

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

Deuxième partie : études de cas

**(Centre international de calcul, Service médical commun,
Section de la formation et des examens, Groupe de la valise
diplomatique et Service commun d'achats)**

par

*Homero L. Hernández
Raúl Quijano*

Corps commun d'inspection



**Genève
2000**

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
SIGLES		vi
RÉSUMÉ, OBJET, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		vii
I. INTRODUCTION	1 - 8	1
II. CENTRE INTERNATIONAL DE CALCUL	9 – 30	3
A. Mandat	9 – 11	3
B. Champ d'activité.....	12 – 17	3
C. Structure	18	5
D. Évolution du budget et des effectifs.....	19 – 20	6
E. Financement	21 – 22	6
F. Gestion et responsabilité	23 – 24	7
G. Qualité et efficacité	25	7
H. Innovations techniques.....	26	8
I. Obstacles	27	8
J. Enseignements	28 – 29	8
K. Potentiel de développement	30	9
L. Renforcement		9
Organigramme		10
III. SERVICE MÉDICAL COMMUN	31 – 70	11
A. Mandat	31 – 32	11
B. Champ d'activité.....	33 – 34	12
C. Structure	35 – 47	12
D. Évolution du budget et des effectifs.....	48 – 49	16
E. Financement	50 – 51	17
F. Gestion et responsabilité	52 – 57	18
G. Qualité et efficacité	58 – 60	19
H. Innovations techniques.....	61	20
I. Obstacles	62 – 64	20
J. Enseignements	65 – 67	21
K. Potentiel de développement	68 – 70	21
L. Renforcement		22
IV. SECTION DE LA FORMATION ET DES EXAMENS	71 – 89	23
A. Mandat	71 – 72	23
B. Champ d'activité.....	73 – 75	23
C. Structure	76 – 78	24

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
D. Évolution du budget et des effectifs.....	79	25
E. Financement	80	26
F. Gestion et responsabilité.....	81 – 83	26
G. Qualité et efficacité	84	26
H. Innovations techniques.....	85	27
I. Obstacles	86	27
J. Enseignements	87 – 88	27
K. Potentiel de développement	89	27
L. Renforcement		27
V. GROUPE DE LA VALISE DIPLOMATIQUE.....	90 – 109	28
A. Mandat	90 – 91	28
B. Champ d'activité.....	92 – 93	28
C. Structure	94	28
D. Évolution du budget et des effectifs.....	95	28
E. Financement	96 – 97	29
F. Gestion et responsabilité.....	98 – 100	30
G. Qualité et efficacité	101	31
H. Innovations techniques.....	102 – 103	31
I. Obstacles	104	32
J. Enseignements	105	32
K. Potentiel de développement	106 – 107	32
L. Renforcement	108 – 109	33
VI. SERVICE COMMUN D'ACHATS	110 – 130	34
A. Mandat	110 – 112	34
B. Champ d'activité.....	113	34
C. Structure	114 – 115	35
D. Évolution du budget et des effectifs.....	116 – 117	35
E. Financement	118	35
F. Gestion et responsabilité.....	119 – 122	36
G. Qualité et efficacité	123 – 126	36
H. Innovations techniques.....	127	37
I. Obstacles	128	37
J. Enseignements	129	37
K. Potentiel de développement	130	38
L. Renforcement		38

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
VII. SYNTHÈSE	131 – 142	39
A. Contexte général	131 – 133	39
B. Intégration électronique	134 – 136	39
C. Gestion et responsabilité	137 – 138	40
D. Normes de qualité et d'efficacité.....	139	41
E. Établissement des coûts, budgétisation et financement	140 – 141	41
F. Un réseau mondial de services communs	142	42

LISTE DES TABLEAUX

1. Évolution du budget et des effectifs du CIC	6
2. Structure du SMC	12
3. Réorganisation organique du SMC (critère de la proximité)	15
4. Évolution du budget et des effectifs du SMC.....	17
5. Partage des coûts du SMC.....	17
6. Évolution du budget et des effectifs de la Section de la formation et des examens.....	25
7. Évolution du budget et des effectifs du Groupe de la valise diplomatique	29
8. Organisations et organismes des Nations Unies appelés à payer pour l'emploi de la valise diplomatique	30
9. Volume des envois et frais de transport	30

SIGLES

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BSAI	Bureau des services d'achats interorganisations
CAC	Comité administratif de coordination
CCI	Corps commun d'inspection
CCQA	Comité consultatif pour les questions administratives
CCSI	Comité de coordination des systèmes d'information
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CESAO	Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale
CIC	Centre international de calcul
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COE	Conseil œcuménique des Églises
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FICSA	Fédération des associations de fonctionnaires internationaux
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HABITAT	Centre des Nations Unies pour les établissements humains
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IATA	Association du transport aérien international
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SCA	Service commun d'achats
SMC	Service médical commun
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VNU	Programme des Volontaires des Nations Unies

RÉSUMÉ, OBJET, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le présent document, qui contient des études de cas, a pour objet de définir les points forts et les points faibles de certains services communs afin d'en tirer des enseignements utiles pour appliquer le plan d'action concernant les services communs de Genève (2000-2010) qui est recommandé dans la première partie de ce rapport, intitulée "Vue d'ensemble de la coopération et de la coordination administratives" (JIU/REP/98/4; A/53/787).

La première partie de ce rapport est une analyse transversale des grands problèmes d'orientation et d'organisation posés par la coopération administrative. La deuxième partie est consacrée à l'examen de cinq services communs établis à Genève : le Centre international de calcul, le Service médical commun, la Section de la formation et des examens, le Groupe de la valise diplomatique et le Service commun d'achats. Les critères de sélection ainsi que le cadre de l'analyse sont exposés dans l'introduction. Les différents services sont examinés dans les chapitres II à VI. Le chapitre VII est une synthèse des études de cas. Les principales conclusions des inspecteurs sont présentées ci-après.

Le vaste champ d'activité intersecrétariats et le succès relatif de certains des services étudiés dans le présent document prouvent amplement qu'il est possible, moyennant certaines améliorations, d'établir des mécanismes de coopération similaires pour beaucoup d'autres fonctions d'appui administratif qui sont aujourd'hui exercées séparément par chaque organisme. L'intégration ou l'interconnexion électroniques de tous les organismes concernés faciliteraient l'élargissement des services communs et en augmenteraient l'efficacité ainsi que la rentabilité. La coopération associée à une pleine intégration permettrait aux organismes de réduire considérablement leurs dépenses d'administration et d'informatique pendant la décennie sur laquelle porte le plan d'action pour les services communs à Genève qui est recommandé dans la première partie de ce rapport.

Malgré ces perspectives de réduction générale des coûts, l'attitude des organismes à l'égard des services communs à Genève est loin d'être encourageante. Les possibilités offertes par les services communs existants (comme le Centre international de calcul, le Service commun des achats et la Section de la formation et des examens) ne sont pas pleinement mises à profit pour abaisser les dépenses d'administration et d'informatique. Pis encore, on observe un mouvement "centrifuge", certains organismes s'étant dissociés de services communs ou ayant annoncé leur intention de ne plus y participer. Ces décisions, qui sapent les fondements institutionnels du système commun des Nations Unies, donnent à penser que certains secrétariats ne comprennent pas très bien l'architecture de ce système, dont le regroupement de services administratifs et techniques fait partie intégrante.

Les études de cas présentées ci-après confirment la nécessité d'agir à un niveau élevé, de faire preuve d'initiative et de définir des orientations stratégiques pour les services communs à Genève, qui était déjà soulignée dans la première partie du rapport. La décision du Secrétaire général de renforcer les services communs du système doit être pleinement appliquée dans ce lieu d'affectation. La tâche incombe d'abord au Secrétaire général lui-même, en tant que gardien des accords régissant les relations entre l'ONU et les institutions spécialisées, et en tant que Président du CAC qui est la concrétisation administrative de ces accords.

Les chefs des institutions spécialisées installées à Genève doivent aussi user de leur influence pour que leurs secrétariats respectifs s'emploient à développer les services communs afin de réduire les dépenses d'administration et d'informatique. La volonté d'agir n'est actuellement pas manifeste, comme il ressort des études de cas.

Enfin, les États membres qui ont établi le système des Nations Unies, qui le gouvernement et qui le financent, ont le devoir de le préserver et de le perfectionner, en mettant l'accent sur la limitation des dépenses, l'augmentation de l'efficacité et la concentration des efforts sur l'exécution des mandats fondamentaux. Il est donc indispensable que les organes directeurs appuient fermement et de façon coordonnée le renforcement des services communs à Genève, afin qu'y soient également généralisés les services administratifs conjoints qui existent déjà depuis de nombreuses années à Vienne et ceux qui sont actuellement développés au Siège de l'ONU, à New York, ainsi que dans des lieux d'affectation hors siège.

À cet égard, l'attention est appelée sur la résolution 54/255 adoptée le 4 mai 2000 par l'Assemblée générale qui a approuvé les recommandations figurant dans la première partie du présent rapport, encouragé le Secrétaire général et le CAC "à prendre des mesures concrètes pour renforcer les services communs" et invité "les organes délibérants d'autres organisations à prendre une décision analogue en s'inspirant de la présente résolution".

La première partie de ce rapport contient des recommandations générales concernant l'établissement d'un nouveau cadre pour les services communs à Genève, et la deuxième partie des recommandations particulières pour chacun des services examinés. Les recommandations faites pour les trois services gérés ou accueillis par l'ONUG (la Section de la formation et des examens, le Service médical commun et le Service commun d'achats), pourraient être applicables à d'autres services similaires de l'Office qui ne sont pas examinés ici, en particulier celles qui portent sur les effectifs, la "visibilité" structurelle, les textes réglementaires ou les formules de calcul et de répartition des coûts. Conscients des inconvénients que présente cette démarche fragmentaire, les inspecteurs considèrent que les recommandations relatives aux trois services en question correspondent à une première série d'améliorations et devraient aussi servir de guide pour la réforme plus générale des services communs de l'ONUG, proposée dans la première partie du rapport.

Recommandation 1 : Centre international de calcul (CIC)

- a) Vu le rôle de plus en plus important joué par le Centre, qui a pour mission de fournir des services informatiques au système commun, et la nécessité de renforcer ses liens avec ce système, le CAC devrait envisager une association plus étroite entre le CIC et le Comité de coordination des systèmes d'information (CCSI), d'autant plus que la composition du comité de gestion du Centre est pratiquement la même que celle du CCSI; les deux organes pourraient être transformés en deux sous-comités d'un comité des techniques et systèmes d'information du CAC;
- b) Par souci de transparence et pour favoriser une amélioration continue des services, les représentants siégeant au comité de direction du CIC devraient exposer à leurs collègues, à chaque session du Comité, les raisons (qualité des services, efficacité, prix, etc.) pour lesquelles leur organisme préfère (le cas échéant) ne pas faire appel aux services du CIC et

utiliser plutôt des services internes ou extérieurs. Ces échanges d'informations devraient être systématiques, ce qui permettrait au Centre d'adapter ses activités comme il convient pour gagner la confiance de tous ses membres, à la lumière des raisons invoquées;

- c) Le comité de direction du CIC devrait charger des vérificateurs techniques indépendants de comparer régulièrement la qualité, l'efficacité et les coûts unitaires des services du Centre avec ceux des services internes analogues des organismes participants;
- d) Le comité de direction du CIC devrait instaurer une politique de détachement et d'échange de personnel entre le Centre et ses organismes membres afin, entre autres, d'atténuer les problèmes d'effectifs du CIC et de renforcer la synergie et les communications entre le Centre et les services informatiques de ses membres;
- e) Les organismes membres du CIC devraient étudier sérieusement la possibilité et l'intérêt à long terme de concentrer leurs efforts sur les aspects stratégiques de la gestion de l'informatique, tout en favorisant le regroupement du personnel et des fonctions techniques au sein du CIC et en recherchant des solutions communes aux nouveaux problèmes qui se posent dans le secteur de l'informatique;
- f) Les membres du CIC qui se proposent de moins recourir aux services du Centre ou qui ont annoncé leur intention de ne plus coopérer avec lui devraient revoir leur décision compte tenu des textes et directives concernant les services communs, et en particulier de la résolution 54/255 adoptée le 4 mai 2000 par l'Assemblée générale qui a, entre autres, encouragé le Secrétaire général et le CAC à "prendre des mesures concrètes pour renforcer les services communs" et invité "les organes délibérants d'autres organisations à prendre une décision analogue".

Recommandation 2 : Service médical commun (SMC)

- a) On devrait étudier la possibilité de réorganiser le SMC en quatre unités, et de reclasser les postes de médecin de ces unités, comme il est proposé au paragraphe 43;
- b) Le SMC devrait avoir un comité de direction plus structuré, analogue à celui du CIC, auquel siègeraient les responsables des régimes d'assurance du personnel ainsi que des membres des organes de représentation du personnel à Genève. Des mesures devraient être prises pour rendre le Service médical plus indépendant de ses organismes membres et pour assurer un contrôle efficace de ses activités par le comité de direction proposé, l'OMS ne fournissant qu'un appui administratif déterminé par le comité;
- c) Les organismes membres du Service médical commun devraient harmoniser leurs régimes d'assurance du personnel pour que tous les fonctionnaires soient traités sur un pied d'égalité et bénéficient des mêmes prestations, conformément à l'esprit et à la lettre du système commun; ils devraient par la suite s'efforcer d'établir, comme l'ont fait les organismes établis de New York, un régime d'assurance unique pour les fonctionnaires en poste à Genève, afin de retirer un maximum d'avantages du partage des risques, de la centralisation des opérations informatiques et des économies d'échelle;

- d) Dans le cadre de la décentralisation en cours à l'Organisation des Nations Unies, l'ONUG devrait pouvoir créer son propre comité consultatif pour les demandes d'indemnisation en cas de maladie, d'accident ou de décès, indépendant de celui du Siège; il doit être pleinement admis que le SMC est une autorité médicale indépendante;
- e) Les organismes des Nations Unies installés à Genève devraient préparer l'avenir du SMC en faisant preuve de clairvoyance et d'initiative, comme il est indiqué aux paragraphes 68 à 70, considérant l'augmentation des dépenses de santé supportées par les organismes et par le personnel, ainsi que la nécessité de renforcer considérablement l'appui médical du Service aux fonctionnaires en poste sur le terrain. Il conviendrait à cet égard de tirer des leçons de l'expérience du service médical de l'OMPI, lequel devrait réintégrer un SMC réformé et renforcé, compte tenu en particulier de la résolution 54/255 adoptée par l'Assemblée générale le 4 mai 2000.

Recommandation 3 : Section de la formation et des examens

- a) Les services et programmes de formation du personnel devraient être réorganisés à Genève ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 78 du présent document;
- b) Il faudrait réviser le mandat de la Section pour en faire un véritable instrument commun au service de la communauté internationale de Genève;
- c) Il faudrait aussi revoir le prix de ses services afin de tenir compte des coûts réels, directs et indirects, qui doivent servir de base pour la comptabilité analytique et les éventuels accords de partage des coûts;
- d) Le budget de la Section devrait être consolidé et englober la part des fonds administrés par le Siège ainsi que les ressources informatiques administrées par le Comité des innovations techniques; il convient cependant de répartir clairement les ressources entre les différents programmes de formation et de ne pas autoriser le financement croisé entre ceux-ci, suivant la règle appliquée par le CIC.

