors que dans sa résolution 53/221 elle l’a prié de lui présenter un rapport annuel sur les consultants engagés. Le dernier de la précédente série de rapports sur la question était intitulé « Emploi de consultants et de participants à des groupes spéciaux d’experts à l’ONU en 1986-1987 » et présentait des données séparées pour ces deux catégories de personnel. Les nouveaux rapports (publiés en 1998 et 1999) sont intitulés « Consultants et vacataires ». Si le dernier de ces rapports comporte aussi des données sur les fournisseurs institutionnels, il n’est pas clair dans quelle mesure les participants à des réunions consultatives sont pris en compte dans les données sur les consultants.

104. Il est essentiel, si l’on veut améliorer la transparence, d’indiquer clairement les limites de ces rapports et d’inclure des définitions précises ainsi que des notices explicatives renvoyant à des rubriques clairement définies dans le budget-programme, ce qui pourrait impliquer une révision des termes utilisés et de la présentation suivie dans le budget-programme proprement dit.

105. Pour faciliter l’analyse de la répartition géographique des consultants, il faudrait grouper les données sur la nationalité selon qu’il s’agit de pays en développement ou non et/ou selon les régions utilisées autrefois pour analyser la composition du personnel de base du Secrétariat et ensuite il faudrait le ventiler selon le mode de financement (budget ordinaire ou ressources extrabudgétaires). Actuellement, dans le rapport du Secrétaire général, les données géographiques sont présentées dans l’ordre alphabétique des nationalités (le classement par région et les totaux régionaux dans l’annexe au présent rapport ont été produits par le CCI). Si les données présentées géographiquement dans le rapport du Secrétaire général étaient encore ventilées par source de financement, on disposerait d’un outil supplémentaire pour l’analyse des données sur la répartition géographique des consultants. Ces données devraient être également rapportées aux fourchettes souhaitables utilisées pour le personnel du Secrétariat financé au moyen du budget ordinaire, ainsi qu’on l’a vu dans le chapitre précédent. (**Recommandation 9**)

106. Si les rapports annuels du Secrétaire général sont utiles dans le processus d’examen des demandes de crédit, ils n’ont guère d’utilité lorsqu’il faut se reporter

au projet de budget-programme, au rapport sur l'exécution du budget-programme et au rapport sur l'exécution des programmes, qui sont tous présentés tous les deux ans. Pour résoudre ce problème, il serait utile de présenter, pour l'exercice biennal, une récapitulation des informations données dans les deux rapports annuels, peut-être sous la forme d'un supplément au deuxième rapport annuel.

107. Dans un souci d'utilité maximale à long terme, le CCI propose que, une fois que les États Membres auront déterminé que le contenu et la présentation du rapport du Secrétaire général répondent à leurs besoins, ceux-ci restent constants d'année en année.

108. Le rapport du Secrétaire général sur les consultants et les vacataires est actuellement directement soumis à l'Assemblée générale, au titre du point de l'ordre du jour intitulé « Gestion des ressources humaines ». Le Corps commun d'inspection (CCI) estime qu'il ne serait point utile de le présenter également au titre du point relatif au budget-programme.

109. Selon la pratique admise pour les bilans d'exécution, l'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général de procéder à une évaluation détaillée de l'application des directives et des instructions administratives sur l'emploi de consultants, avec indication des différents problèmes qui se sont posés, des solutions apportées et des améliorations proposées. Ce document devrait être présenté à l'Assemblée générale à sa cinquante-septième session ordinaire, en 2002, dans le cadre d'un rapport annuel élargi sur les consultants. Une autre solution serait de demander au Groupe de l'évaluation centrale du Bureau des services de contrôle interne de procéder à une évaluation approfondie. **(Recommandation 10)**

## Notes

<sup>1</sup> « Résolution adoptée par l'Assemblée générale. Renforcement du système des Nations Unies », cinquante et unième session, 31 juillet 1991, A/RES/51/241, sect. XVIII, par. 55 a).

