

**EXAMEN DE LA GESTION ET DE L'ADMINISTRATION DE L'UNION
INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS
(UIT)**

Rapport établi par

Armando Duque González

Khalil Issa Othman



**Genève
2001**

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphe</i>	<i>Page</i>
Sigles		iv
Résumé analytique: objectifs, conclusions et recommandations		v
I. Introduction	1 à 13	1
II. Structure de l'Union	14 à 22	3
III. Gestion de l'Union	23 à 41	5
A. La Conférence de plénipotentiaires	24 à 29	5
B. Le Conseil	30 à 36	6
C. Conférences et assemblées des Secteurs	37 à 41	7
IV. Instances dirigeantes	42 à 64	8
A. Fonctionnaires élus	43 à 46	8
B. Comité de coordination	47 à 52	8
C. Délégation de pouvoir	53 à 57	9
D. Vers une nouvelle culture de gestion	58 à 64	10
V. Planifications stratégique, financière et opérationnelle	65 à 100	12
A. Planification à long terme	65 à 73	12
a) Le Plan stratégique	65 à 69	12
b) Le plan financier	70 à 73	12
B. Planification à moyen terme: le budget biennal	74 à 87	13
C. Planification à court terme: plans opérationnels	88 à 96	15
D. Coordination des planifications stratégique, financière et opérationnelle	97 à 100	17
VI. Gestion des ressources humaines	101 à 116	18
A. Rôle du Secrétaire général	101 à 104	18
B. Répartition géographique et parité hommes-femmes	105 à 108	18
C. Questions relatives au développement des ressources humaines	109 à 111	19
D. Questions administratives	112 à 116	19
VII. Services d'appui centralisés du Secrétariat général	117 à 130	21
A. Services de conférence	118 à 120	21
B. Services communs	121 à 123	21
C. Services informatiques	124 à 130	22
VIII. Mécanismes de surveillance de contrôle	131 à 142	23
A. Contrôle interne	131 à 138	23
B. Contrôle extérieur	139 à 141	24
C. Responsabilité partagée du contrôle	142	24
ANNEXE		
Méthodes et procédures d'élection ou de nomination des hauts fonctionnaires des organisations du système des Nations Unies		25

SIGLES

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AMNT	Assemblée mondiale de normalisation des télécommunications
APP	Conférence de plénipotentiaires additionnelle
AR	Assemblée des radiocommunications
BAR	Budgétisation axée sur les résultats
BDT	Bureau de développement des télécommunications
BIT	Bureau international du travail
BR	Bureau des radiocommunications
C.H.N.	Commission de Haut Niveau
CCI	Corps commun d'inspection
CCIF	Comité consultatif international téléphonique
CCIR	Comité consultatif international des radiocommunications
CCIT	Comité consultatif international télégraphique
CCITT	Comité consultatif international télégraphique et téléphonique
CMDT	Conférence mondiale de développement des télécommunications
CMR	Conférence mondiale des radiocommunications
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CoCo	Comité de coordination
DRH	Division du développement des ressources humaines
ECOSOC	Conseil économique et social
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GTR	Groupe de travail sur la réforme
IFAD	Fonds international de développement agricole
IFRB	Comité international d'enregistrement des fréquences
IS	Département des services informatiques
ITC	Centre (CNUCED-GATT) du commerce international
MDH	Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PP	Conférence de plénipotentiaires
PSC	Comité des politiques et stratégies
RRB	Comité du Règlement des radiocommunications
SG	Secrétariat général
SPU	Unité de planification stratégique
TCD	Département de la coopération technique
TIES	Services d'échange d'informations sur les télécommunications
TSB	Bureau de la normalisation des télécommunications
UIT	Union internationale des télécommunications
UIT-D	Secteur du développement des télécommunications
UIT-R	Secteur des radiocommunications
UIT-T	Secteur de la normalisation des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UNU	Université des Nations Unies
UPU	Union postale universelle

RÉSUMÉ ANALYTIQUE: OBJECTIFS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

OBJECTIFS:

Mettre en évidence les possibilités d'amélioration des pratiques de gestion et d'administration suivies par l'UIT dans le cadre du processus de réforme en cours.