Recommandation 4 : Groupe de la valise diplomatique

Les mesures proposées aux paragraphes 107 à 109 pour moderniser le Groupe de la valise diplomatique devraient être examinées par le Secrétaire général.

Recommandation 5 : Service commun d'achats (SCA)

Pour la révision du mandat du Service commun d'achats, le Conseil de direction devrait :

- a) Tirer des leçons des réformes effectuées ou entreprises au Siège de l'ONU dans ce domaine, et envisager sérieusement de confier aux membres du SCA des responsabilités centralisées en matière d'achat, par catégorie de produits;
- b) Revoir l'effectif et la structure actuels du secrétariat du Service en vue d'accroître son rôle technique et administratif dans l'exécution des tâches confiées à un SCA renforcé, ou reconsidérer ses fonctions à la lumière de l'alinéa a) ci-dessus;

- c) Veiller à ce que le budget du secrétariat et des activités tienne compte de la totalité des coûts réels, pour faciliter la comptabilité analytique et le partage des coûts et en accroître la transparence;
- d) Établir chaque année des objectifs pour la valeur des achats groupés du SCA, en fixant en particulier des quotas annuels pour les produits informatiques et les services contractuels acquis par son intermédiaire, afin que l'on puisse quantifier l'utilité du Service et s'assurer qu'elle dépasse les coûts réels supportés par les organismes membres;
- e) En outre, l'ONUG, qui accueille le SCA, devrait clairement indiquer dans son organigramme que le secrétariat du Service et ceux d'autres services communs analogues sont des entités interorganisations distinctes, pour les rendre plus "visibles" et bien montrer leur importance en tant qu'éléments intégrateurs du système commun.

Recommandation 6 : Division de l'administration et Division des services de conférence de l'ONUG

Les deux parties du présent rapport insistent l'une et l'autre sur le renforcement du rôle central de l'ONUG dans la promotion et la facilitation de la coopération et de la coordination administratives à Genève, et en particulier dans l'application de la résolution 54/255 de l'Assemblée générale, en date du 4 mai 2000. Dans cette optique, le Secrétaire général devrait envisager de rebaptiser la Division de l'administration "Division des services administratifs communs" et la Division des services de conférence "Division des services communs de conférence", pour indiquer plus clairement leur caractère interorganisations, en soulignant la nécessité d'améliorer considérablement l'efficacité de ces divisions pour que l'élargissement proposé de leurs services suscite et serve l'intérêt des organismes établis à Genève.

I. INTRODUCTION

1. La première partie du rapport du CCI sur les services communs du système des Nations Unies à Genève (JIU/REP/98/4; A/53/787) donne une vue d'ensemble de la coopération et de la coordination administratives entre les secrétariats des organismes des Nations Unies installés dans cette ville. Elle traite de questions générales d'orientation, d'organisation et d'administration, en mettant tout particulièrement l'accent sur l'infrastructure des services communs à l'ONUG. Les inspecteurs recommandent aussi l'établissement d'un nouveau cadre de collaboration, avec en particulier la mise en place de trois centres de services communs et l'intégration des systèmes d'information pour faciliter le regroupement de services d'appui administratif intersecrétariats. Cette proposition devrait permettre aux secrétariats d'alléger leur structure, de réduire leurs frais généraux et de concentrer davantage leurs ressources sur l'exécution de leurs mandats respectifs.

2. Les recommandations figurant dans la première partie du rapport ont été approuvées par l'Assemblée générale dans sa résolution 54/255 du 4 mai 2000.

3. La deuxième partie porte sur cinq services communs : le Centre international de calcul, le Service médical commun, la Section de la formation et des examens, le Groupe de la valise diplomatique et le Service commun d'achats. Ces services ont été sélectionnés sur la base de deux critères principaux :

a) L'étendue de leur champ d'activité intersecrétariats ou géographique (CIC, SMC, valise diplomatique);

b) Leur potentiel de développement conjoint par les organismes établis à Genève (achats et formation).

4. Parmi les services étudiés, seul le CIC a été expressément constitué en tant que service commun en application d'une résolution (la résolution 2741 (XXV) adoptée par l'Assemblée générale le 17 décembre 1970). Le Centre est également un des rares mécanismes de coopération intersecrétariats de Genève à avoir un organe efficace de contrôle administratif. Il est géré directement par l'OMS pour le compte des autres organismes participants qui approuvent conjointement son budget. Les autres services communs examinés dans le présent document sont gérés (Groupe de la valise diplomatique et Section de la formation et des examens) ou hébergés (Service commun d'achats) par l'ONUG, et utilisés par les autres organismes sur la base du recouvrement des coûts.

5. L'objet de ces études de cas est de décrire le fonctionnement de certains services communs plus ou moins étendus et plus ou moins efficaces établis par les organismes des Nations Unies installés à Genève, et de définir les principaux éléments à prendre en considération pour la conclusion d'accords de coopération similaires dans d'autres domaines de l'appui administratif (voir la première partie du rapport, chapitre IV, paragraphes 81 à 96 et figures 10 et 11).

6. Les études de cas ont été établies suivant un plan commun comprenant 12 sections :

- A. Mandat, objectifs et principales fonctions;
- B. Champ d'activité;
- C. Structure;
- D. Évolution du budget et des effectifs;
- E. Financement et répartition des coûts;
- F. Gestion et responsabilité (mécanismes de contrôle ou mécanismes consultatifs, comptabilité, suivi des activités, information);
- G. Qualité et efficacité;
- H. Innovations techniques;
- I. Obstacles;
- J. Enseignements;
- K. Potentiel de développement;
- L. Renforcement.

7. Ces études doivent être considérées non pas comme une évaluation approfondie, mais comme une simple analyse de certaines caractéristiques, communes ou non, des services en question, dont les organismes pourraient s'inspirer pour établir et développer d'autres services communs efficaces et faciles à utiliser, qu'ils soient constitués en tant qu'entités indépendantes, comme le CIC, ou gérés par une organisation, comme le Service médical commun et les autres services faisant partie de l'ONUG. Les paramètres utilisés pour ces études pourraient également servir ultérieurement de cadre de référence pour des analyses plus approfondies des services communs en général par les organismes participants ou prestataires.

8. Les études de cas reposent sur des données fournies principalement par les services considérés et complétées par les propres constatations des inspecteurs. Ceux-ci remercient tous les organismes qui leur ont communiqué d'eux-mêmes des renseignements supplémentaires pour l'établissement du présent document.

II. CENTRE INTERNATIONAL DE CALCUL

A. Mandat

9. Créé en application de la résolution 2741 (XXV) de l'Assemblée générale, en date du 17 décembre 1970, le CIC est aujourd'hui le plus important mécanisme de coopération du système des Nations Unies et le principal centre de connaissances et de ressources pour la fourniture de services informatiques. Bien qu'il n'ait pas de statuts officiels et qu'il n'ait pas fait l'objet d'un accord interorganisations (c'est plutôt un arrangement facultatif), son rôle en tant que centre de services techniques pour le système commun n'a cessé de croître au fil des ans : le nombre d'organismes participants est ainsi passé de 3 seulement en 1971 (ONU, PNUD et OMS) à 29 au 31 décembre 1999 (voir plus loin). Son mandat qui est resté pratiquement le même depuis 1970, est en train d'être révisé compte tenu de l'évolution du secteur de l'informatique et de ses conséquences pour les membres du Centre.

10. Dans le cadre de son mandat, le CIC fournit de nombreux services qui peuvent être regroupés en grandes catégories :

- a) Traitement de données par ordinateur;
- b) Télécommunications (Internet, messagerie, télécopie, interconnexion, etc.);
- c) Services professionnels et administratifs;
- d) Logiciels d'application;
- e) Gérance informatique et gestion de systèmes;
- f) Stockage de données;
- g) Services d'impression;
- h) Acquisitions et services spécialisés.

11. Les renseignements fournis par le CIC pour la présente étude montrent que la demande de services a considérablement augmenté depuis 1994. Cela tient à la complexité croissante de l'informatique, au fait que les organismes manquent de personnel dans ce secteur, et à ce que le Centre permet de faire des économies d'échelle et offre des conditions plus favorables que les prestataires de services du secteur privé. Le CIC appelle aussi l'attention sur l'évolution des besoins de ses membres et notamment sur la nécessité d'accroître la capacité informatique et d'adopter de nouveaux systèmes (systèmes de planification des ressources, intranet, systèmes de gestion des opérations, etc.).

B. Champ d'activité

12. Avec 29 membres, dont les institutions financières multilatérales, le CIC est un des rares mécanismes de coopération intersecrétariats qui repose sur une très large participation. Il fournit aussi des services à des organismes extérieurs au système des Nations Unies, comme le Comité international de la Croix-Rouge, l'IATA, plusieurs ONG et d'autres organisations. Sur le plan géographique, son champ d'activité englobe tous les principaux lieux d'affectation du système.

13. Le Centre offre une vaste gamme de services, mais ses membres sont loin de les utiliser tous dans la même mesure. Voici un résumé de la situation actuelle :

- a) Utilisateurs : plus d'un million de dollars É.-U. par an (par ordre alphabétique)

Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (New York)
Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
Organisation des Nations Unies (New York)
Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
Organisation mondiale de la santé
Organisation mondiale du commerce
Programme alimentaire mondial

- b) Utilisateurs : entre 50 000 dollars et un million de dollars É.-U. par an

Bureau international d'éducation
Centre du commerce international CNUCED/OMC
Comité de coordination des systèmes d'information
Commission d'indemnisation des Nations Unies
Commission économique pour l'Europe
Fonds international de développement agricole (Rome)
Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social
Office des Nations Unies à Genève
Organisation internationale du Travail (forte réduction annoncée à partir de 2000)
Organisation maritime internationale (Londres)

- c) Organismes partenaires : Organismes n'utilisant pas les services du CIC au-delà de 50 000 dollars par an ou participant seulement aux réunions du comité de direction

Agence internationale de l'énergie atomique (Vienne) (l'AIEA a annoncé qu'elle se retirerait du Centre dans deux ans)
Banque mondiale (Washington)
Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (en 2000)
Fonds des Nations Unies pour l'enfance (New York et Genève)
Fonds monétaire international (Washington et Genève)
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Rome)
Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (Vienne)
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Paris)
Organisation météorologique mondiale (l'OMM a annoncé qu'elle se retirerait du Centre dans deux ans)
Programme des Nations Unies pour le développement (New York et Genève)
Programme des Nations Unies pour l'environnement (bureaux de Genève)
Union internationale des télécommunications

14. Il va sans dire que plus les organismes seront nombreux à utiliser les services du CIC et à participer ainsi au financement de son budget, plus le Centre sera rentable et plus il sera incité à œuvrer avec un maximum d'efficacité dans l'intérêt de tous ses membres. Le CIC est un mécanisme souple dont les membres sont libres de choisir leurs sources de services informatiques, mais son rôle dans le système des Nations Unies n'est pas limité à la prestation de

ce type de services. Il doit également être considéré comme un important forum permettant d'échanger régulièrement des informations techniques, de se tenir au courant de l'évolution rapide de l'informatique et de coopérer à la recherche de solutions aux problèmes communs. Récemment, par exemple, ses activités ont porté sur le "bogue" de l'an 2000 et sur la technologie Internet.

15. Le retrait d'un ou de plusieurs secrétariats ne peut que pénaliser les autres membres, la réduction des économies d'échelle risquant en particulier de provoquer un renchérissement des services et une sous-exploitation du potentiel, sans compter que pareille décision créerait un précédent fâcheux à une époque où l'on met de plus en plus l'accent sur le renforcement des services communs, dont la nécessité a encore été soulignée dernièrement par l'Assemblée générale dans sa résolution 54/255 du 4 mai 2000. En outre, l'établissement de services communs est expressément prévu dans les accords régissant les relations entre l'ONU et les institutions spécialisées et l'AIEA, aussi le départ d'un organisme peut-il constituer une violation de ses obligations contractuelles en tant que membre du système.

16. Certes, les membres du CIC doivent pouvoir conserver une certaine marge de manœuvre pour le choix des services et de leurs sources, mais l'imprévisibilité de l'évolution dans le secteur de l'informatique et les risques qu'elle comporte pour tous les organismes du système justifient une coopération plus structurée et plus disciplinée pour mieux faire face aux éventuels problèmes. Qui plus est, les organismes peuvent difficilement invoquer leurs particularités pour pratiquer une politique isolationniste, puisque tout service commun doit en principe être suffisamment souple pour pouvoir s'adapter aux différents besoins des participants.

17. Ces considérations militent en faveur de la préservation et même du renforcement du vaste capital informatique commun que représente le CIC, dans l'intérêt de tous les secrétariats. Le retrait étant une solution contre-productive et isolationniste, le mieux pour les participants aux services communs en général est de contribuer activement à l'amélioration constante de ces services afin qu'ils atteignent le niveau d'efficacité, de rentabilité et d'utilité défini et jugé acceptable par tous les intéressés, pris collectivement et individuellement. L'harmonisation des orientations, du matériel et des systèmes devrait faciliter et stimuler la collaboration et la fourniture centralisée de services techniques. Les différents organismes pourraient axer de plus en plus leurs efforts sur les aspects stratégiques de la gestion de l'informatique.

C. Structure

18. L'organigramme actuel du CIC est présenté à la page 10.

D. Évolution du budget et des effectifs

TABLEAU 1

	Budget (en milliers de dollars É.-U.)			Effectifs		
	Budget ordinaire	Fonds extrabudgétaires	Total	Administrateurs	Agents des services généraux	Total
1980-1981	8 534	1 070	9 604	8	18	26
1990-1991	19 143	4 454	23 597	16	18	34
1996-1997	29 528	845	30 373	25	18	43
1998-1999	31 792	6 068	37 860	25	18	43

19. L'évolution du budget et des effectifs reflète l'essor des services du Centre, dont la "clientèle" va augmentant. Les chiffres témoignent de l'utilité des services qu'il fournit au système des Nations Unies. Le budget établit une distinction entre les coûts variables et les coûts fixes. Les coûts variables correspondent aux services spéciaux fournis aux membres, qui sont répartis entre huit sections de frais représentant les principaux domaines d'activité du CIC. Les coûts fixes comprennent les dépenses de fonctionnement et les frais généraux relatifs, notamment à l'infrastructure de réseau et de télécommunication, au centre d'appel, et à l'appui à la clientèle. Dans le budget de l'exercice 1998-1999, les premiers étaient légèrement supérieurs à 23 millions de dollars É.-U. et les seconds avoisinaient 14 millions. Le CIC exerçant ses activités dans un environnement extrêmement compétitif et dynamique, il est difficile de recommander un rapport "idéal" entre les deux types de coûts, mais il ne fait aucun doute que plus les services du Centre seront utilisés, plus il pourra limiter ces dépenses.

20. En ce qui concerne les effectifs, un membre du CIC a fait observer qu'ils n'avaient pas augmenté depuis l'exercice biennal 1996-1997, comme le montre le tableau 1 ci-dessus. Les membres du Centre utilisent de plus en plus l'Internet, aussi le CIC devra-t-il ajuster le profil, sinon le niveau, de ses effectifs pour pouvoir mieux suivre l'évolution rapide des techniques d'information. L'adaptation est particulièrement difficile pour les organismes qui ont un budget et des compétences limités dans ce domaine – raison de plus pour regrouper les services techniques afin que chaque secrétariat puisse mieux concentrer ses efforts sur les orientations stratégiques.