<sup>2</sup> Les rapports du CCI précédemment publiés sur la question sont les suivants:

i) S. Ilic., C. S. Jha, J. A. Sawe et A. F. Sokirkin, « Rapport sur l'emploi d'experts et de consultants de

l'Organisation des Nations Unies », JIU/REP/73/3, Genève, juillet 1973;

ii) « Rapport sur les rôles des experts dans la coopération pour le développement », JIU »REP/78/3, Genève, mars 1978;

iii) A. S. Bryone et A. N. Forde, « Rapport sur l'emploi de consultants et d'experts à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture » (FAO), JIU/REP/79/7, Genève, juin 1979;

iv) A. S. Bryntsev et J. A. Sawe, « Rapport sur l'emploi de consultants et d'experts au titre du programme ordinaire à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture » (UNESCO), JIU »REP/79/14, Genève, novembre 1979;

v) A. S. Bryntsev et J. A. Sawe, « Emploi de consultants et d'experts à l'Organisation des Nations Unies (rapport intérimaire) », JIU/REP/82/8, Genève, juin 1982.

<sup>3</sup> « Résolution adoptée par l'Assemblée générale. Gestion des ressources humaines », cinquante-troisième session, 7 avril 1999, A/RES/53/221, sect. VIII.

<sup>4</sup> « Rapport financier et états financiers vérifiés de l'exercice biennal terminé le 31 décembre 1995 et rapport du Comité des commissaires aux comptes », vol. I, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session*, Supplément No 5 (A/51/5).

<sup>5</sup> « Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'audit de l'emploi de consultants », dans l'annexe au « Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des services de contrôle interne. Gestion des ressources humaines », Assemblée générale, cinquante-deuxième session, A/52/814, 5 mars 1998.

<sup>6</sup> « Directives générales concernant l'emploi de consultants au Secrétariat. Rapport du Secrétaire général », Assemblée générale, cinquante-troisième session, A/53/385, 15 septembre 1998.

<sup>7</sup> « Consultants et vacataires », instruction administrative, ST/AI/1999/7, 25 août 1999.

<sup>8</sup> « Principes à appliquer pour obtenir des services de particuliers pour le compte de l'Organisation », circulaire du Secrétaire général, ST/SGB/1977, 19 novembre 1982, par. 3.

<sup>9</sup> Rapport du Bureau des services de contrôle interne..., op. cit., par. 29.

<sup>10</sup> « Les tâches à accomplir [par des concours extérieurs pour l'exécution de services spécialisés] doivent être telles qu'elles ne peuvent être exécutées par les fonctionnaires du Secrétariat, faute de connaissances ou de compétences spécialisées. » « Appel à des concours extérieurs pour l'exécution de services spécialisés », instruction administrative, ST/AI/238, 28 novembre 1971, par. 6 d).

<sup>11</sup> « Les consultants et les participants à des réunions consultatives sont des personnes dont l'Organisation