GESTION DE L'UNION (CHAPITRE III)

A. A Compte tenu de l'évolution technique et des changements structurels rapides que connaît aujourd'hui le secteur des télécommunications, l'intervalle de quatre ans qui sépare actuellement les Conférences de plénipotentiaires - l'organe suprême de l'Union - nuit à l'efficacité du processus de prise de décisions, d'autant que les pouvoirs du Conseil, qui assure la gestion dans l'intervalle, ont certaines limites. Chose plus importante encore, seule la Conférence de plénipotentiaires peut adopter des amendements à la Constitution et à la Convention de l'Union. Cet intervalle de quatre ans entre les Conférences de plénipotentiaires contraste avec la pratique suivie par la grande majorité des autres organisations du système des Nations Unies, dont les organes suprêmes se réunissent chaque année, ou tous les deux ans. Comme elle ne se réunit que tous les quatre ans et pour une durée de quatre semaines seulement, la Conférence de plénipotentiaires a un ordre du jour très chargé en ce qui concerne l'examen des questions de fond intéressant l'Union; or, les élections prennent une place excessive dans ses travaux, au détriment de ses objectifs fondamentaux (paragraphe 27 à 29).

Recommandation 1

Les organes délibérants voudront peut-être décider:

- a) **que la Conférence de plénipotentiaires devra être convoquée tous les deux ans, pour une durée de trois semaines au maximum;**
- b) **que l'élection des Etats Membres du Conseil, des membres du Comité du Règlement des radiocommunications et du Secrétaire général devra continuer à avoir lieu à la Conférence de plénipotentiaires tous les quatre ans, mais à une (des) date(s) imposée(s), pendant la première semaine de la Conférence.**

B. B Le Conseil devrait conserver son mandat actuel; sa composition et la fréquence ainsi que la durée actuelle de ses sessions devraient rester inchangées. Toutefois, les dispositions en vigueur concernant la composition et le calendrier des séances de la Commission permanente des finances et de la Commission permanente du personnel, ainsi que la mise à disposition des documents pertinents, ne permettent pas au Conseil de s'acquitter pleinement et de manière approfondie de ses responsabilités en matière de contrôle. En outre, le fait que les Membres des Secteurs soient exclus des délibérations du Conseil et de ses deux commissions permanentes, même en tant qu'observateurs, nuit aux objectifs de l'Union ainsi qu'à son bon fonctionnement. L'expérience acquise par d'autres organisations du système des Nations Unies montre que l'existence d'une commission unique chargée d'examiner les questions financières et administratives constitue une bonne pratique, sous l'angle du contrôle, et garantit cohérence et concertation (paragraphe 32 à 36).

Recommandation 2

Les organes délibérants voudront peut-être décider:

- a) **que les commissions permanentes actuelles du Conseil devront être regroupées en une seule commission financière et administrative composée de 10 à 15 Etats Membres du Conseil, représentant les cinq régions géographiques et choisis en fonction de leurs compétences en finances et administration. La commission devrait se réunir pendant environ une semaine, juste avant le Conseil, et soumettre son ou ses rapports à celui-ci;**
- b) **que les représentants des Membres des Secteurs et/ou les Présidents des Groupes consultatifs des secteurs devront être habilités à faire connaître leurs vues sur les questions d'administration et de gestion à la commission dont la création est proposée, laquelle devrait réserver une partie de ses séances à cette fin;**
- c) **que les observateurs des Etats Membres devront pouvoir prendre la parole pendant les séances du Conseil, conformément à des procédures convenues, et que les représentants des Membres des Secteurs et/ou les Présidents des Groupes consultatifs des Secteurs devront eux aussi être habilités à assister au Conseil en tant qu'observateurs et à prendre la parole pendant les séances selon des procédures convenues.**