E. Financement

21. Le CIC s'autofinance en pratiquant le recouvrement intégral des coûts. Les participants fournissent les fonds nécessaires aux activités et aux investissements du Centre, et versent un huitième de leur contribution estimative au début de chaque trimestre de l'exercice biennal. Le montant avancé par chacun est fondé sur ses prévisions concernant l'utilisation des services du Centre. Pour faciliter le calcul du coût des services et des sommes à payer, le CIC envoie périodiquement à ses membres une liste des tarifs indiquant le coût unitaire estimatif de chaque service. L'établissement des coûts unitaires, méthode qui doit être considérée comme un important modèle de comptabilité analytique et de transparence pour tout service commun,

permet de comparer les prix à ceux du secteur privé. En outre, il n'y a pas de financement croisé entre les services. Un organisme membre a cependant mis en cause la formule utilisée par le Centre pour les services internet, qui sont facturés par gigabyte alors que le secteur privé applique un taux forfaitaire.

22. Le budget biennal est financé par les avances trimestrielles des participants, ce qui exige des ajustements financiers constants de la part du Centre et de ses clients. Le moment serait peut-être venu d'étudier de nouveau la possibilité d'établir un cycle de paiement semestriel, (proposition qui avait été examinée mais rejetée par le comité de direction en 1999), afin d'asseoir le financement du CIC sur des bases plus stables, en particulier si certains membres décident de moins utiliser ses services. Un organisme a proposé que le CIC soit autorisé à pratiquer des prix convenus comprenant une légère marge bénéficiaire qui serait utilisée pour la recherche, ce qui ne se fait pas actuellement mais serait pleinement justifié pour maintenir le Centre et ses membres à la pointe du progrès technique.

F. Gestion et responsabilité

23. Le Centre a un mécanisme de contrôle efficace : son comité de direction, auquel siègent les chefs des départements chargés de l'informatique des organismes participants ainsi que des représentants des utilisateurs finals. La gestion courante est confiée au directeur du CIC, qui est nommé par le Secrétaire général de l'ONU sur la recommandation du comité de direction. Le comité se réunit deux fois par an; il examine et approuve le budget-programme et les plans de travail du Centre. Ses membres sont les personnes qui, au sein de leur propre organisme, décident dans quelle mesure celui-ci fera appel aux services du Centre. Ils sont également chargés de fournir des estimations concernant le financement du CIC à leurs organismes respectifs. Le fait que le comité de direction est composé principalement de spécialistes de l'informatique garantit en principe une gestion responsable et efficace du Centre. On peut toutefois se demander comment ces personnes parviennent à concilier leur engagement envers le Centre, considéré comme un service commun, et les intérêts de leur carrière en tant que directeurs des départements chargés de l'informatique des organismes participants. Il n'y a actuellement pas de division bien claire des tâches entre le CIC et les services informatiques internes de ses membres, en particulier pour ce qui est de la distinction entre les fonctions directives et les fonctions techniques.

24. En ce qui concerne le contrôle des activités et l'information, le Centre fournit régulièrement aux participants des données en ligne concernant, entre autres, l'utilisation des différents services. Il procède aussi périodiquement à des évaluations et des comparaisons dont les résultats sont communiqués au comité de direction. Le CIC utilise son centre d'appel pour échanger des informations avec les utilisateurs, et rassemble et analyse des données détaillées sur les problèmes rencontrés ainsi que sur les activités de gestion.

G. Qualité et efficacité

25. Comme on l'a déjà signalé, le CIC procède à des comparaisons et à des évaluations qui, d'après son directeur, prouvent que l'utilisation de ses services permet de faire d'importantes économies. En 1993, 1995, 1998 et 1999, ses activités ont fait l'objet d'un contrôle technique externe qui a été jugé très utile. Le Centre évalue également la qualité de ses services au moyen

de logiciels et d'outils spécialisés, mais estime qu'elle dépend aussi de l'attitude du personnel et notamment de sa motivation et de sa capacité de travailler en équipe. Les inspecteurs n'ont pas eu l'occasion d'étudier si le personnel du Centre était formé et recyclé régulièrement et efficacement de façon à pouvoir suivre l'évolution rapide dans le secteur de l'informatique. À cet égard, ils notent avec préoccupation que les ressources affectées à la formation du personnel ont été réduites de plus de 30 % dans le budget-programme actuel du Centre, pour combler un important déficit du budget précédent.

H. Innovations techniques

26. Le Centre possède actuellement des actifs techniques d'une valeur de 50 millions de dollars É.-U., sous forme de matériel informatique, de logiciels et de dispositifs spécialisés; il détient aussi un important capital intellectuel sous forme de connaissances extrêmement poussées. Toutefois, la durée de vie utile de ces actifs est brève en raison de l'évolution rapide du secteur de l'informatique, qui exige une adaptation, une actualisation et un renouvellement permanents. Le Centre doit également pouvoir compter sur le plein concours des fournisseurs de matériel, faute de quoi il ne saurait garantir la bonne marche de ses activités sept jours sur sept et 24 heures sur 24. Il lui faut donc procéder constamment à des investissements et à des réorganisations pour garder un bon niveau technique et s'adapter aux nouvelles méthodes.

I. Obstacles

27. Il a déjà été question de certains des obstacles financiers auxquels le Centre se heurte actuellement. Ces obstacles, qui limitent sa capacité d'innover et de rester efficace dans un secteur extrêmement compétitif, tiennent à ce que les participants connaissent eux-mêmes des difficultés financières ou rechignent à utiliser pleinement les services du CIC. De surcroît, les activités du Centre exigent toujours plus de connaissances, mais il devient de plus en plus difficile de recruter du personnel expérimenté et spécialisé. Les traitements offerts par le système commun ne sont peut-être pas assez intéressants pour attirer les meilleurs spécialistes de l'informatique. Ce problème pourrait être en partie résolu si l'on établissait une politique d'échange volontaire de personnel entre le Centre et ses organismes membres. Une division plus claire des tâches entre le Centre et les services internes de ses membres (voir le paragraphe 23) contribuerait aussi à atténuer la pénurie de compétences de part et d'autre.

J. Enseignements

28. L'expérience du Centre montre qu'un service commun qui, au départ, n'intéressait que quelques organismes peut se transformer en un vaste mécanisme de coopération à l'échelle du système. On pourrait aussi s'inspirer, pour d'autres services communs, de la méthode de calcul utilisée par le CIC : la tarification des services, la comptabilité analytique et la gestion des coûts sont fondées sur les coûts unitaires, ce qui en accroît la transparence. D'autres services communs pourraient également suivre l'exemple du CIC qui évalue régulièrement ses services en faisant faire des contrôles administratifs et techniques indépendants, pour s'assurer qu'ils sont au moins aussi bons et aussi efficaces que les services offerts par le secteur privé.

29. La comparaison avec le secteur privé n'est cependant pas toujours possible ni même souhaitable pour chaque service commun, en raison de certaines particularités du système qui impose notamment l'application de procédures, règles et principes communs. Mais des comparaisons entre les services communs du système et entre les services d'appui des différents organismes peuvent et devraient être faites régulièrement pour définir les méthodes les plus efficaces et les plus rentables, y compris en ce qui concerne la sous-traitance (voir la figure 10 de la première partie du présent rapport). Il serait, par exemple, intéressant de savoir pourquoi certains organismes mettent moins de temps que d'autres pour accomplir les mêmes tâches (recrutement, achats, administration de la justice, traitement des demandes de remboursement des frais de voyage ou des frais médicaux, versement de l'indemnité pour frais d'études, etc.).

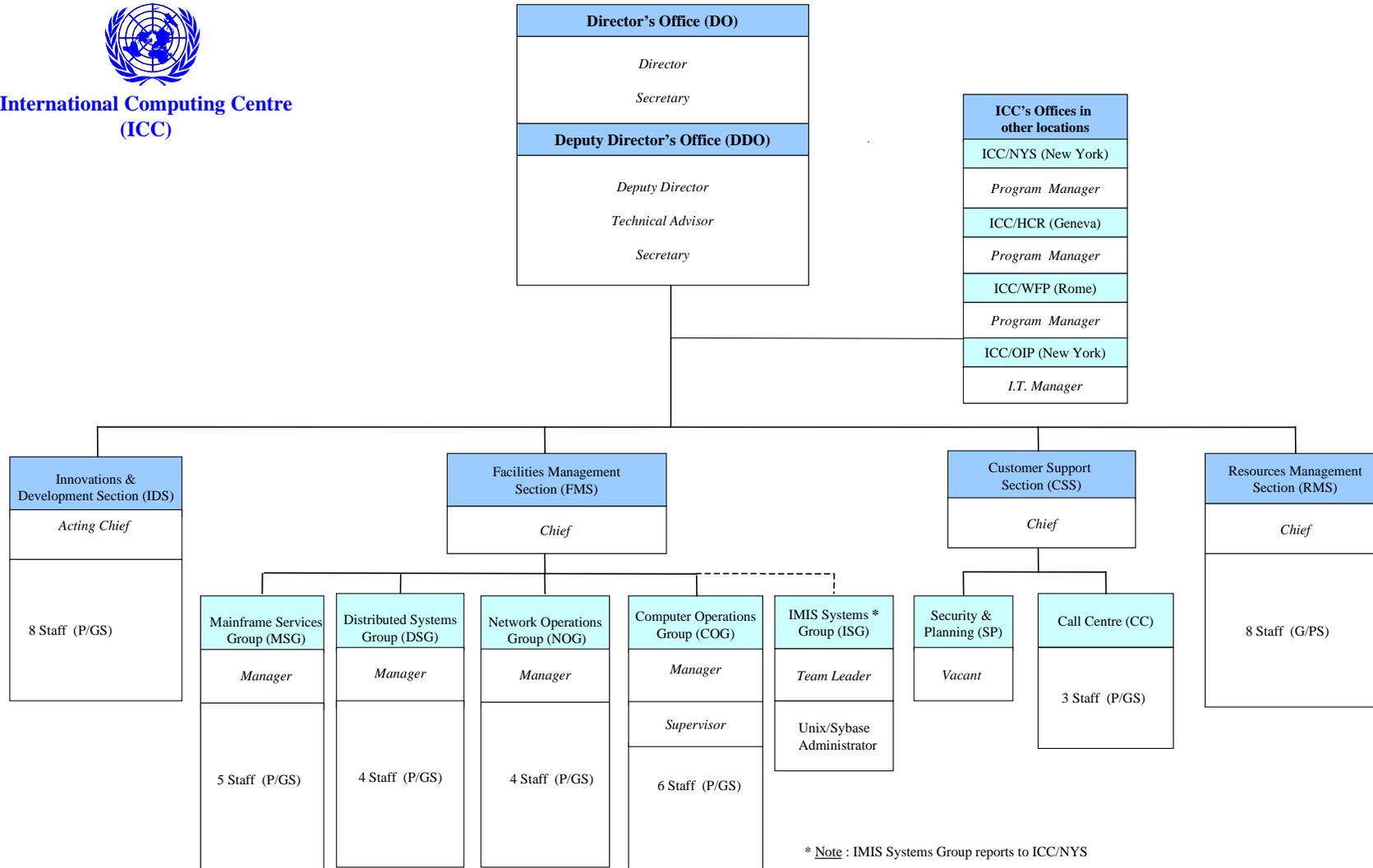
K. Potentiel de développement

30. L'expansion constante des services du Centre au cours de la dernière décennie témoigne de son utilité et de son potentiel de développement. La pleine exploitation de ce potentiel dépendra d'abord de la capacité administrative et technique du CIC de continuer à fournir des services de qualité, efficaces et utiles, en adaptant constamment ses ressources et ses méthodes à l'évolution rapide du secteur de l'informatique. Mais elle dépend aussi dans une large mesure de la volonté des organismes participant d'utiliser au mieux ces services en les considérant comme complémentaires de leurs ressources, étant donné qu'ils sont les "propriétaires" du Centre. Ils ont tout à gagner, individuellement et collectivement, d'une participation accrue aux activités du CIC, qui renforcera la valeur de leurs propres services, comme il est indiqué dans le projet de plan d'activité pour le CIC après 2001. C'est seulement dans ces conditions que le Centre pourra surmonter les obstacles budgétaires et résoudre les problèmes d'effectifs qui l'empêchent aujourd'hui de faire pleinement fructifier son potentiel.

L. Renforcement (voir la recommandation 1)



**International Computing Centre
(ICC)**



* Note : IMIS Systems Group reports to ICC/NYS

Note: P = Professional
GS = General Service

III. SERVICE MÉDICAL COMMUN

A. Mandat

31. Le Service médical commun (SMC), qui est géré par l'OMS, a été créé en 1968 en application d'un accord écrit conclu par plusieurs organismes établis à Genève. Cet accord n'a jamais été modifié ni actualisé. Le SMC, dont le mandat est analogue à celui de la Division des services médicaux du Siège de l'ONU, a pour tâche de conseiller les organismes membres sur des questions médico-administratives, et d'offrir des services de prévention, de promotion et d'éducation sanitaires à leurs fonctionnaires.

32. Les principales fonctions du Service médical commun sont les suivantes :

a) Fonctions médico-administratives

- Examen médical périodique des fonctionnaires en activité et délivrance de certificats d'aptitude physique;
- Administration des congés de maladie et de prestations prévues par la Caisse des pensions ainsi que par les régimes d'indemnisation et d'assurance maladie des organismes participants;
- Fourniture de conseils concernant les conditions de travail, la santé du personnel et des questions comme les évacuations médicales, l'état des installations et services médicaux sur le terrain, etc.

b) Fonctions médicales

- Consultations sur un large éventail de problèmes concernant l'hygiène du travail, soins d'urgence, conseils médicaux confidentiels, vaccinations, analyses de laboratoire, etc;
- Information médicale du personnel envoyé en mission et entrevues après la mission;
- Appui aux dispensaires de l'ONU sur le terrain (fourniture de médicaments et évaluation des installations et services médicaux locaux);

c) Promotion et éducation sanitaires

- Promotion de l'application de principes directeurs concernant l'hygiène du travail;
- Diffusion, au moyen notamment de brochures, de renseignements sur les mesures à prendre pour prévenir diverses maladies et sur les dangers que présentent le tabagisme, l'alcoolisme et la toxicomanie;
- Campagnes spéciales de promotion sanitaire et de vaccination.

B. Champ d'activité

a) Champ d'activité interorganisations

33. Le SMC regroupe actuellement les organismes suivants du système des Nations Unies : ONUG, OMS, HCR, OIT, UIT, OMPI, OMM, VNU (Bonn), Centre du commerce international CNUCED/OMC, UNICEF (bureau de Genève) et ONUSIDA. L'OMC en est également membre, bien qu'elle ne fasse pas partie du système. En 1998, le SMC avait charge de plus de 8 000 fonctionnaires à Genève (voir le tableau 2).

b) Champ d'activité géographique

34. Le SMC exerce principalement ses activités à Genève, mais il offre aussi des services au Programme des VNU et au secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, à Bonn, et fournit des médicaments à une cinquantaine de dispensaires de l'ONU sur le terrain. Il est également chargé d'approuver les rapports médicaux de médecins de l'ONU travaillant sur le terrain. L'accord portant création du SMC présente une grave lacune en ce sens qu'il ne prévoit pas expressément un appui médical aux fonctionnaires des organismes membres qui exercent leurs activités sur le terrain. Comme il ressort du tableau ci-après, ces fonctionnaires sont actuellement plus nombreux que le personnel en poste à Genève.