- requiert le concours de temps à autres pour qu'ils fournissent des services consultatifs ou une assistance qui exigent des connaissances spécialisées, des compétences ou des connaissances spéciales que le personnel régulier du Secrétariat ne possède pas normalement et dont le Secrétariat n'a pas besoin de façon continue ». « Consultants et participants à des réunions consultatives », instruction administrative, ST/AI/296, 19 novembre 1990, par. 2.
- <sup>12</sup> L'instruction administrative intitulée « Contrats d'entreprise passés avec des institutions ou sociétés » stipule que « ... l'organisation peut passer un contrat avec une institution ou une société pour obtenir des services de consultants, lesquels consistent normalement à analyser des problèmes, à diriger des séminaires ou des cours de formation, à établir des documents pour des conférences et des réunions ou à rédiger des rapports sur des questions relevant de domaines de spécialisation pour lesquels l'Organisation a besoin d'avis ou d'assistance ». ST/AI/327, 23 janvier 1985, par. 3.
- <sup>13</sup> « Principes à appliquer pour obtenir ... » op. cit. annexe.
- <sup>14</sup> S. Ilic et al., op. cit. par. 22 à 32.
- <sup>15</sup> Dans un mémorandum adressé aux hauts fonctionnaires, en date du 25 octobre 1996, le Chef de la Section de la planification des programmes et du budget a déclaré que « conformément à la politique en vigueur, les directeurs de programme sont autorisés à procéder à des dépassements de crédits au titre d'un objet de dépense tant que ces dépassements sont compensés par des économies de même montant au titre d'un ou de plusieurs objets de dépense de la même rubrique ».
- <sup>16</sup> Voir, par exemple, « Emploi de consultants et de participants à des groupes spéciaux d'experts à l'ONU en 1986-1987. Rapport du Secrétaire général », quarante-troisième session, A/C.5/43/13, 10 octobre 1988.
- <sup>17</sup> Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, « Premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001 », *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session, Supplément No 7, A/54/7*, par. 54.
- <sup>18</sup> Le CCQAB, par exemple, a critiqué la présentation de certaines parties du texte explicatif concernant les ressources demandées par la CNUCED au titre des consultants et experts dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001. Ibid., par. IV.46 à IV.49.
- <sup>19</sup> « Rapport financier et états financiers vérifiés ... » op. cit., par. 31 à 33 et 155 à 189.
- <sup>20</sup> Résolution adoptée par l'Assemblée générale, intitulée « Questions relatives au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1998-1999 », cinquante-deuxième session, 22 décembre 1997 (A/RES/52/220), sect. II, par. 19. Résolution adoptée par l'Assemblée générale, intitulée « Questions relatives au budget-programme de l'exercice biennal 1998-1999 », cinquante-troisième session, 18 décembre 1998 – (A/RES/53/214), sect. IV, par. 21.
- <sup>21</sup> A. S. Bryntsev et J. A. Sawe, op. cit., par. 2.
- <sup>22</sup> « Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1986-1987 », *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarantième session*, Supplément No 6 (A/40/6), vol. 1, tableau 6. « Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001 » [A/54/6 (Part 1) ii)], 22 avril 1999, tableau 4.
- <sup>23</sup> « Exécution des programmes de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1996-1997. Rapport du Secrétaire général », Assemblée générale, cinquante-troisième session (A/53/122), 13 mai 1998, par. 56.
- <sup>24</sup> « Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1994-1995 », *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-huitième session*, Supplément No 6 (A/48/6/Rev.1), vol. 1, tableau 7. Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, « Premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001 », *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session*, Supplément No 7 (A/54/7), par. 54.
- <sup>25</sup> « Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1998-1999. Premier rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires », cinquante-deuxième session (A/52/7), 2 octobre 1997, chap. 1, par. 83.
- <sup>26</sup> Dans son rapport sur les contributions volontaires gérées par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en 1996, par exemple, le Comité des commissaires aux comptes « a constaté que l'on n'examinait pas systématiquement les compétences du HCR avant d'engager des consultants ». Il a recommandé « que la Division de la gestion des ressources humaines s'emploie à établir la nécessité de chaque contrat et enregistre clairement les raisons données... ». « Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes. Note du Secrétaire général », cinquante-deuxième session (A/52/261), 29 juillet 1997, annexe, par. 12.
- <sup>27</sup> Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, « Premier rapport... », op. cit., par. 54.
- <sup>28</sup> « Composition du Secrétariat. Rapport du Secrétaire général », cinquante-quatrième session (A/54/279), 26 août 1999, par. 59 à 68.
- <sup>29</sup> UNESCO, « User's Manual to a System for Integrating Strategies, Tasks and the Evaluation of Results. SISTER », décembre 1998.
- <sup>30</sup> « Instructions for the proposed programme budget for the biennium 1998-1999 », document communiqué par le Contrôleur de l'ONU, par voie électronique, aux chefs de département et de bureau, aux chefs de service administratif et aux chefs de l'Administration (9899INST.DOC).