C. Il pourrait être avantageux sur le plan de l'efficacité d'associer en temps et en lieu la Conférence mondiale des radiocommunications et l'Assemblée des radiocommunications, comme le prévoit la Constitution, et de faire en sorte que la fréquence et l'échelonnement de toutes les assemblées et conférences des Secteurs soient plus réguliers. Cette efficacité accrue devrait compenser, dans une certaine mesure, les surcoûts résultant de la convocation de la Conférence de plénipotentiaires tous les deux ans (paragraphe 38 à 41).

Recommandation 3

Les organes délibérants voudront peut-être décider:

- a) que la Conférence mondiale des radiocommunications (CMR) et l'Assemblée des radiocommunications (AR) devront être associées en temps et en lieu et se tenir tous les quatre ans, avec la possibilité de convoquer, en cas de nécessité, une conférence ou une assemblée additionnelle;
- b) que l'Assemblée mondiale de normalisation des télécommunications (AMNT) devra être convoquée selon le même cycle de quatre ans que la CMR et l'AR. La CMR et l'AR ainsi que l'AMNT devront se tenir successivement avant la Conférence de plénipotentiaires (qui doit avoir lieu en 2004 ainsi qu'il est recommandé dans le présent rapport) et soumettre des contributions à celle-ci. La Conférence mondiale de développement des télécommunications (CMDT) devra se réunir tous les quatre ans selon un autre cycle et être convoquée avant la Conférence de plénipotentiaires suivante (prévue pour 2006); elle devra aussi soumettre des contributions à cette Conférence. Les différents cycles de quatre ans se répéteront ensuite.

INSTANCE DIRIGEANTE (CHAPITRE IV)

D. La pratique qui consiste à élire les cinq plus hauts fonctionnaires de l'Union, unique parmi les organisations du système des Nations Unies, s'explique surtout par des facteurs historiques, mais ne saurait être considérée comme une bonne pratique sous l'angle de la gestion et de l'administration. Il semblerait que l'intention de la Constitution et de la Convention soit de rendre le Secrétaire général responsable en dernier ressort de la prise de décisions au secrétariat. Toutefois, cette intention ne ressort pas clairement, en raison de subtiles ambiguïtés dans la formulation de la Constitution et de la Convention d'une part, et parce que certaines dispositions, notamment celles qui se rapportent au processus de prise de décisions au sein du Comité de coordination, semblent faire obstacle à une structure véritablement intégrée d'autre part. La structure du secrétariat de l'Union n'est pas non plus véritablement fédérale, puisque les Bureaux des Secteurs n'ont pas la maîtrise exclusive de leur budget. Cette dichotomie fondamentale est à l'origine de l'inertie que l'on peut observer au plus haut niveau de la direction de l'Union et qui semble affecter, à des degrés divers, tous les niveaux de la gestion et de l'administration du secrétariat (paragraphe 43 à 52 et 58 à 63).

Recommandation 4

Les organes délibérants voudront peut-être décider:

- a) d'opter pour une structure de gestion intégrée, dans le cadre de laquelle seul le plus haut fonctionnaire, à savoir le Secrétaire général, sera élu au poste de chef de secrétariat de l'Organisation pour un mandat de quatre ans, renouvelable une seule fois; l'élection aurait lieu pendant la première semaine de la Conférence de plénipotentiaires;
- b) que le Secrétaire général devra nommer le Vice-Secrétaire général et les Directeurs des Bureaux lors de la Conférence de plénipotentiaires, au terme de consultations avec les États Membres, pour un mandat renouvelable de quatre ans. Le titre des Directeurs des Bureaux devrait être remplacé par le titre suivant: "Sous-Secrétaire général/Directeur de Bureau";
- c) que, lors de l'élection du Secrétaire général et de la nomination du Vice-Secrétaire général et des trois Sous-Secrétaires généraux, il devra être dûment tenu compte d'une répartition géographique équitable et de la nécessité d'assurer un roulement raisonnable.