C. Structure

35. L'organigramme actuel du SMC comprend six unités.

TABLEAU 2

UNITÉ	Effectifs	Organismes auxquels l'unité fournit des services	Fonctionnaires auxquels l'unité fournit des services (1998)			
			À Genève		Sur le terrain	TOTAL
			Nombre	%		
1	ONUG 1 médecin (P-4) 5 infirmiers/techniciens de laboratoire 3 secrétaires	ONUG OMM OMPI Centre du commerce international UNICEF PNUE VNU/Convention-cadre	3 662	44,3	2 576	6 238
2	OMS 1 médecin (D-2) (directeur du SMC)* 1 médecin (P-5) 2,5 infirmiers/techniciens de laboratoire 3 secrétaires	OMS ONUSIDA	1 252	15,2	2 589	3 841
3	HCR 1 médecin (P-5) 3,5 infirmiers/techniciens de laboratoire 2,5 secrétaires	HCR seulement	880	10,7	3 519	4 399
4	OIT 1 médecin (P-5) 2 infirmiers/techniciens de laboratoire	OIT seulement	1 221	14,8	1 660	2 381

UNITÉ	Effectifs	Organismes auxquels l'unité fournit des services	Fonctionnaires auxquels l'unité fournit des services (1998)				
			À Genève		Sur le terrain	TOTAL	
			Nombre	%			
5	UIT	Médecin (P-5) présent trois fois par semaine 1 infirmier 1 secrétaire	UIT seulement	732	8,8	28	760
6	OMS	Médecin (P-5) présent trois fois par semaine 1 infirmier 1 secrétaire (à temps partiel)	OMS seulement	512	6,2	-	512
TOTAL				8 259	100	9 872	18 131

* Le directeur du SMC donne des consultations et a un bureau dans chaque unité.

36. Chacune des quatre principales unités (ONUG, OMS, HCR et OIT) s'acquitte de fonctions analogues, si ce n'est que celle du HCR effectue des analyses de laboratoire pour toutes les autres unités et que seules celles de l'ONUG, de l'OMS et de l'OIT font des radiographies. Le nombre de radiographies étant tombé de 3 900 en 1993 à 847 en 1997, il faut toutefois se demander s'il est bien justifié de conserver des installations spéciales dans trois unités distinctes, et s'interroger aussi sur les causes de cette diminution spectaculaire.

37. Le tableau 2 montre également que la répartition des effectifs du SMC n'est pas proportionnelle aux besoins des différentes unités. L'unité de l'ONUG, qui fournit des services à 44 % des fonctionnaires pris en charge par le SMC, sans compter qu'elle peut être appelée à venir en aide à des milliers de représentants qui participent chaque année à des conférences au Palais, a manifestement un personnel insuffisant.

38. Qui plus est, alors que toutes les autres unités ont à leur tête un médecin de la classe P-5, celle de l'ONUG est dirigée par un médecin de la classe P-4. Le directeur du SMC (D-2) exerce cependant ses activités à la fois à l'OMS et à l'ONUG, outre qu'il s'acquitte de fonctions administratives et joue le rôle de conseiller pour l'ensemble du Service.

39. La structure actuelle du SMC est conçue essentiellement pour fournir des services au personnel de Genève. Les fonctionnaires en poste sur le terrain sont pris en charge par des dispensaires locaux et, du point de vue médico-administratif, par un réseau de médecins désignés par l'ONU dont les rapports sont approuvés par le SMC, qui joue donc un rôle essentiellement administratif dans ce domaine. C'est sans doute la raison pour laquelle le HCR, dont la grande majorité des fonctionnaires travaille sur le terrain, assure et finance sa propre logistique médicale pour ces personnes, en sus de son unité de Genève. Les autres membres du SMC qui ont un personnel nombreux sur le terrain (à savoir l'OMS et l'OIT) n'ont jusqu'à présent pas pris individuellement de mesures analogues, qu'il vaudrait mieux envisager dans le cadre d'une réorganisation du SMC.

40. Bien que la décentralisation actuelle des équipements, du personnel et des services, qui font parfois double emploi, ne corresponde peut-être pas à une répartition optimale des ressources, les organismes concernés semblent plus ou moins satisfaits de cette solution, et ce pour diverses raisons : proximité et facilité d'accès aux services, sentiment justifié d'être "propriétaires" de ces services, présence d'un personnel qui connaît bien les caractéristiques de

chaque organisme, etc. Toutefois, ce mode d'organisation a scindé le SMC en unités autonomes étroitement identifiées à leurs organismes respectifs, entre lesquelles il n'y a pratiquement aucun mouvement de personnel. La création par le HCR et l'OMPI de services médicaux parallèles pour répondre aux besoins de leurs fonctionnaires prouve que les dispositions actuelles laissent à désirer, et a contribué à la désintégration du SMC.

41. Au moins deux organismes membres du SMC ont proposé récemment aux inspecteurs que l'on réorganise le Service pour en faire une sorte de "fédération" : chaque organisme aurait son propre service médical, seules la promotion sanitaire et les activités connexes étant centralisées. De toute évidence, pareille solution non seulement serait plus coûteuse pour les États membres, mais encore sonnerait le glas du SMC en tant que service commun, entraînant sa fragmentation en autant de services médicaux autonomes qu'il y a d'organismes des Nations Unies à Genève. Cela trancherait vivement avec la structure des services médicaux des autres lieux d'affectation du système et serait contraire à la résolution 54/255 adoptée par l'Assemblée générale le 4 mai 2000, et créerait en outre des disparités interorganisations dans l'accomplissement de fonctions aujourd'hui unifiées grâce au SMC, comme il en existe déjà dans le cas des régimes d'assurance maladie de type "fédéral" établis par les organismes.

42. Au lieu de s'orienter dans cette voie, on pourrait restructurer le SMC de façon rationnelle sur la base de trois grands critères :

a) Champ géographique

- i) Services en grande partie décentralisés ou axés sur le terrain : HCR/OMS/OIT;
- ii) Services basés à Genève, avec une certaine présence sur le terrain : ONUG/Centre du commerce international/PNUE/UNICEF;
- iii) Services entièrement ou principalement basés à Genève : UIT/OMPI/OMM/OMC.

b) Même régime d'assurance du personnel

- i) ONUG : ONU/HCR/OMM/Centre du commerce international/PNUE;
- ii) OMS : OMS/ONUSIDA;
- iii) OIT : OIT/UIT;
- iv) Compagnie d'assurance privée (Van Breda) : OMPI/OMC.

c) Proximité physique

- i) ONUG et organismes des Nations Unies apparentés;
- ii) HCR/OMM/OMC;
- iii) OIT/OMS;
- iv) UIT/OMPI.

43. La structure actuelle du SMC ne correspond à aucun de ces trois critères qui pourraient justifier la réorganisation du service dans un souci de commodité et d'efficacité. On notera également que l'application de chaque critère ramènerait à quatre le nombre d'unités du SMC, contre six actuellement. Les inspecteurs en concluent qu'il convient de revoir les dispositions actuelles et de réduire le nombre d'unités, plutôt que de l'augmenter. Après avoir examiné de façon approfondie les trois options possibles, en tenant compte de la recommandation concernant les trois centres de services communs pour les organismes établis à Genève qui est présentée dans la première partie de ce rapport, ils proposent une stratégie de restructuration à la fois organique et fonctionnelle, qui est exposée ci-après.

a) Réorganisation organique (critère de la proximité)

TABLEAU 3

UNITÉ		Nombre de médecins à plein temps	Fonctionnaires auxquels l'unité fournit des services (chiffres de 1998)					
			À Genève		Sur le terrain		Total	
			Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
1	OIT/OMS/ONUSIDA	Directeur (D-2) 1 (P-5)	2 473	30,0	3 74	38,0	6 222	34,3
2	ONUG/Centre du commerce international/UNICEF/VNU	Directeur adjoint (D-1) 1 (P-5)	2 728	33,0	2 57	26,0	5 302	29,2
3	HCR/OMM/OMC	1 (P-5)	1 643	20,0	3 52	35,7	5 164	28,5
4	UIT/OMPI	1 (P-5)	1 415	17,0	28	0,3	1 443	8,0
	TOTAL	6	8 259	100,0	9 87	100,0	18 131	100,0

b) Réorganisation fonctionnelle

i) Les fonctions médico-administratives du système commun, dûment rationalisées, seraient exercées pour le compte de tous les organismes membres du SMC par l'unité de l'ONUG et l'unité OIT/OMS, qui fourniraient également des services de promotion sanitaire et des services médicaux courants;

ii) Les services médicaux plus spécialisés et les services de laboratoire (à définir) pourraient être établis dans l'unité HCR/OMM/OMC, qui fournirait en outre des services de promotion sanitaire et des services médicaux courants;

iii) Une pharmacie à l'usage de tous les membres du SMC pourrait être installée dans l'unité UIT/OMPI, qui fournirait aussi des services de promotion sanitaires et des services médicaux courants;

iv) Les médecins à plein temps du SMC, assistés par des médecins et stagiaires à temps partiel, effectueraient un roulement entre les différentes unités comme auparavant, mais de façon

plus systématique. Les infirmiers et les techniciens de laboratoire travaillant en permanence dans chaque unité y maintiendraient la "mémoire institutionnelle" et le sens de familiarité nécessaires – ce qui pourrait cependant devenir superflu avec l'intégration électronique des unités dans le cadre d'une interconnexion informatique des organismes installés à Genève, envisagée dans les deux parties du présent rapport.

44. Cette restructuration permettrait de faire des économies, en limitant les doubles emplois et la fragmentation des activités. Tous les organismes participants bénéficieraient aussi de services uniformes. On notera que la Division des services médicaux du Siège de l'ONU n'a que trois unités : une unité pour les tâches médico-administratives (système commun), une autre pour les opérations de maintien de la paix et une unité spéciale pour le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP.

45. Peut-être parce qu'elle comprend moins d'unités (dont le volume de travail est pourtant analogue à celui du SMC), cette division avait pour l'exercice biennal 1998-1999 un budget avoisinant 5 millions de dollars É.-U., alors que celui du SMC atteignait 7 815 400 dollars. Les deux services médicaux avaient pratiquement le même nombre d'administrateurs, mais le SMC avait davantage d'agents des services généraux. L'écart pourrait toutefois être dû à la différence entre les dépenses de personnel de Genève et celles de New York, et à l'existence au Siège d'un compte spécial pour les services d'appui aux opérations de maintien de la paix. Les inspecteurs soulignent cependant que la structure n'est pas tout, et qu'il n'y a pas de modèle idéal à cet égard. D'autres facteurs de réussite sont mentionnés dans le chapitre VII.

46. On notera également que la fragmentation du SMC fait pendant à la diversité des régimes d'assurance du personnel appliqués par ses organismes membres. Les médecins du Service fournissent gracieusement des avis médicaux aux responsables de ces régimes, sauf dans le cas de l'OMPI et de l'OMC qui font appel à un assureur privé. Les cinq régimes d'assurance offrent des conditions et des services différents aux fonctionnaires, ce qui crée des disparités dans la couverture et les prestations. Or, le SMC a été créé en partie pour assurer l'uniformisation des normes en matière de santé et des services offerts au personnel des organismes participants.

47. Il apparaît donc nécessaire, dans un premier temps, d'harmoniser les différents régimes d'assurance pour assurer l'égalité de traitement de tous les fonctionnaires et pour les aligner sur les normes communes applicables au personnel des organismes, conformément à l'esprit du système commun des Nations Unies. Il conviendrait ensuite de mettre en place progressivement un seul et même régime d'assurance pour les organismes établis à Genève, à l'exemple de New York. Le système d'information sur l'assurance maladie mis au point et utilisé conjointement par l'ONUG, l'OMS et l'OIT, qui est jugé particulièrement utile, en constitue déjà le premier élément.

D. Évolution du budget et des effectifs

48. Le tableau 4 indique l'évolution du budget et des effectifs du SMC entre 1980-1981 et 1998-1999.

TABLEAU 4

Exercice	Budget (en milliers de dollars É.-U.)	Effectifs		
		Administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur	Agents des services généraux	Total
1980-1981	2 779	5	24	29
1990-1991	5 291	5 1 fonctionnaire à temps partiel	24 3 fonctionnaires à temps partiel	29 4 fonctionnaires à temps partiel
1998-1999	7 815	6 1 fonctionnaire à temps partiel	27 6 fonctionnaires à temps partiel	33 7 fonctionnaires à temps partiel

49. L'augmentation du nombre d'organismes participants (qui est passé de 9 en 1980 et à 12 en 1999) et de leurs effectifs à Genève, (plus de 8 000 fonctionnaires en 1998, contre 7 000 en 1980) donne une idée de l'évolution du volume de travail au cours des vingt dernières années. Le budget du SMC ne comprenait pas de crédits au titre de l'appui médical au personnel en poste sur le terrain, sauf pendant l'exercice biennal 1998-1999 où un montant de 50 000 dollars É.-U. a été affecté aux missions.

E. Financement

50. Le SMC est financé par les organismes participants au prorata de l'utilisation de ses services. Pour l'exercice biennal 2000-2001, les coûts sont répartis comme il est indiqué dans le tableau ci-après.

TABLEAU 5

Organismes	%	Montant (en milliers de dollars É.-U.)	Organismes	%	Montant (en milliers de dollars É.-U.)
ONUG	24,2	1 994	OMPI	3,8	313
OMS	20,5	1 689	OMM	2,0	165
HCR	18,1	1 491	VNU	1,5	124
OIT	13,2	1 088	Centre du commerce international	1,3	107
UIT	7,2	593	UNICEF	1,1	91
OMS	6,2	511	ONUSIDA	0,9	74

51. Les organismes semblent satisfaits du mode actuel de partage des coûts, ne serait-ce que parce que la répartition est fondée sur les services effectivement reçus et non pas sur le nombre de fonctionnaires de chaque organisation, même s'il y a un lien étroit entre ces deux éléments. En outre, le SMC calcule le coût unitaire de ses services sur la base des principaux paramètres approuvés tous les deux ans par ses membres. Toutefois, le coût d'infrastructures comme les locaux et installation des différentes unités n'est pas calculé ni inclus dans le total, et le coût des services consultatifs fournis par le SMC aux régimes d'assurance n'est ni chiffré ni réparti entre les membres. Il faudrait que les compagnies d'assurance rémunèrent les services du SMC, lequel devrait établir une formule de tarification à cet effet.

F. Gestion et responsabilité

52. L'accord de 1968 portant création du SMC ne prévoyait pas la création d'un comité de contrôle ou d'un organisme consultatif. Les directeurs du personnel des organismes participants se réunissent cependant tous les deux ans pour approuver le budget du Service. Mais ces réunions biennales ne sauraient être assimilées à celles d'un comité de direction efficace et structuré, comme celui du CIC qui se réunit plus fréquemment (deux fois par an) et qui prend des décisions concernant à la fois le budget et d'autres questions administratives. À la différence du CIC, le SMC n'a donc pas de forum qui permette un examen plus régulier et plus approfondi de ses travaux, des difficultés rencontrées et des possibilités d'amélioration. Il faut établir un tel organe, auquel devraient également siéger les responsables des régimes d'assurance du personnel des organismes membres ainsi que des représentants des associations du personnel à Genève.

53. Le directeur du SMC participe aussi aux réunions annuelles de tous les directeurs des services médicaux du système des Nations Unies, qui sont habituellement présidées par le directeur de la Division des services médicaux du Siège de l'ONU. Ces réunions portent sur les principaux problèmes sanitaires du moment, comme les évacuations médicales ou le sida, et aussi, de plus en plus, sur la réforme des normes et des services médicaux. Il semble que les directives médicales aujourd'hui en vigueur dans les différents lieux d'affectation aient été établies de façon pragmatique, et il serait bon d'adopter des règles actualisées applicables à l'ensemble du système.