- <sup>31</sup> Le rapport a conclu que « des efforts devraient être déployés pour sélectionner des experts et des consultants dans un nombre de pays plus large et plus représentatif ... et qu'il devrait y avoir parmi eux un nombre plus grand de nationaux de pays en développement » (S. Ilic et al., op. cit., par. 209 et 211). Dans une décision adoptée ultérieurement par l'Assemblée générale, le Secrétaire général a été prié d'inclure le principe d'une répartition géographique « plus large et plus représentative » dans une nouvelle instruction administrative sur l'emploi d'experts et de consultants applicable à tous les départements et services du Secrétariat, qui a été promulguée le 28 novembre 1975 (ST/AI/232).
- <sup>32</sup> A. S. Bryntsev et J. A. Sawe, op. cit., par. 24 à 27.
- <sup>33</sup> Dans son rapport pour l'exercice biennal terminé le 31 décembre 1995, le Comité des commissaires aux comptes a constaté que près de 80 % des consultants recrutés par le Siège venaient de 12 pays développés. « Rapport financier et états financiers vérifiés de l'exercice biennal terminé le 31 décembre 1995 et Rapport du Comité des commissaires aux comptes », op. cit., sect. II, par. 173 et 174. Le Bureau des services de contrôle interne a relevé un déséquilibre géographique dans le recrutement de consultants en 1996 par 11 entités du Secrétariat (3 départements du Siège, 3 commissions régionales, 2 organismes ayant leur siège à Nairobi, et 3 bureaux situés en Europe). Dans son rapport, le Bureau a défini le déséquilibre géographique comme « la situation où une proportion notable du nombre total de consultants engagés dans un lieu d'affectation donné provient d'un petit nombre de pays ». « Rapport du Bureau des services de contrôle interne... », op. cit.
- <sup>34</sup> Voir, par exemple, « Composition du Secrétariat. Rapport du Secrétaire général », cinquante-troisième session, A/53/375, 11 septembre 1998, p. 11, tableau B.
- <sup>35</sup> « Emploi de consultants et de participants à des groupes spéciaux d'experts... », op. cit., par. 17 et annexe II.
- <sup>36</sup> La catégorie « pays en développement » comprend : tous les pays d'Afrique; tous les pays d'Asie à l'exception de l'Australie, du Japon et de la Nouvelle-Zélande; tous les pays d'Amérique latine et des Caraïbes; tous les pays du Moyen-Orient; la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, Malte, la Slovénie et la Yougoslavie. Voir « Composition du Secrétariat ... », op. cit., annexe II B.
- <sup>37</sup> « Rapport du Bureau des services de contrôle interne ... », op. cit., par. 24.
- <sup>38</sup> L'audit du Bureau des services de contrôle interne a permis de constater, par exemple, que la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) avait recruté, en 1996, 357 consultants venant de 27 pays, dont 225 – soit 63 % – venaient de trois pays à peine. Toutefois, ces trois pays (y compris le pays hôte) étaient situés dans la région de la CEPALC.
- <sup>39</sup> F. Bouayad-Agha et H. L. Hernández, « Étude comparative des méthodes utilisées pour appliquer le principe de la répartition géographique équitable dans les organismes appliquant le régime commun des Nations Unies », JIU/REP/96/7, Genève, décembre 1996.
- <sup>40</sup> « Rapport financier et états financiers vérifiés de l'exercice biennal terminé le 31 décembre 1995 et Rapport du Comité des commissaires aux comptes »,
- <sup>41</sup> Consultants et vacataires. Rapport du Secrétaire général op. cit., tableau 1.
- <sup>42</sup> Dans le second rapport sur l'exécution des programmes, les modifications prévues du budget ordinaire dues à l'évolution de l'inflation et des fluctuations des taux de change sont données par principal objet de dépense, principal facteur de variation et principal chapitre des dépenses.
- <sup>43</sup> Budget-programme de l'exercice biennal 1996-1997. Second rapport sur l'exécution du budget-programme. Rapport du Secrétaire général, cinquante-deuxième session A/C.5/52/32, 11 décembre 1997, états 1 et 3.
- <sup>44</sup> Règlement et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation, bulletin du Secrétaire général ST/SGB/PPBME Rules/1 (1987), art. 5.3.
- <sup>45</sup> Exécution des programmes de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1996-1997, op. cit., par. 26.
- <sup>46</sup> Ibid., annexe I.
- <sup>47</sup> Ibid., par. 58 et 59.
- <sup>48</sup> Rapport du Bureau des services de contrôle interne, op. cit., Introduction et par. 6 et 7.
- <sup>49</sup> Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, cinquante-troisième session A/53/691, 20 novembre 1998, par. 14 à 16.
- <sup>50</sup> Consultants et vacataires, op. cit., tableaux 1 et 8 de l'annexe, budget-programme proposé pour l'exercice biennal 1998-1999, op. cit., tableaux 4 et 9.
- <sup>51</sup> Directives générales concernant l'emploi de consultants au Secrétariat, op. cit., par. 4 c).
- <sup>52</sup> Budget-programme de l'exercice biennal 1996-1997. Second rapport sur l'exécution du budget-programme, op. cit., sect. II, états 2 et 3.