Recommandation 5

Les organes délibérants voudront peut-être remplacer le Comité de coordination par un nouveau Comité de gestion de haut niveau doté d'un statut constitutionnel et composé du Secrétaire général, du Vice-Secrétaire général, des Sous-Secrétaires généraux/Directeurs des Bureaux, des Directeurs adjoints des Bureaux et des Chefs des Départements de la planification stratégique, des finances et du personnel.

E. La Constitution et la Convention prévoient que le Secrétaire général peut déléguer certains pouvoirs pour la gestion des ressources de l'Union. Bien que cette délégation de pouvoirs soit effective dans certains cas, elle semble bien souvent se limiter à une délégation de signature, nuisant ainsi à l'efficacité de la direction au secrétariat. Par ailleurs, les pouvoirs délégués par le Secrétaire général à d'autres fonctionnaires du secrétariat ne sont définis dans aucun cadre général ni dans aucun instrument officiel à part entière, comme un Ordre de service (paragraphe 53 à 57 et 64).

Recommandation 6

Le Secrétaire général devrait élaborer un projet de document-cadre détaillé sur la délégation de pouvoir, en tenant compte des travaux déjà effectués par le Groupe de travail sur la délégation de pouvoir en matière administrative et financière. Ce document-cadre détaillé devrait être soumis au Conseil pour approbation.

PLANIFICATIONS STRATÉGIQUE, FINANCIÈRE ET OPÉRATIONNELLE (CHAPITRE V)

F. La mise en oeuvre progressive, depuis le milieu des années 90, de la planification stratégique à long terme et de la planification opérationnelle à court terme a eu des conséquences positives pour l'Union, au moment où il lui faut s'acquitter de son mandat alors que ses services sont de plus en plus demandés et que ses ressources s'amenuisent. La coordination des planifications stratégique et opérationnelle ainsi que de la planification financière et de la budgétisation est un élément essentiel d'un processus de planification intégré visant à accroître l'efficacité de toutes les activités de l'Union, qu'il s'agisse des activités organiques des Secteurs ou des services d'appui fournis par le Secrétariat général. La planification est à un stade plus avancée dans les Bureaux qu'au Secrétariat général et la fragmentation est évidente, notamment dans les plans opérationnels du Secrétariat général. Le processus de planification dans son ensemble manque de cohérence et de cohésion et les procédures d'établissement de rapports ne sont pas encore satisfaisantes. Toutefois, il est prévu d'apporter de nouvelles améliorations, en ce qui concerne notamment la budgétisation axée sur les résultats et les indicateurs de performance (paragraphe 65 à 69, 74 à 77 et 88 à 100).

Recommandation 7

Le Secrétaire général devrait:

- a) **présenter un plan stratégique simplifié pour l'Union et y inclure une analyse de ses incidences financières. Comme le prévoit la Convention, il conviendrait de soumettre au Conseil un rapport d'activité annuel, assorti de recommandations visant à apporter certains aménagements au plan stratégique compte tenu de l'évolution de l'environnement des télécommunications;**
- b) **élaborer les plans opérationnels suffisamment tôt avant la période couverte par ces plans pour pouvoir influencer sur l'efficacité de l'exécution des programmes. Les Secteurs et le Secrétariat général devraient s'attacher à harmoniser davantage la structure et la présentation des plans sur la base d'une interprétation convenue des éléments identifiés dans la Résolution 72. Il est nécessaire d'élaborer plus avant les indicateurs clés de performance en se fondant, dans la mesure du possible, sur des unités mesurables, afin d'établir des liens avec la budgétisation axée sur les résultats et d'améliorer le contrôle et l'obligation redditionnelle. Par ailleurs, un rapport sur la mise en oeuvre des plans opérationnels devrait être soumis au Conseil;**
- c) **améliorer progressivement la budgétisation axée sur les résultats, en s'attachant à concevoir des indicateurs de performance significatifs et mesurables. Pour ce faire, une coopération étroite devra s'instaurer entre le Département des finances d'une part, et les Bureaux et les autres unités du Secrétariat général d'autre part, l'objectif étant d'adopter une approche cohérente pour faciliter le suivi et l'évaluation. Un rapport d'évaluation du budget-programme devrait être établi aux fins d'être soumis au Conseil.**