54. Les réunions des directeurs des services médicaux du système constituent un forum approprié pour l'élaboration de stratégies et programmes efficaces visant à renforcer considérablement l'assistance médicale offerte au personnel sur le terrain, ainsi que pour l'adaptation du mandat ou des statuts de ces services. Le SMC et la Division des services médicaux du Siège, dont les membres regroupent plus de 80 % des fonctionnaires du système travaillant sur le terrain, pourraient établir ensemble des antennes extérieures. Les responsables des régimes d'assurance devraient être associés à l'étude des incidences financières supplémentaires de cette proposition. Jusqu'à présent, le montant des frais médicaux remboursés au personnel du Siège a toujours dépassé largement les sommes versées aux fonctionnaires en poste sur le terrain, pour la simple raison que les coûts de la santé sont beaucoup plus élevés dans les pays développés que dans les pays en développement. Par souci d'équité, il serait logique d'associer financièrement les régimes d'assurance à l'établissement de services de santé plus acceptables pour ces fonctionnaires, compte tenu en particulier des résolutions de l'Assemblée générale concernant les locaux et les services communs dans les lieux d'affectation hors Siège.

55. Le SMC rend compte de ses activités aux directeurs du personnel de ses organismes membres, mais non aux organes de représentation du personnel - alors même qu'à l'instar des autres services médicaux du système il a pour mission essentielle d'œuvrer au bien-être de celui-ci. Ainsi, le Service publie tous les deux ans un rapport confidentiel qui permet de suivre l'évolution des congés de maladie, des cas d'incapacité et de la mortalité dans chaque organisme membre sur une dizaine d'années. Ce rapport donne une idée générale des facteurs influant sur la santé du personnel des différents organismes. Il est donc extrêmement utile aux administrations comme aux fonctionnaires, mais n'est pas communiqué aux organes de représentation du personnel.

56. Cet exemple, parmi d'autres, montre qu'il serait souhaitable de conférer au SMC un statut indépendant, pour qu'il ait la confiance et de l'administration et du personnel. Les fonctionnaires devraient pouvoir se confier librement aux médecins du Service et leur faire part des problèmes qu'ils rencontrent sur leur lieu de travail ou même de leurs problèmes familiaux, sans craindre que ces renseignements soient divulgués, et ne devraient pas considérer le SMC comme un instrument au service de l'administration. La structure actuelle du SMC, dont les unités sont trop étroitement identifiées à l'administration des organismes membres, risque au contraire de susciter leur méfiance.

57. En ce qui concerne le contrôle des activités et l'information, le SMC établit des données statistiques détaillées sur les principales tâches accomplies (examens médicaux, radiographies, analyses de laboratoire, vaccinations, etc.). Ces statistiques, qui sont communiquées régulièrement aux organismes participants (mais non au personnel) servent également de base pour la facturation des services fournis.

G. Qualité et efficacité

58. La qualité et l'efficacité des services du SMC dépendent en grande partie du mode d'administration des organismes participants. Ainsi, la plupart des fonctions médico-administratives qu'il exerce de façon routinière depuis sa création sont dictées par les exigences de ses membres ainsi que par les règles et procédures assez complexes et archaïques du système des Nations Unies, en particulier pour ce qui est de l'administration des congés de maladie ou des examens médicaux. Si ces règles ne sont pas revues et actualisées compte tenu de l'évolution des besoins et des normes en matière d'hygiène du travail, le SMC et les autres services médicaux du système continueront à consacrer plus de temps à des tâches purement administratives qu'à l'amélioration de la santé du personnel. Pour que les réformes soient acceptables et efficaces, il faudrait qu'elles procèdent des réunions des directeurs des services médicaux du système.

59. En attendant, le SMC pourrait se montrer plus entreprenant et plus créatif et, avec le concours de l'OMS, devrait innover en matière de soins médicaux et de promotion et d'éducation sanitaires, tout en s'employant à convaincre les fonctionnaires de son utilité. Cette démarche serait sans doute facilitée par la création d'un organe de direction structuré, comme il est recommandé plus haut; l'action menée par l'OMPI pour améliorer les services de santé offerts à son personnel (voir plus loin) peut également y contribuer. Le SMC devrait aussi charger des contrôleurs indépendants d'évaluer périodiquement ses services, comme le fait déjà le CIC, et organiser des enquêtes auprès des utilisateurs pour déterminer leur degré

de satisfaction. Il pourrait procéder lui-même à des enquêtes périodiques par des moyens électroniques, et encourager le personnel à proposer des améliorations.

60. Les efforts pour améliorer la qualité et l'efficacité doivent être soutenus. Il convient en particulier de veiller à la formation et au recyclage du personnel du SCM, qui devrait être régulièrement en contact avec d'autres services médicaux à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies. L'informatique étant devenue un outil de travail indispensable dans tous les organismes, le personnel devrait également posséder dans ce domaine les compétences de base nécessaires à l'exercice de ses fonctions. La connaissance des langues est aussi très importante pour ces personnes qui sont en contact quotidien avec des fonctionnaires de nombreuses nationalités. On devrait donc les encourager à maîtriser au moins deux langues de travail (l'anglais et le français) en organisant, si nécessaire, un programme de formation linguistique. Par la suite, la connaissance de l'anglais et du français au moins devrait devenir une condition *sine qua non* du recrutement.

H. Innovations techniques

61. D'après les renseignements communiqués par le SMC, l'équipement médical des différentes unités est dans l'ensemble satisfaisant. En ce qui concerne l'informatisation des tâches administratives, le budget de l'exercice 1998-1999 comprenait un montant de 141 500 dollars É.-U. à cette fin, mais le SMC doit encore constituer un réseau local et une base de données pour la gestion électronique des rapports médicaux et des informations sur les congés de maladie. Le SMC a été très gêné par le fait que ses membres ne se sont pas informatisés au même rythme, sans compter que l'incompatibilité de certains systèmes a empêché leur intégration électronique. L'efficacité avec laquelle le Service pourra s'acquitter de ses fonctions administratives et communiquer avec les utilisateurs dépendra dans une large mesure de l'établissement d'un système informatique intégré pour les organismes établis à Genève. Cette observation vaut également pour d'autres services communs.

I. Obstacles

62. La subdivision actuelle du SMC en six unités constitue peut-être le principal obstacle à une meilleure utilisation des ressources humaines et de l'équipement et sans doute aussi à l'innovation en matière de services de santé. Cette structure n'est pas rentable. En outre, le SMC n'a qu'une indépendance et un pouvoir limités par rapport à l'administration de ses organismes membres qui sont libres d'appliquer ou non ses recommandations. En particulier, le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation en cas de maladie, d'accident ou de décès, à New York, peut mettre jusqu'à deux ans pour se prononcer sur les demandes. Il serait peut-être bon d'envisager la création d'un comité analogue à l'ONUG, dans le cadre de la décentralisation de l'Organisation des Nations Unies.

63. Qui plus est, le SMC ne fournit guère de services aux fonctionnaires en poste sur le terrain, car ce rôle n'a pas été prévu dans son acte constitutif, ni envisagé ultérieurement par ses membres.

64. Enfin, le SMC a un budget biennal, ce qui ne lui permet pas de réagir de façon assez souple aux fluctuations de la demande de services. Bien que son mandat et ses fonctions n'aient pas changé depuis sa création, le volume de travail varie en fonction du niveau des effectifs des organismes participants. La solution pourrait consister à adopter un cycle budgétaire annuel qui cadrerait aussi avec le cycle de certains membres comme le HCR ou l'UNICEF.

J. Enseignements

65. Malgré des problèmes structurels et les tendances isolationnistes de certains de ses membres, le SMC est solidement établi en tant que service commun, mais a besoin d'être modernisé. Il exerce des fonctions quasiment normatives (relatives au règlement du personnel) pour le compte de tous les organismes basés à Genève. Cela contredit l'affirmation de certains organismes qui prétendent que les fonctions d'appui administratif d'ordre normatif ne se prêtent pas à une coopération interorganisations.

66. En outre, le SMC exerce ses activités en application de principes et de directives plus ou moins uniformes établis pour le système commun, concernant aussi bien le contrôle de l'aptitude physique en vue du recrutement que l'indemnisation en cas d'invalidité. Ces principes directeurs doivent cependant être officialisés et publiés en tant que règles applicables à l'ensemble du système des Nations Unies. L'acceptation et l'application par tous les organismes de principes, normes et méthodes identiques sont indispensables pour assurer l'efficacité des services communs.

67. Les réunions annuelles des directeurs des services médicaux du système constituent également un exemple intéressant dont d'autres services communs pourraient éventuellement s'inspirer. Outre qu'elles permettent un échange utile d'informations entre les unités de différents lieux d'affectation, elles favorisent l'harmonisation des politiques et des méthodes. Cette coopération ne représente cependant qu'un premier pas sur la voie d'une intégration des services communs du système (et des services d'appui des divers organismes) dans un réseau mondial interdépendant reliant les différents lieux d'affectation. Cela renforcerait la cohésion du système des Nations Unies, dont ces services constituent le ciment. Les applications Internet ou l'interconnexion des réseaux du système devraient stimuler la communication et la coopération horizontales entre les services et les lieux d'affectation, en vue de définir et d'adopter les méthodes les plus efficaces et les meilleures pratiques. Cela vaut aussi pour la valise diplomatique, les achats, la formation, le recrutement, de nombreuses fonctions financières, la traduction et l'interprétation, les services d'impression et de publication, etc.

K. Potentiel de développement

68. Les progrès techniques et les améliorations dans le domaine médical, ainsi que l'augmentation des coûts de la santé à Genève, devraient inciter les organismes établis dans cette ville à réfléchir à l'avenir du SMC. Lors de la préparation du présent rapport, les autorités suisses ont informé les inspecteurs qu'elles ne s'opposeraient pas au développement et au perfectionnement des services de santé offerts au personnel des Organismes des Nations Unies à Genève.

69. Si la communauté internationale de Genève a pu créer un magasin hors taxes vendant, entre autres, de l'alcool et du tabac, elle devrait certainement pouvoir se doter aussi d'une pharmacie hors taxes, ce qui constituerait un premier pas sur la voie de la modernisation et de l'élargissement des services de santé fournis aux fonctionnaires et aux personnes qui sont à leur charge. À cet égard, il est intéressant de noter que l'OMPI a créé en 1998 son propre service médical, sans pour autant quitter le SMC, afin : a) de fournir des soins de santé à ses fonctionnaires, aux retraités et aux représentants étrangers; b) d'améliorer l'hygiène du travail; c) de limiter les dépenses de santé de l'organisation et du personnel. Les deux premiers objectifs sont analogues à ceux du SMC (sauf pour ce qui est des services aux retraités et aux représentants), mais le troisième constitue une initiative louable. En établissant un service médical interne financé par leurs propres fonds, tout en continuant à faire appel au SMC, l'OMPI et le HCR ont tracé une nouvelle voie. Le comité de direction du SMC dont la création est proposée dans le présent rapport devrait examiner de façon approfondie les avantages globaux de cette formule ainsi que ses incidences médicales, juridiques et autres.

70. Pour préparer l'avenir du SMC, il conviendrait de revoir de façon approfondie son acte constitutif et de réviser peut-être aussi certaines dispositions du règlement du personnel de façon à alléger ses tâches administratives. En outre, on devrait demander aux responsables des régimes d'assurance du personnel des organismes de faire des propositions visant à améliorer les installations et services de santé du système commun à Genève, et aussi à réduire le montant des primes et des versements. Ces questions exigent un examen approfondi, que les inspecteurs recommandent aux membres du SMC d'entreprendre en collaboration avec les responsables des régimes d'assurance, en vue d'étendre les avantages procurés par l'initiative de l'OMPI au personnel d'autres organismes établis à Genève, ce qui faciliterait l'intégration du service médical de l'OMPI dans le SMC.

L. Renforcement (voir la recommandation 2)

IV. SECTION DE LA FORMATION ET DES EXAMENS

A. Mandat

71. La Section de la formation et des examens a pour mandat :

- De dispenser une formation au titre de l'organisation des carrières et une formation liée à l'emploi (y compris l'enseignement des six langues officielles de l'ONU) aux membres du personnel de l'ONU en poste à Genève et (sous réserve d'accords de participation aux coûts) aux membres du personnel d'organisations du système des Nations Unies situées à Genève et d'autres organisations internationales, ainsi qu'aux membres des missions permanentes;
- D'organiser des examens d'aptitudes linguistiques pour les membres du personnel des organisations du système des Nations Unies à Genève;
- D'organiser des examens en vue des recrutements d'administrateurs, pour le compte de la Section des examens et des tests de New York, et du recrutement de personnel sur le plan local, pour celui de l'ONUG.

72. La présente étude de cas ne porte que sur les fonctions de formation de la Section, qui sont de quatre sortes, à savoir :

- L'enseignement des langues et des techniques de communication écrite et orale;
- La formation à l'informatique;
- La formation en gestion et au titre de l'organisation des carrières;
- La formation (technique) spécifique à un emploi.

B. Champ d'activité

73. La Section de la formation et des examens est depuis de nombreuses années le plus gros fournisseur d'une formation conçue comme un service commun à Genève. La Section dispense un enseignement des six langues officielles non seulement aux membres du personnel de l'ONUG, mais encore, suivant le principe de la participation aux coûts, aux membres du personnel de près de 20 organismes des Nations Unies, des institutions spécialisées et d'organisations intergouvernementales, aux membres des missions permanentes, aux représentants d'organisations non gouvernementales, ainsi qu'aux personnes à la charge des membres du personnel du secrétariat de l'ONUG, aux consultants, aux retraités, aux employés des prestataires de services et aux journalistes accrédités.

74. Toutefois, le BIT assure parallèlement un service commun de cours de langue, limité à l'anglais, au français et à l'espagnol. Les cours du BIT sont aussi ouverts, sur la base du recouvrement des coûts, aux membres du personnel d'autres institutions spécialisées (principalement l'OMPI et l'UIT), ainsi qu'à celui d'organisations extérieures au système

des Nations Unies, notamment l'Organisation internationale pour les migrations, le CICR, le Conseil œcuménique des Églises, et, de plus en plus, aux membres des missions permanentes.

75. L'OMS a choisi de confier la responsabilité de son programme d'enseignement des langues à une école privée (Parole). Les avantages particuliers que cet arrangement procure à l'OMS ne sont pas connus, d'autant plus que certains des membres du personnel de cette organisation continuent d'opter pour les cours de langue dispensés à l'ONUG et au BIT. En outre, le HCR et le PNUE ont leurs propres services de formation et n'ont donc que très rarement recours aux services de la Section de la formation et des examens.

C. Structure

76. Ainsi qu'il ressort des paragraphes qui précèdent, les services et programmes de formation qui s'adressent au personnel du secrétariat des organisations installées à Genève sont très morcelés. Cela tient entre autres à la restriction des attributions de la Section de la formation et des examens, qui, hormis l'enseignement des langues, n'est censée dispenser une formation qu'aux membres du personnel de l'ONU. C'est pourquoi chaque organisation a son propre programme de formation, excepté pour les cours de langue, ou conclut un contrat de sous-traitance pour cette formation avec une entreprise du secteur privé. Il se peut que ce morcellement s'explique aussi par le fait que cette formation doit être adaptée aux besoins particuliers de certaines organisations ou catégories de personnel ou que les besoins ne sont pas partout les mêmes. Cela peut encore tenir à des considérations d'ordre pratique (absence de locaux adéquats ou de locaux centraux, etc.), qui rendent peu réalisable tout projet tendant à confier à un seul prestataire l'ensemble des programmes de formation, suivant le modèle du Centre international de calcul (CIC).