## Annexe

### Répartition géographique des consultants, 1998

<i>Région et pays</i>	<i>Nombre de consultants</i>	<i>Nombre de contrats</i>	<i>Nombre de journées de travail</i>	<i>Montant des honoraires (en milliers de dollars)</i>
<b>Afrique</b>				
Afrique du Sud	17	20	517	98
Algérie	8	9	528	134
Angola	0	0	0	0
Bénin	11	17	1 141	194
Botswana	1	1	21	8
Burkina Faso	8	8	405	35
Burundi	4	5	177	32
Cameroun	14	15	869	99
Cap-Vert	0	0	0	0
Comores	0	0	0	0
Congo	3	3	294	34
Côte d'Ivoire	4	4	399	57
Djibouti	0	0	0	0
Égypte	39	42	2 626	288
Érythrée	1	1	60	7
Éthiopie	35	57	3 762	246
Gabon	1	1	90	n.d.
Gambie	4	5	431	30
Ghana	12	13	1 247	126
Guinée	2	2	89	4
Guinée-Bissau	1	2	90	15
Guinée équatoriale	0	0	0	0
Jamahiriya arabe libyenne	0	0	0	0
Kenya	41	57	3 601	521
Lesotho	1	1	266	1
Libéria	2	4	434	62
Madagascar	6	7	375	31
Malawi	2	2	121	21
Mali	4	4	460	20
Maroc	15	16	1 024	104
Maurice	3	3	146	16
Mauritanie	9	10	378	74
Mozambique	2	2	61	8
Namibie	1	1	266	n.d.
Niger	1	1	34	5
Nigéria	6	9	460	48
Ouganda	6	9	680	79
République centrafricaine	2	2	59	17
République démocratique du Congo	2	2	72	11
République-Unie de Tanzanie	12	17	1 152	107