Recommandation 8

Pour améliorer la cohésion du processus de planification dans son ensemble, les organes délibérants décideront peut-être de coordonner le plan stratégique et le plan financier, qui sont établis tous les quatre ans, et le plan opérationnel et le budget, qui sont établis tous les deux ans.

G. L'Union établit ses budgets compte tenu de contraintes financières strictes qui s'appliquent tant aux dépenses (plafonnement des dépenses) qu'aux recettes (plafonnement du montant de l'unité contributive). L'utilisation du plafonnement des dépenses comme instrument de contrôle budgétaire a posé d'importants problèmes opérationnels et a imposé aux activités de l'Union des contraintes qui ne correspondaient probablement pas à ce que recherchait la Conférence de plénipotentiaires (paragraphe 78 à 84). Dans la recommandation ci-dessous, deux solutions sont proposées:

Recommandation 9

- a) **Les organes délibérants voudront peut-être supprimer le plafonnement des dépenses, compte tenu des problèmes inhérents à ce système. Il conviendrait de continuer à imposer des contraintes budgétaires en plafonnant le montant de l'unité contributive.**
- b) **Au cas où les organes délibérants choisiraient de maintenir le plafonnement des dépenses, il conviendrait de verser au Fonds de réserve les gains liés aux fluctuations des taux de change ou d'amortir les pertes qui en résultent en puisant dans ce Fonds, à concurrence d'une limite qui serait fixée par le Conseil lors de l'adoption du budget. En outre, il conviendrait de donner au Secrétaire général une certaine latitude pour qu'il puisse augmenter le budget des activités soumises au recouvrement des coûts, dans des limites prescrites, afin que les recettes soient affectées à leurs activités d'origine.**

H. L'Union pourrait renforcer ses bases financières si les Membres des Secteurs augmentaient le montant de leurs contributions. Or, ils ne le font pas, notamment parce qu'ils ont le sentiment que leurs contributions ne sont pas affectées aux Secteurs dont ils sont Membres, ce qui n'est généralement pas le cas. Les Membres des Secteurs ont tendance à ramener le montant de leurs unités contributives au montant minimal admissible et à verser en compensation des contributions volontaires (paragraphe 85 à 87).

Recommandation 10

Le Secrétaire général devrait prendre des mesures pour veiller à ce que le processus budgétaire soit plus transparent, notamment en ce qui concerne la réimputation des coûts des services fournis par le Secrétariat général aux Secteurs.

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (CHAPITRE VI)

I. L'Union suit les mêmes pratiques que les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies en matière de gestion des ressources humaines, sauf dans les domaines suivants:

- i) Les Statut et Règlement du personnel de l'Union contiennent une quantité excessive de détails sur l'administration du personnel, ce qui limite le pouvoir du Secrétaire général et encourage le Conseil à faire de la microgestion. Cette situation nuit à l'efficacité de la gestion et de l'administration du personnel (paragraphe 103 à 104).
- ii) En ce qui concerne les fonctionnaires de la catégorie professionnelle, la répartition géographique et la parité hommes-femmes ne sont pas satisfaisantes et il n'existe aucune méthode systématique permettant de respecter les orientations fixées à cet égard (paragraphe 105 à 108).
- iii) L'efficacité de l'exécution des programmes et la motivation du personnel pâtissent parfois du manque de cohérence des politiques de recrutement, d'un taux de vacance d'emploi élevé, de la prédominance des contrats de courte durée et de perspectives de mobilité limitées (paragraphe 109 et 110).