77. Qui plus est, à l'exception de l'enseignement des langues, qui existe de longue date, et de certains programmes de formation aux techniques de la communication, la plupart des organisations situées à Genève commencent à peine à mettre en place des services de formation - c'est tout particulièrement le cas des plus petites d'entre elles, qui ont eu le plus souvent recours à des concours extérieurs pour cela. S'y ajoute le fait que presque toutes les organisations ne consacrent que des ressources budgétaires très limitées à la formation en fonction de leurs besoins, notamment à la formation à l'informatique, qui devra être considérablement développée, faute de quoi les organisations ne tireront pas le profit escompté des investissements énormes qu'elles ont faits dans les moyens informatiques et qui sont évalués à présent à plus de 700 millions de dollars des États-Unis.

78. En dépit des considérations précitées, qui expliquent le morcellement actuel des services, des programmes et des conceptions de la formation, les inspecteurs pensent qu'il serait possible dans la pratique de mettre en place un arrangement qui soit plus rationnel et plus efficace aux moindres coûts à trois égards au moins - il s'agirait :

a) D'établir, en reproduisant le modèle structurel du Service médical commun (avec les ajustements voulus), un service de formation unique, géré centralement, pour toutes les organisations situées à Genève, tout en décentralisant l'exécution effective des programmes de formation, qui serait assurée dans différents lieux ou par différentes organisations;

b) D'attribuer à différentes organisations participantes la responsabilité centrale de la conception et de la coordination des différents programmes de formation, comme suit, par exemple :

- La Section de la formation et des examens de l'ONUG serait chargée de l'enseignement des langues et de la formation aux techniques de la communication et appliquerait une norme unique en matière d'examens d'aptitudes;
- L'UIT ou l'OMPI aurait la responsabilité de la formation, à l'informatique;
- Le BIT ou l'OMS serait responsable de la formation à la gestion et aux techniques connexes;
- Chaque organisation mettrait en place une formation à des emplois spécialisés, qui lui serait spécifique;

c) De généraliser la formation en ligne et les possibilités de cette nature, quel que soit le type ou la teneur des programmes de formation, en exploitant plus largement des systèmes informatiques uniformisés;

d) D'établir un conseil consultatif de la formation pour tous les organismes et organisations situés à Genève.

D. Évolution du budget et des effectifs

79. L'évolution du budget et des effectifs de la Section de la formation et des examens (voir le tableau 6) paraît négligeable eu égard à celle de l'ensemble des ressources budgétaires et humaines des organismes des Nations Unies à Genève que dessert la Section, selon son mandat. Cela dit, les activités de la Section sont aussi financées en partie par le budget central de la formation que gère le Bureau de la gestion des ressources humaines au Siège, pour la formation à l'informatique et le perfectionnement des compétences de base. Étant donné que la part relative des ressources consacrées à la formation du personnel est pratiquement la même pour toutes les organisations, il est d'autant plus logique de centraliser et d'utiliser plus rationnellement ces ressources.

TABLEAU 6

Exercice	En milliers de dollars des États-Unis			Effectifs					
	BO*	XB**	Total	Administrateurs		Services généraux		Total	
				BO	XB	BO	XB	BO	XB
1980-1981	1 143,0	220,0	1 363,0	3	1	4	2	7	3
1986-1987	1 232,6	64,2	1 296,8	3	-	4	1	7	1
1990-1991	3 037,3	-	3 037,3	3	-	4	-	7	-
1996-1997	4 282,6	403,8	4 686,4	3	-	3	-	6	-

* Budget ordinaire.

** Fonds extrabudgétaires.

E. Financement

80. La Section de la formation et des examens est financée principalement par le budget ordinaire de l'ONU; 99 % de l'enveloppe budgétaire est consacré aux dépenses de personnel et 1 % aux équipements et au matériel didactique. Les contributions d'organismes au titre du partage des coûts couvrent les contrats de consultants et les frais généraux. Il semble que la formule de partage des coûts appliquée par la Section a été établie au Siège en fonction de la situation du marché à New York dans les années 70. En application de cette formule, qui est considérée comme étant arbitraire et mal adaptée, la Section demande 515 francs suisses par étudiant pour un programme de cours de 52 heures. Il serait bon de revoir cette formule de manière à ce qu'elle reflète les coûts réels de la formation (le CIC recouvre aujourd'hui l'intégralité du coût de ses services) et génère des fonds à réinvestir dans la Section.

F. Gestion et responsabilité

81. La Section est gérée par l'ONUG et est l'une des trois sections du Service du personnel de l'Office. La formation à l'informatique dispensée par la Section est placée sous la supervision du Sous-Comité de la formation du Comité des innovations techniques, à l'ONUG, qui comprend des représentants de tous les organismes des Nations Unies qui en sont les utilisateurs. Le Comité se réunit régulièrement, plusieurs fois l'an, et il semble que toutes ses recommandations soient suivies. Le Comité a pouvoir de décider de l'utilisation du budget de la formation à l'informatique, mais non des effectifs.

82. Il n'est pas prévu de mécanisme analogue pour d'autres programmes de formation (enseignement des langues, formation en gestion et formation spécialisée), exception faite du Sous-Comité de la formation du personnel, du CCQA, qui lui aussi se réunit régulièrement en sa qualité d'instance de coopération et d'échange d'information interinstitutions. La Section de la formation et des examens signale qu'elle obtient des rabais à l'achat de matériels didactiques grâce au Sous-Comité. Les inspecteurs pensent que ce dernier pourrait faire bien davantage que d'obtenir des conditions intéressantes en s'attachant à renforcer les synergies interorganisations en vue de l'apport des différents types de formation du personnel, comme il est proposé ci-dessus, par exemple.

83. La Section de la formation et des examens vérifie le niveau des connaissances acquises par les personnes qu'elle forme et évalue chacun de ses cours. La dernière évaluation externe de la Section a été faite en 1992 par un groupe des audits internes. Pour ce qui est de la responsabilité, la Section relève essentiellement de l'Administration de l'ONUG.

G. Qualité et efficacité

84. La Section de la formation et des examens estime, en se fondant sur les réponses fournies dans les formules d'évaluation de la formation remplies à l'issue de chaque série de cours par ceux qui les ont suivis et sur d'autres renseignements reçus du personnel, que la qualité des services est assez élevée. Elle signale en outre que les utilisateurs sont très satisfaits dans l'ensemble et que les reproches faits concernent pour la plupart la durée de la formation qu'il est possible de recevoir, ce que décide l'Administration et non la Section. Toutefois, l'évaluation que fait la Section de la qualité et de l'efficacité de ses services paraît un peu exagérée étant donné que les crédits budgétaires qui lui sont alloués sont très modestes. Seules des études

indépendantes et des comparaisons avec d'autres prestataires de services analogues donneront une idée plus objective de la situation.

H. Innovations techniques

85. L'introduction de l'informatique constitue la principale innovation des dix dernières années, dans le domaine considéré, encore que l'utilisation de ces techniques à des fins de formation en ligne est manifestement insuffisante et doit donc devenir plus systématique pour les différents programmes de formation (en particulier pour l'application, par les utilisateurs finals, des ressources offertes par l'informatique) et pour les différentes catégories du personnel (agents des services généraux, administrateurs et directeurs).

I. Obstacles

86. Aujourd'hui, la Section de la formation et des examens se heurte principalement à deux obstacles. Le premier, qui est interne, est son budget relativement modeste, eu égard à la demande actuelle et potentielle de ses services. Il y a le problème connexe du caractère subjectif de la tarification standard des services fournis aux utilisateurs autres que l'ONU. L'autre obstacle, qui est externe, est le morcellement des services et programmes de formation à Genève. Cela rend difficiles les économies d'échelle et l'affectation plus rationnelle des ressources limitées que les organisations situées à Genève, consacrent à la formation.

J. Enseignements

87. Le fait que le mandat de la Section de la formation et des examens, tel qu'il a été établi à l'origine par le Secrétaire général, limite aux membres du personnel du Secrétariat de l'ONU à Genève l'accès à ses services, excepté les cours de langue, autorise à penser qu'il sera nécessaire de revoir le mandat donné (le cas échéant) pour certains services à l'ONUG afin d'éliminer toute restriction à leur transformation éventuelle en véritables services communs pour la communauté internationale de Genève.

88. De même, pour que ces services soient uniformément efficaces et viables, sinon autonomes, sur le plan financier, ils ne devraient pas être tarifés arbitrairement, pour quelque raison que ce soit – les tarifs devraient au contraire refléter les coûts réels directs et indirects des services considérés et être fondés sur un calcul rigoureux des coûts unitaires, fait de concert avec les organisations et organismes qui en sont les utilisateurs. En procédant ainsi, on faciliterait une comptabilité analytique et une facturation transparente des services.

K. Potentiel de développement

89. Moyennant l'élimination des obstacles auxquels elle se heurte aujourd'hui du fait de son mandat et des ressources limitées qui lui sont allouées, un accroissement de son autonomie opérationnelle et budgétaire et une réorganisation des services et programmes de formation à Genève, comme proposé ci-dessus, la Section de la formation et des examens devrait pouvoir exploiter plus pleinement son potentiel et devenir un service largement partagé par les organisations installées à Genève.

L. Renforcement (voir la recommandation No 3)

V. GROUPE DE LA VALISE DIPLOMATIQUE

A. Mandat

90. La Valise diplomatique de l'ONUG a été établie en août 1948 et est devenue un service commun en septembre 1949 par un échange de lettres avec l'OMS, qui a été la première institution à l'utiliser. À compter de ce moment, la Valise diplomatique a été exploitée à titre de service commun, par l'intermédiaire d'un transitaire travaillant pour le compte de l'ONUG et choisi sur la base d'un appel d'offres international.

91. Le mandat fondamental a été établi dans les documents A1/32, SGB/82, SGB/82/Rev.1, du 9 août 1949, et A/CONF.25/12, du 23 avril 1963, et n'a plus changé par la suite. Cependant, la Valise diplomatique est utilisée de plus en plus pour l'envoi de matériel lourd aux fins des opérations de maintien de la paix ou de missions humanitaires, ce qui n'avait pas été prévu au départ.

B. Champ d'activité

92. Le Groupe de la Valise diplomatique pourvoit principalement aux besoins des organisations situées à Genève. Au cours de ces dernières années, cependant, Genève est devenue de plus en plus une plaque tournante pour d'autres lieux aussi. Le nombre des destinations régulièrement desservies par le Groupe est passé de 53 en 1981 à 91 en 1991 puis à 100 en 1999. Il dessert régulièrement 65 bureaux du Secrétariat de l'ONU, organismes des Nations Unies et institutions spécialisées. S'y ajoutent 80 bureaux extérieurs du PNUD.

93. Les destinations suivantes (où sont situés des bureaux régionaux de l'OMS) sont desservies par un service distinct de l'OMS : Alexandrie, Brazzaville (jusqu'en 1998), Copenhague, Manille, New Delhi et Washington.

C. Structure

94. Le Groupe de la Valise diplomatique, qui assure l'un des services communs les plus anciens et les plus largement utilisés à Genève, reste néanmoins une unité administrative relativement petite qui ne comprend en tout que sept agents des services généraux. Il est rattaché à la Section de l'enregistrement, des dossiers et du courrier de l'ONUG, tandis qu'au Siège la Valise diplomatique fait partie du Service des bâtiments. Six échelons hiérarchiques et quatre échelons de supervision séparent le Groupe du Directeur de la Division de l'administration de l'ONUG. Malgré qu'il occupe une place peu en vue au sein de l'organisation et passe même inaperçu, le Groupe est devenu au fil du temps un important facteur d'intégration du système des Nations Unies à Genève. Il y a lieu de noter que, par son manque de relief au sein de l'Office, le Groupe est semblable à bien d'autres prestataires de services communs à l'ONUG, ainsi qu'il a été noté dans la première partie du présent rapport.

D. Évolution du budget et des effectifs

95. Le tableau 7 fait apparaître l'évolution du budget et des effectifs du Groupe au cours des deux dernières décennies. Tous les postes sont financés par le budget ordinaire, à l'exception

d'un poste G-4, qui est imputé sur les fonds extrabudgétaires. Il convient de noter que le Groupe génère chaque année des recettes qui se chiffrent à près du double de son budget annuel. Au Siège, le budget des opérations du courrier et de la Valise s'est chiffré à un peu plus de 4 millions de dollars des États-Unis pour l'exercice biennal 1998-1999, ce qui est le quadruple du budget du Groupe pour le même exercice. Il ressort aussi du tableau 7 que les effectifs de ce dernier sont restés les mêmes depuis 1990 tandis que la charge de travail a sensiblement augmenté au cours de la même période.

TABLEAU 7

Exercice	Budget (en milliers de \$É.-U.)	Effectifs			Indicateurs de la charge de travail			
		Administrateurs	Agents des Services généraux	Total	Nombre d'organismes desservis*	Valises expédiées (années/tonnes)		Destinations desservies
1980/1981	non disponible	-	5	5	27	1980	231	53
						1981	256	
						1980/1981	487	
1990/1991	non disponible	-	6 + 1	7	37	1990	267	91
						1991	268	
						1990/1991	535	
1996/1997	1 100	-	6 + 1	7	54	1996	311	96
						1997	376	
						1996/1997	687	
1998/1999	1 100	-	6 + 1	7	65	1998	387	100
						1999	397	
						1998/1999	784	

* Non compris les bureaux extérieurs du PNUD, dont on sait qu'ils étaient au nombre de 80 pour la période 1998-1999.

E. Financement

96. Le Groupe de la valise diplomatique est financé principalement par le budget ordinaire de l'ONU, mais les organes des Nations Unies qui sont intégralement ou partiellement financés par des fonds extrabudgétaires, tels que le HCR, le Bureau de la coordination des affaires humanitaire et la Commission d'indemnisation, sont appelés à participer aux dépenses de personnel du Groupe (outre que les coûts de transport leur sont facturés) à hauteur du poids relatif de leurs envois par la Valise. Quant aux organisations et organismes des Nations Unies, il leur est facturé un supplément de 13 % pour les frais généraux de gestion. Ces organismes et organisations sont énumérés au tableau 8 ci-après :

TABLEAU 8

CEA	CESAO	FAO	FICSA
AIEA	BIT	OIM	UIT
OMC	UNESCO	ONUDI	HABITAT
PAM	OMPI	OMM	

97. Suivant le principe de la réciprocité, il n'est pas facturé de frais généraux de gestion à l'OMS, étant donné que l'ONUG utilise le service de la Valise de l'OMS sans avoir à payer ces frais. Le tableau 9 indique le volume des envois pour la période juillet 1993 - décembre 1999 ainsi que les frais de transport correspondants, payés au transitaire.