<i>Région et pays</i>	<i>Nombre de consultants</i>	<i>Nombre de contrats</i>	<i>Nombre de journées de travail</i>	<i>Montant des honoraires (en milliers de dollars)</i>
Rwanda	3	4	261	36
Sao Tomé-et-Principe	1	1	167	38
Sénégal	29	33	1 551	322
Seychelles	0	0	0	0
Sierra Leone	5	4	340	22
Somalie	1	1	21	1
Soudan	2	2	143	6
Swaziland	0	0	0	0
Tchad	1	1	122	5
Togo	2	4	162	10
Tunisie	16	21	823	175
Zambie	9	11	860	46
Zimbabwe	8	9	442	42
<b>Total régional</b>	<b>357</b>	<b>443</b>	<b>27 227</b>	<b>3 235</b>
<b>Asie et Pacifique</b>				
Australie	51	73	3 871	586
Bangladesh	27	37	1 912	201
Bhoutan	1	1	60	4
Brunéi Darussalam	0	0	0	0
Cambodge	4	4	145	9
Chine	39	43	2 235	293
Fidji	4	5	177	18
Îles Marshall	0	0	0	0
Îles Salomon	1	1	50	5
Inde	73	84	5 279	768
Indonésie	17	18	1 033	79
Japon	24	25	2 195	210
Malaisie	21	23	962	85
Maldives	2	2	92	4
Micronésie (États fédérés de)	0	0	0	0
Mongolie	4	4	155	8
Myanmar	3	4	180	6
Népal	18	18	2 932	84
Nouvelle-Zélande	10	12	611	93
Pakistan	21	22	1 523	130
Palaos	4	4	217	16
Papouasie-Nouvelle-Guinée	2	3	112	15
Philippines	44	58	4 018	258
République de Corée	18	20	1 197	81
République démocratique populaire lao	5	5	230	10
République populaire démocratique de Corée	3	3	194	9
Samoa	1	1	30	6
Singapour	8	9	658	43

<i>Région et pays</i>	<i>Nombre de consultants</i>	<i>Nombre de contrats</i>	<i>Nombre de journées de travail</i>	<i>Montant des honoraires (en milliers de dollars)</i>
Sri Lanka	25	34	1 873	229
Thaïlande	36	44	2 104	164
Tonga	0	0	0	0
Vanuatu	0	0	0	0
Viet Nam	17	18	1 278	63
<b>Total régional</b>	<b>483</b>	<b>575</b>	<b>35 323</b>	<b>3 477</b>
<b>Europe de l'Est</b>				
Albanie	9	13	1 744	35
Arménie	6	8	613	13
Azerbaïdjan	2	2	162	5
Bélarus	1	1	21	1
Bosnie-Herzégovine	36	215	2 506	220
Bulgarie	9	9	910	50
Croatie	34	148	1 485	187
Estonie	2	2	36	6
Ex-République yougoslave de Macédoine	4	4	189	22
Fédération de Russie	31	38	1 882	166
Géorgie	2	2	188	6
Hongrie	8	8	170	34
Kazakhstan	8	9	356	11
Kirghizistan	4	4	233	4
Lettonie	2	3	84	11
Lituanie	1	1	29	3
Ouzbékistan	7	8	444	13
Pologne	8	9	269	69
République de Moldova	1	1	29	4
République tchèque	5	7	584	72
Roumanie	12	12	1 137	51
Slovaquie	3	3	123	8
Slovénie	2	3	79	7
Tadjikistan	3	3	223	4
Turkménistan	3	3	132	4
Ukraine	3	3	290	35
Yougoslavie	21	39	1 155	137
<b>Total régional</b>	<b>227</b>	<b>558</b>	<b>15 073</b>	<b>1 178</b>
<b>Europe de l'Ouest</b>				
Allemagne	47	60	2 911	402
Andorre	0	0	0	0
Autriche	12	14	620	132
Belgique	26	40	2 384	598
Danemark	14	14	707	99
Espagne	20	26	817	105
Finlande	9	10	600	62
France	127	179	9 086	1 385