TABLEAU 9

Période	Montant payé au transitaire (1) (en FS)	Volume (1) (kg)	Coût unitaire (FS/kg)
Juil.-déc. 1993 (6 mois)	883 222,00	149 668,0	5,90
1994	1 553 097,00	307 781,0	5,05
1995	1 371 983,00	315 071,4	4,35
1996	1 404 216,00	321 466,0	4,37
1997	1 425 730,00	330 897,3	4,31
1998	1 449 622,00	342 917,8	4,23
1999	1 430 280,87	380 888,2	3,76

F. Gestion et responsabilité

98. Le Groupe de la valise diplomatique est géré comme une unité faisant partie intégrante de l'Administration de l'ONUG. Il n'existe aucun organe de contrôle – il n'en a pas été prévu dans le mandat initial et il n'en a pas été établi par la suite. Toutefois, le Groupe tient des réunions ponctuelles informelles avec les utilisateurs, en tant que de besoin.

99. Les activités du Groupe, comme l'a expliqué son chef, sont soumises à un contrôle continu et très précis par le biais des statistiques mensuelles sur la charge de travail et le rendement, de la surveillance du temps d'acheminement par destination, des réunions quotidiennes du Chef de la Section et du Chef du Groupe concernant les transporteurs utilisés, de l'échange régulier de

correspondance avec les responsables dans les bureaux extérieurs et, depuis quelques années, des enquêtes faites auprès des utilisateurs.

100. La communication passe bien et chaque rencontre avec les utilisateurs est l'occasion de demander l'avis de ces derniers. Qui plus est, il est organisé chaque année deux grandes rencontres informelles avec les utilisateurs de Genève dans le but d'améliorer les relations de travail, de renforcer la confiance réciproque et de mieux comprendre les besoins des uns et des autres.

G. Qualité et efficacité

101. Le Groupe considère que la qualité de ses services est satisfaisante. Les utilisateurs collectifs de Genève ont estimé quant à eux que celle-ci était "très bonne" (note 4 sur 5) lors d'une enquête sur les services communs faite auprès d'eux l'an dernier. Certains utilisateurs ont encore exprimé leur satisfaction par lettre. Aucun ne s'est plaint des services du Groupe dans leur ensemble. Les seules plaintes reçues concernaient, non les services fournis, mais principalement les transporteurs et les retards dans la livraison ou les erreurs d'acheminement de certains envois. À titre d'exemple concret du réel attachement du Groupe à la fourniture de services efficaces et économiques, on notera que le coût unitaire par kilo pour les envois effectués par lui a subi des réductions constantes, passant de 5,90 francs suisses en 1993 à 3,76 francs suisses en 1999 (voir le tableau 9).

H. Innovations techniques

102. Au cours des 10 dernières années, le Groupe de la valise diplomatique a trouvé son compte dans deux grandes innovations techniques que sont :

a) Le système d'imputation automatique des frais, établi en 1990 à des fins de facturation (montant estimatif des investissements : 80 000 dollars des États-Unis);

b) Le MailOps 2000 System (la part des investissements pour la Valise s'élève à environ 130 000 dollars des États-Unis), qui a commencé à être mis en place pour surmonter les inconvénients du système d'imputation automatique des frais, rendu obsolète par le "virus" de l'an 2000.

Le MailOps est un logiciel commun qui sera utilisé pour l'expédition du courrier ordinaire, la réception du courrier recommandé et toutes les opérations de la Valise. Il est basé sur l'Internet et a trois principales fonctions :

- i) L'imputation automatique des frais et la recherche d'envois par les utilisateurs collectifs;
- ii) La comptabilisation et le suivi des envois (valises à l'arrivée et au départ) avec le transitaire et des liens directs avec les sites des transporteurs aériens sur le Web;
- iii) L'établissement de rapports et de statistiques de toute sorte (comptes, volumes, destinations).

103. Une fois achevée l'introduction du logiciel, tout utilisateur autorisé (utilisateurs individuels ou collectifs, expéditeurs de courrier ou de valises, transitaires) y aura accès (par un site Internet sécurisé) et, selon les droits d'accès qui lui seront reconnus, pourra demander ou entrer des informations.

I. Obstacles

104. L'augmentation considérable du nombre d'envois et de la charge de travail au cours des dernières années a été absorbée dans une large mesure par un gain d'efficacité. Cela dit, les capacités sont maintenant pleinement utilisées et toute augmentation ultérieure nécessitera un recrutement d'effectifs qu'il faudra imputer sur les frais généraux de gestion, frais qui devront donc être financés par les utilisateurs. À défaut de ces ressources additionnelles, la qualité des services fournis s'en ressentira, en particulier la capacité de suivre les envois et de porter plus systématiquement sur les fiches d'accompagnement des valises (Summary of Enclosures) des indications concernant certains envois. En outre, la congestion du trafic aérien augmentant partout dans le monde, il sera très difficile de réduire encore le temps d'acheminement entre les différents services de la Valise diplomatique. Les frais d'exploitation des systèmes de transmission électronique des données diminuent progressivement, ce qui, à long terme, devrait réduire le volume des envois de documents sous forme imprimée par la Valise.

J. Enseignements

105. Une équipe relativement petite mais dévouée d'agents des services généraux peut fournir avec efficacité et constance un service commun très important à toutes les organisations situées à Genève. Cette observation, qui vaut aussi pour nombre de services analogues à l'ONUG (par exemple, ceux qui sont chargés des visas et des laissez-passer, des voyages, des attestations et cartes de légitimation, ou de l'impression), confirme dans la pratique le bien-fondé de la proposition faite dans la première partie du présent rapport (fig. 11, p. 50) et tendant à fonder en très grande partie l'exploitation des services communs sur des effectifs composés d'agents des services généraux et sur l'application de techniques de pointe.

K. Potentiel de développement

106. Au cours des 20 dernières années, la charge de travail du Groupe de la valise diplomatique, mesurée en volume des expéditions, a augmenté de 55 %, passant de 256 000 kg à 396 285 kg, tandis que ses effectifs sont restés presque constants. Au cours de la même période, le nombre des destinations desservies directement par Genève a augmenté de près de 100 %, passant de 53 à 100. Des efforts continuent d'être déployés en vue de rendre ce service encore plus efficace aux moindres coûts, mais il paraît douteux que les gains d'efficacité déjà réalisés puissent se renouveler au même rythme à l'avenir.

107. Tout comme le Service médical commun, le Groupe de la valise diplomatique a un grand potentiel à exploiter pour autant que l'Organisation des Nations Unies (en tant que prestataire de services) et les autres organisations qui l'utilisent dans les différents lieux d'affectation puissent adopter une conception audacieuse d'un service de ce type à l'échelle mondiale. Les inspecteurs ne se sont pas penchés de près sur d'éventuelles raisons pour lesquelles le service de la Valise ne pourrait pas être développé au point d'intégrer dans un réseau international New York et les

autres lieux où se trouvent des organisations et organismes des Nations Unies. La formule actuelle, sans système véritable, qui fait que les services de la Valise dans les différents lieux d'affectation paraissent fonctionner indépendamment les uns des autres, pourrait être améliorée de façon à ce que des services ininterrompus soient assurés à toutes les organisations et dans tous les lieux d'affectation du monde. La possibilité de conclure des alliances stratégiques avec les services nationaux de ce type qu'exploitent les États Membres, d'une part, et les multinationales du courrier accéléré, d'autre part, pourrait être étudiée non seulement dans le but de moderniser le service de la Valise au XXI^e siècle, mais aussi en vue de réduire le recours des organisations à des services de courrier du secteur privé.

L. Renforcement

108. Les utilisateurs seront d'autant plus satisfaits globalement s'ils sont formés à utiliser plus efficacement les services considérés, de sorte qu'ils puissent demander avec plus de précision ce dont ils ont besoin. À cet égard, le nouveau logiciel MailOps 2000 System devrait aider à guider de plus près l'utilisateur dans la formulation de sa demande d'expédition. De plus, il faudrait s'attacher à améliorer la communication entre expéditeur et destinataire, qui, par exemple, suivraient de plus près l'un et l'autre les défaillances sur certains trajets, bref, en mettant en place un réseau mondial interdépendant de services de la Valise reliant tous les lieux d'affectation.

109. De surcroît, le Groupe de la valise diplomatique, comme d'autres services communs gérés par l'ONUG, devrait être habilité à faire connaître ses services, son utilité et son importance pour les organisations et les personnels qu'il dessert, dans le cadre d'une stratégie de l'ONUG pour la communication avec les utilisateurs. À cet égard, il conviendrait peut-être de rebaptiser la Division de l'administration de l'ONUG en lui donnant le nom de Division des services administratifs communs (ou partagés), afin de mettre en relief le fait que de tels services sont déjà utilisés ou pourraient l'être par d'autres organisations situées à Genève. Cette observation pourrait aussi s'appliquer à la Division des services de conférence.

VI. SERVICE COMMUN D'ACHATS

A. Mandat

110. Le Service commun d'achats (SCA), qui a été créé au début des années 50, est l'un des très rares services communs à Genève pour lesquels il a été établi un instrument juridique officialisant la coopération entre les organisations participantes.

111. Ainsi qu'il est dit dans ses Statuts, le SCA a pour but de permettre aux organisations participantes de mettre en commun les résultats de leurs expériences et de leurs études et de coordonner leurs activités d'équipement et d'achat, afin notamment :

- a) D'accroître les possibilités de prospection pour obtenir de nouvelles sources d'achats et par suite de meilleures conditions;
- b) De favoriser l'uniformisation du matériel d'équipement, des articles de papeterie, etc.;
- c) De réduire le temps passé dans les organisations à ces questions en confiant à un seul organisme une partie des tâches accomplies par chacune d'elles;
- d) D'obtenir des réductions de prix auprès des fournisseurs, en particulier en groupant les commandes des organisations;
- e) De réduire les dépenses d'exploitation des services en centralisant les prospections, la publicité, l'envoi des échantillons et la correspondance.

112. Seules des modifications mineures ont été apportées aux Statuts et au règlement intérieur du SCA au fil du temps. Ces modifications concernaient la fréquence des appels d'offres, les plans de travail et l'éventail des organisations participantes. À la réunion qu'il a tenue le 16 décembre 1999, le Conseil de direction du SCA a décidé d'établir un groupe de travail chargé de rédiger des statuts et un règlement intérieur révisés, que le Conseil examinerait en mai 2000. Toutefois, le Conseil n'a pas mentionné les dispositions des Statuts en vigueur qui appelaient des modifications.

B. Champ d'activité

113. Ne sont membres du SCA que les organisations situées à Genève, à savoir l'ONUG et les organismes reliés à l'ONU ainsi que les institutions spécialisées. Toutefois, en juin 1999, le BIT a notifié au SCA son intention de se retirer avec effet au 16 décembre 1999, en raison des "restrictions budgétaires" auxquelles il devait faire face. Le montant de la contribution annuelle du BIT aux dépenses de fonctionnement du secrétariat du SCA était cependant inférieur à 20 000 dollars des États-Unis, ce qui représentait une part tout à fait négligeable de son budget. Les inspecteurs sont d'avis que, pour les raisons évoquées au paragraphe 15 ci-dessus et afin d'encourager une certaine discipline au sein du système commun, le BIT devrait rejoindre les rangs des organisations membres du SCA.

C. Structure

114. Conformément à l'article 16 de ses Statuts, le secrétariat du SCA est assuré par la "Section des achats et des transports et des services intérieurs des Services généraux de l'Office des Nations Unies à Genève". Cette section, qui comprend 5 administrateurs et 50 agents des services généraux, est dirigée par un administrateur de la classe P-5. Un chef adjoint (P-4), qui est chargé du Groupe des achats au sein de cette section, fait aussi fonction de secrétaire du SCA.

115. Cela dit, le secrétariat du SCA, dont les affaires courantes sont confiées à un agent des services généraux de classe G-4 (sur les 50 que compte la Section), n'apparaît pas aux côtés de la Section dans l'organigramme de la Division tel qu'il figure à la page 660 du Projet du budget-programme de l'ONU pour l'exercice biennal 1998-1999 (vol. II).

D. Évolution du budget et des effectifs

116. Selon les renseignements fournis aux inspecteurs par le secrétariat du SCA, il a été décidé au milieu des années 80 que le coût de la gestion du secrétariat serait considéré comme équivalant à celui de 18 mois de travail d'un agent de la classe G-4, auquel s'ajouterait une somme unique de 4 098,35 dollars des États-Unis pour des dépenses diverses. Suivant cette formule, le budget du secrétariat du SCA pour 1996 s'est chiffré à 160 932 dollars. À compter de 1997, cependant, son budget a été ramené pour diverses raisons à 85 425 dollars, ce qui représente une réduction de près de 50 %. De telles réductions sont entièrement arbitraires.

117. Étant donné les fonctions centrales qui sont attribuées au secrétariat du SCA en vertu de l'article 17 des Statuts du Service, il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces fonctions peuvent être remplies efficacement et utilement avec un budget et des effectifs aussi modestes que sont ceux du secrétariat. Il y a lieu de noter en outre que le chef du groupe des achats de l'ONUG, qui est de la classe P-4 et fait aussi fonction de secrétaire du SCA, s'occupe principalement d'achats qui n'entrent pas dans le champ d'activité du SCA et que son poste est entièrement financé par l'ONUG, ce qui implique que les services qu'il fournit pour le compte du SCA, qui ne sont pas chiffrés ni reflétés dans le budget de ce dernier, doivent être réellement très restreints. Le SCA se retrouve ainsi dépourvu de la direction propre, dynamique et constante qu'il faudrait pour susciter avec force des initiatives en matière d'achats communs à Genève.

E. Financement

118. Ainsi qu'il est précisé à l'article 18 des Statuts, les organisations membres du SCA disposent en propre de leurs ressources financières, aussi toutes les dépenses effectuées pour leur compte sont-elles directement imputables à leur budget. Les dépenses du secrétariat sont réparties entre les organisations membres sur la base de la part relative de leurs effectifs - et non sur celle des services que leur a réellement fournis le SCA. Il faut modifier cette formule de répartition des coûts en s'inspirant des formules plus transparentes suivies par le CIC ou le Service médical commun. De toute évidence, l'ONUG, qui finance aujourd'hui les dépenses du secrétariat du SCA à hauteur de 40 %, outre qu'il absorbe les dépenses d'appui (effectifs et infrastructure) du SCA, subventionne largement ce service commun, précisément parce que les coûts réels directs et indirects de ce dernier ne sont pas apparents - ou n'ont jamais été établis. Une analyse s'impose à cette fin.

F. Gestion et responsabilité

119. Le SCA est placé sous la surveillance d'un conseil de direction composé des représentants des organisations membres (de fait, il se résume à un organe directeur). Conformément aux Statuts du SCA, le Conseil est censé se réunir une fois par an, mais cela ne semble pas être le cas dans la pratique. Ses fonctions, telles qu'elles sont énoncées à l'article 6 des Statuts, consistent principalement à régler des questions de procédure plutôt que des questions de fond. Par exemple, la question importante de l'harmonisation des politiques, règles et procédures en matière d'achats n'y est pas mentionnée. La possibilité d'établir à Genève un service d'achats unique (sur le modèle du CIC ou du Bureau des services d'achats interorganisations (BSAI)), ou de confier à différentes organisations la responsabilité d'achats centralisés par groupe de produits, n'est pas envisagée non plus. Dans l'ensemble, le Conseil ne s'est pas révélé être à ce jour un moyen efficace et utile de stimuler la coopération interorganisations dans les questions relatives aux achats (ce point sera examiné plus avant ici).

120. Le Conseil de direction est secondé par une commission technique qui est chargée, selon les Statuts du SCA, des études techniques et administratives, d'échanges d'informations en matière d'uniformisation, de l'établissement des programmes d'achats annuels, des instructions à donner au secrétariat pour la recherche d'offres, de l'ouverture en séance publique des soumissions, ainsi que du choix des fournisseurs.