<i>Région et pays</i>	<i>Nombre de consultants</i>	<i>Nombre de contrats</i>	<i>Nombre de journées de travail</i>	<i>Montant des honoraires (en milliers de dollars)</i>
Grèce	6	7	796	84
Irlande	21	26	1 614	316
Islande	0	0	0	0
Italie	42	48	2 749	354
Liechtenstein	0	0	0	0
Luxembourg	0	0	0	0
Malte	0	0	0	0
Monaco	0	0	0	0
Norvège	8	10	333	60
Pays-Bas	91	126	5 709	823
Portugal	5	5	107	23
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	251	337	17 006	2 583
Saint-Marin	0	0	0	0
Suède	31	35	2 343	282
<b>Total régional</b>	<b>710</b>	<b>937</b>	<b>47 782</b>	<b>7 308</b>
<b>Amérique latine</b>				
Argentine	62	85	2 946	466
Bolivie	11	11	545	125
Brésil	50	56	3 219	422
Chili	119	166	5 295	878
Colombie	35	41	2 266	295
Costa Rica	8	8	463	162
Cuba	3	3	86	17
El Salvador	5	6	280	48
Équateur	11	13	813	144
Guatemala	9	12	384	67
Haïti	7	12	498	56
Honduras	3	6	135	20
Mexique	22	22	949	149
Nicaragua	2	2	39	9
Panama	2	2	36	9
Paraguay	1	1	120	8
Pérou	25	43	2 109	320
République dominicaine	3	4	209	33
Suriname	0	0	0	0
Uruguay	19	23	1 168	169
Venezuela	8	10	587	62
<b>Total régional</b>	<b>405</b>	<b>526</b>	<b>22 147</b>	<b>3 459</b>

<i>Région et pays</i>	<i>Nombre de consultants</i>	<i>Nombre de contrats</i>	<i>Nombre de journées de travail</i>	<i>Montant des honoraires (en milliers de dollars)</i>
<b>Moyen-Orient</b>				
Afghanistan	0	0	0	0
Arabie saoudite	3	3	290	16
Bahreïn	1	1	30	1
Chypre	0	0	0	0
Émirats arabes unis	1	1	65	1
Iran (République islamique d')	17	22	1 684	133
Iraq	5	5	176	12
Israël	9	17	365	92
Jordanie	23	25	1 529	206
Koweït	1	1	30	1
Liban	25	30	2 370	177
Oman	1	1	30	1
Qatar	1	1	35	1
République arabe syrienne	7	9	491	36
Turquie	9	9	955	89
Yémen	3	4	184	14
<b>Total régional</b>	<b>106</b>	<b>129</b>	<b>8 234</b>	<b>780</b>
<b>Amérique du Nord et Caraïbes</b>				
Antigua-et-Barbuda	2	3	401	147
Bahamas	0	0	0	0
Barbade	1	1	60	8
Belize	0	0	0	0
Canada	93	132	7 518	1 172
Dominique	0	0	0	0
États-Unis d'Amérique	311	397	24 039	3 525
Grenade	0	0	0	0
Guyana	2	3	93	30
Jamaïque	12	13	996	153
Sainte-Lucie	0	0	0	0
Saint-Kitts-et-Nevis	0	0	0	0
Saint-Vincent-et-les Grenadines	1	2	127	21
Trinité-et-Tobago	3	3	145	16
<b>Total régional</b>	<b>425</b>	<b>554</b>	<b>33 379</b>	<b>5 072</b>
<b>Divers</b>				
Palestine	0	0	0	0
Suisse	34	39	1 874	386

<i>Région et pays</i>	<i>Nombre de consultants</i>	<i>Nombre de contrats</i>	<i>Nombre de journées de travail</i>	<i>Montant des honoraires (en milliers de dollars)</i>
Apatrides	0	0	0	0
<b>Total partiel</b>	<b>34</b>	<b>39</b>	<b>1 874</b>	<b>386</b>
Nationalité non précisée	28	35	1 122	190
<b>Total général</b>	<b>2 775</b>	<b>3 796</b>	<b>192 161</b>	<b>25 085</b>

*Source* : « Consultants et vacataires. Rapport du Secrétaire général », août 1999, A/C.5/54/4, annexe I, tableau 2.