121. Il se peut que les ressources très limitées du secrétariat du SCA ne soient pas suffisantes pour apporter un appui efficace et utile tant au Conseil de direction qu'à la Commission technique. Outre ce problème, les membres du SCA souhaiteront peut-être examiner les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à faire fusionner la Commission technique et le Conseil de direction de telle sorte que les représentants siégeant à la Commission fassent fonction de conseillers de ceux qui siègent au Conseil. Une telle fusion aurait pour effet d'alléger la procédure, outre que les décisions du Conseil seraient mises en œuvre plus rapidement.

122. En matière de suivi et de reddition de comptes, les activités du secrétariat du SCA se résument à l'heure actuelle à l'établissement d'un rapport annuel au Conseil, dont relève le secrétariat.

G. Qualité et efficacité

123. Selon le secrétariat du SCA, il n'existe pas de système d'évaluation formel de la qualité ou de l'efficacité des activités de ce service, bien qu'il soit prévu dans les Statuts que la réalisation du programme d'achats se fait sur une année. Les réunions des organes de supervision constituent le seul mécanisme qui soit utilisé pour connaître l'avis des utilisateurs sur les services fournis. Le SCA a informé les inspecteurs que son secrétariat n'avait reçu que des compliments de la Commission et du Conseil lors de leurs réunions.

124. Quoi qu'il en soit, il n'y a pas eu à ce jour d'évaluation indépendante formelle du SCA en vue d'en établir l'utilité objective en tant que service commun d'achats pour les organisations situées à Genève. Jusqu'ici, les membres ont voulu en limiter les activités à des achats de faible valeur, à l'exclusion d'articles plus importants tels que les équipements informatiques ou les contrats de services. Le SCA, qui est utilisé conjointement pour faire connaître les besoins des

membres plutôt qu'il ne sert à l'achat en commun d'articles standard, ne paraît guère efficace et utile en tant qu'entreprise commune censée générer des économies d'échelle.

125. Qui plus est, le SCA est aux prises avec deux facteurs non négligeables. Premièrement, certaines des organisations membres (l'ONUG et l'OMS) sont assez importantes pour obtenir des prix de gros intéressants, indépendamment du SCA. Deuxièmement, l'utilité du SCA à l'avenir sera soumise à l'épreuve d'une application logiquement croissante de l'informatique aux opérations d'achat au sein du système des Nations Unies, ce que laissent prévoir, en particulier, les travaux faits à cet égard par le Groupe de travail des achats interorganisations, qui a établi en mai 1998 une base de données commune concernant les fournisseurs des Nations Unies. Certaines organisations membres du SCA (l'ONUG, le CCI) et le BIT utilisent aujourd'hui ce mécanisme commun dont les activités sont dirigées par le BSAI.

126. Il n'en demeure pas moins que la question des moyens à mettre en œuvre pour rendre le SCA plus utile et intéressant a été régulièrement inscrite à l'ordre du jour du Conseil au cours de ces dernières années. En 1997, par exemple, le secrétaire du SCA a avancé plusieurs propositions intéressantes tendant à renforcer tant le secrétariat du SCA que le rôle de ce service, en vue d'en faire un centre d'achats plus efficace pour les organisations membres.

H. Innovations techniques

127. Sur le plan des innovations techniques, les moyens acquis dernièrement par la Section des achats et des transports aux fins des achats propres de l'ONUG ont aussi procuré des avantages au secrétariat du SCA et à ce service dans son ensemble.

I. Obstacles

128. Les principaux obstacles semblent être les ressources limitées dont dispose le SCA en sa qualité de service commun et le défaut manifeste d'un attachement des instances suprêmes des organisations membres à une collaboration interinstitutions en vue de l'achat d'articles coûteux. De plus, les fonctionnaires chargés des achats qui représentent leurs organisations au Conseil de direction du SCA ont à tenir la balance égale entre l'engagement pris à l'égard du Service et la nécessité de préserver leurs fonctions et leurs responsabilités propres auprès de leurs organisations. Seuls les organes directeurs sont à même de régler ce conflit d'intérêts manifeste.

J. Enseignements

129. L'exemple du SCA, dont les activités se réduisent presque entièrement aux réunions de ses organes de contrôle inopérants, montre ce qu'il faut éviter dès lors que l'on veut établir un service commun censé prendre des initiatives audacieuses et produire des résultats. Les services communs exploités par l'ONUG pour la communauté internationale de Genève doivent être mis en relief au sein des structures administratives et défendus à un haut niveau, outre qu'il faut en vanter l'intérêt auprès des organisations participantes. Qui plus est, il s'agirait de tenir compte des coûts réels et des coûts subventionnés, le cas échéant, aux fins de l'établissement et de la répartition des coûts de tels services, opérations qui doivent être rigoureuses et transparentes.

K. Potentiel de développement

130. La réalisation intégrale du potentiel que recèle le SCA dépendra de l'efficacité avec laquelle les recommandations énoncées dans la première partie du présent rapport seront mises en œuvre par les organisations situées à Genève. Qui plus est, il faudrait que les États Membres représentés dans les organes compétents des organisations apportent un appui politique pour que Genève puisse à son tour opérer les réformes profondes et rapides en matière d'achats qui ont été entreprises au Siège de l'ONU.

L. Renforcement (voir la recommandation No 5)

VII. SYNTHÈSE

A. Contexte général

131. Les études de cas révèlent d'importantes différences entre les services, notamment en ce qui concerne la date à laquelle ils ont été créés et la manière dont ils l'ont été, leurs instruments fondateurs, leur structure et leur place au sein de l'Organisation, les systèmes et procédures de gestion et de reddition de comptes sur lesquels ils reposent, ainsi que les formules d'établissement et de répartition des coûts qu'ils appliquent. Ces différences résultent moins du caractère unique de chaque type de service que de l'absence de plan stratégique et de procédures susceptibles d'orienter la coopération et la coordination administratives entre les organisations situées à Genève, ainsi qu'il est constaté dans la première partie du présent rapport.

132. Dans ce contexte, les services communs en place résultent principalement d'arrangements pragmatiques dont certains datent de la fin des années 40 et qui, le plus souvent, ont été pris par les secrétariats plutôt que par les organes directeurs, excepté le CIC, qui a été créé en application d'une résolution de l'Assemblée générale. Les services communs examinés dans le présent volume ont été établis entre 1948 et 1971. Après cette date, les secrétariats ou les organes directeurs n'ont guère pris d'autres initiatives en vue de développer les services communs à Genève, à la différence des secrétariats et organes à Vienne et, plus récemment, au Siège de l'ONU, qui ont consolidé les services de cette nature ou ont entrepris de le faire.

133. Cela dit, le nombre et la diversité des organisations qui ont recours aux services communs en place à Genève et le fait que ces services existent de longue date montrent que, en dépit de certains obstacles, il serait réellement possible d'étendre encore les arrangements de coopération en vue de la fourniture de bon nombre de services d'appui administratif que chaque organisation assure aujourd'hui pour son propre compte. Toutefois, ainsi qu'il a été noté dans les études de cas, Genève est portée dans l'ensemble sur les initiatives séparées, qui affaiblissent (plutôt qu'elles ne renforcent) les structures de coopération intégrant les secrétariats des organisations. Il serait donc indispensable d'obtenir l'appui sans réserve des chefs de secrétariat et des organes directeurs de toutes les organisations situées à Genève. C'est la première condition d'un développement plus étendu des services administratifs partagés dans ce lieu d'affectation. Il y a d'autres conditions impératives, qui sont énumérées ci-après.

B. Intégration électronique

134. Dans la première partie du présent rapport, il a déjà été fait état de tout l'intérêt que présentait l'intégration des systèmes informatiques des organisations en tant que point d'appui du nouveau cadre recommandé pour les services communs à Genève. Toutes les descriptions de services faites dans la présente partie confirment amplement cette idée et font apparaître en particulier que l'efficacité desdits services est fortement tributaire des systèmes et solutions informatiques. Par conséquent, il sera peut-être extrêmement difficile de parvenir à un partage efficace et plus étendu des services d'appui à Genève ou même ailleurs sans relier les organisations intéressées par un réseau électronique homogène.

135. Outre les capacités de travail en réseau mises en œuvre à compter de 1994 par le CIC à l'intention de ses organisations membres, il y a lieu de mentionner deux grandes initiatives prises

par l'UIT au cours des six dernières années. La première, de 1995, en a été un projet pilote visant la mise en place d'un réseau métropolitain pour Genève (appelé Metropolitan Area Network for Geneva, ou Geneva MAN), qui a été conçu comme une "autoroute de l'information" pour la communauté internationale de la ville. Ce projet avait essentiellement pour but d'établir un réseau de communication à débit élevé pour les applications et méthodes de travail multimédias, incorporant un appui aux interconnexions entre organisations (c'est-à-dire entre les différents réseaux locaux), l'intégration des différents réseaux, des stratégies communes pour l'accès à des ressources et des utilisateurs internationaux, tels que l'interconnexion des systèmes téléphoniques par l'Internet, des possibilités de visioconférence, ainsi que des moyens de formation et de téléapprentissage informatisés. Bien qu'il ait mis en jeu toutes les grandes organisations de même que certains organismes publics et entreprises privées clefs de Genève, ce projet n'a pas été poursuivi au-delà de sa phase pilote, en 1996, en raison, semble-t-il, des coûts élevés du système proposé pour les organisations des Nations Unies.

136. Une large place est faite aujourd'hui au Réseau de la communauté diplomatique de Genève (le GDCnet), lancé par l'UIT en 1998. Ce réseau a pour principal objectif de renforcer les capacités dont disposent les missions permanentes d'États Membres à Genève en vue de l'échange électronique d'informations avec les ministères de leurs pays respectifs et de leur ménager un accès plus large aux sources d'information des organisations internationales. Toutefois, le GDCnet est fondé sur la technique des LNPA (Lignes numériques à paires asymétriques), qui sont relativement nouvelles et dont la sécurité n'a pas encore été entièrement éprouvée. Le moteur de ce projet pour la communauté diplomatique est le Groupe des usagers de l'information à Genève, qui fait fonction de coordonnateur pour les besoins en matière d'échanges d'informations et de conseiller pour l'harmonisation des solutions techniques. À ce titre, ce groupe paraît être très bien placé pour s'employer à obtenir l'interconnexion électronique des organisations installées à Genève en même temps que l'amélioration des liaisons électroniques avec les missions permanentes.

C. Gestion et responsabilité

137. Les études de cas font également ressortir l'utilité d'une conception de la gestion qui encourage la communication régulière entre les prestataires de services, d'une part, et les organisations membres et utilisateurs finals, d'autre part. Cela peut se faire de différentes manières et notamment par un contrôle efficace ou l'existence d'organes consultatifs qui soient représentatifs des utilisateurs et à même de décider des améliorations à apporter aux services ou, à tout le moins, d'infléchir de telles améliorations, une comptabilité analytique transparente et systématique, un suivi des activités et la communication des rapports d'exécution, des enquêtes périodiques auprès des utilisateurs et une "promotion" des services dans des bulletins ou des brochures ou sur des sites Web.

138. Qui plus est, les responsables des services communs devraient être dans l'idéal des experts dans leurs domaines d'activité respectifs et être dans la pratique bons gestionnaires ou tacticiens. En outre, ils devraient bien connaître les principes de la gestion et de la comptabilité analytique. Bref, le mieux serait peut-être de recruter ces responsables-là dans le secteur privé plutôt qu'au sein du système des Nations Unies. Il importe tout autant que les chefs d'administration des organisations participantes soient pleinement impliqués dans les décisions de principe prises en ce qui concerne les services communs, afin que ces décisions soient uniformément appliquées

par ces organisations. À cet égard, il serait souhaitable de mettre sur pied tous les six mois des réunions des chefs d'administration à Genève en vue de suivre les progrès dans l'application de la résolution 54/255 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 4 mai 2000.

D. Normes de qualité et d'efficacité

139. Il faut que les responsables et les utilisateurs des services conviennent des normes de qualité et d'efficacité qui, le cas échéant, s'appliqueraient spécifiquement à chaque type de service, ainsi que des attentes à cet égard (et qu'ils revoient périodiquement ces normes et attentes). Il serait souhaitable, par exemple, de définir des paramètres de la qualité ainsi que des fourchettes acceptables de rendement journalier ou de rendement par coût unitaire, à partir desquels il soit possible de mesurer l'efficacité. La qualité et l'efficacité des services à long terme passe notamment par une formation et un recyclage du personnel, des innovations techniques, des études ou enquêtes périodiques sur les services, ainsi que la définition de normes de fonctionnement.

E. Établissement des coûts, budgétisation et financement

140. Comme il a été souligné dans le cadre des études de cas, la situation appelle un établissement rigoureux des coûts des services, une certaine autonomie budgétaire - afin d'éviter que les politiques budgétaires internes du prestataire ou de l'organisation hôte ne pèsent d'un poids trop grand - ainsi que des formules de répartition des coûts établies d'un commun accord par les prestataires et les utilisateurs des services. Si le CIC et le Service médical commun offrent à cet égard des exemples à suivre, les services que l'ONUG gère ou accueille se heurtent à certaines difficultés qui ont déjà été évoquées dans la première partie du présent rapport. Non seulement l'établissement des coûts des services est assez subjectif et arbitraire (c'est notamment le cas des services fournis par le Service commun d'achats et la Section de la formation et des examens), mais encore leur budget et leur financement semblent être tributaires au dernier degré des possibilités qu'a l'ONUG (et, plus généralement, des politiques budgétaires de l'ONU en ce qu'elles s'appliquent à l'ensemble de l'Organisation) plutôt que d'être établis en fonction des moyens qui peuvent être donnés à ces services pour qu'ils réalisent intégralement leur potentiel d'activités interorganisations autofinancées.

141. En conséquence, il serait souhaitable de mettre en relief l'éventail des organisations qui ont ou pourraient avoir recours aux services communs de l'ONUG lorsqu'on examinera ceux-ci à la lumière du nouveau cadre et du programme d'action recommandés dans la première partie du présent rapport en vue de développer les services communs à Genève. Cela pourrait se faire, entre autres, en renommant les deux grandes divisions de l'ONUG, qui deviendraient l'une la "division des services administratifs communs" et l'autre la "division des services de conférence communs". Il serait aussi possible de concevoir sur de nouvelles bases l'organisation, la dotation en effectifs, la budgétisation et le financement des services de manière à encourager clairement (plutôt que de restreindre, comme c'est le cas à présent) l'autonomie et, partant, les capacités d'initiative et de croissance des services, de même que leur ouverture effective à l'ensemble des organisations des Nations Unies à Genève.

F. Un réseau mondial de services communs

142. À mesure que les services communs seraient consolidés ou qu'il en serait créé dans les différentes villes sièges et les différents lieux d'affectation de par le monde, il serait souhaitable et possible dans la pratique d'institutionnaliser la coopération horizontale et la coordination entre les services analogues dans différents lieux, soit en optant pour les interconnexions ou les échanges électroniques ou en suivant le modèle des réunions annuelles des directeurs des services médicaux des organisations des Nations Unies. Un réseau ainsi fondé sur la coopération et l'interdépendance serait censé engendrer des normes et modes opératoires uniformes, stimuler les échanges de données d'information sur les résultats, les acquis et les obstacles et, plus généralement, accroître l'efficacité d'une gestion fondée sur les pratiques ou les repères les plus rationnels, tels qu'ils seraient périodiquement identifiés.