Recommandation 11

Le Secrétaire général devrait:

- a) **procéder à un réexamen des Statut et Règlement du personnel ainsi que des procédures administratives applicables au personnel, en vue de les simplifier. Il conviendrait de trouver un juste milieu entre les dispositions statutaires générales reprenant les principes fondamentaux de la politique du personnel et les dispositions réglementaires détaillées que le Secrétaire général est autorisé à édicter. Ce réexamen, assorti de propositions appropriées, devrait être soumis au Conseil pour examen et approbation;**
- b) **soumettre au Conseil un plan d'action et des projets de procédure visant à améliorer la représentation géographique du personnel de l'Union et la parité hommes-femmes dans les catégories professionnelle et supérieures;**
- c) **revoir les politiques et pratiques suivies en matière de recrutement, de gestion des vacances d'emploi et de contrats de travail et soumettre au Conseil un rapport sur la manière dont la situation actuelle influe sur l'exécution des programmes.**

SERVICES D'APPUI CENTRALISÉS DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL (CHAPITRE VII)

J. D'une manière générale, l'Union dispose de services de conférences et de services communs efficaces et de haute qualité, les Départements concernés menant à bien des activités complexes dans un contexte de contraintes budgétaires rigoureuses. Comme cela est souvent le cas en matière de fourniture de services d'appuis centralisés, les responsabilités ne sont pas toujours claires, entre les Départements du Secrétariat général et entre ces Départements et les Bureaux, notamment en ce qui concerne l'impression et la distribution des documents, l'édition et les publications. Cette situation a posé des problèmes de contrôle de la qualité et de responsabilité, mais il est difficile de déterminer l'incidence générale de ces problèmes sur l'efficacité de l'exécution des programmes (paragraphe 118 à 123).

Recommandation 12

Le Secrétaire général devrait réexaminer la répartition actuelle des tâches liées à la documentation et aux publications entre les Départements concernés du Secrétariat général et les Bureaux, mettre en évidence les situations dans lesquelles des problèmes de contrôle de la qualité se posent et clarifier la répartition des attributions ainsi que les responsabilités.

K. Le coût de certains projets liés aux technologies de l'information et des communications qui doivent être mis en oeuvre d'urgence au cours de l'exercice biennal 2002-2003 dépasse largement le budget ordinaire du Département des services informatiques (IS). On considère que deux de ces projets, qui visent l'un à remplacer le réseau local et l'autre à créer un nouveau système d'appui et d'archives, doivent être menés à bien d'urgence. S'ils ne peuvent pas l'être faute de financement, l'intégrité des systèmes informatiques de l'Union risque d'en pâtir (paragraphe 125 et 126).

Recommandation 13

Les organes délibérants voudront peut-être approuver un financement spécial pour mettre en oeuvre les projets informatiques les plus urgents qui ne sont pas financés par le budget ordinaire du Département des services informatiques, en vue d'en accélérer l'exécution.

L. En partie pour des raisons historiques, la mise au point de logiciels pour les Secteurs est fragmentée, certains systèmes extrêmement spécialisés étant conçus sur place par les Bureaux concernés, tandis que d'autres sont mis au point par le Département des services informatiques pour le compte des Bureaux. Cette situation, loin d'être idéale, va sans doute perdurer vu les contraintes financières que connaît ce Département. Toutefois, il conviendrait de centraliser au Département des services informatiques la conception de systèmes pour les fonctions d'administration et de gestion (paragraphe 127 à 130).

Recommandation 14

Le Secrétaire général devrait veiller à ce qu'un système informatique intégré, présentant un bon rapport coût-efficacité, soit mis au point pour l'administration et la gestion, y compris les finances, la passation de marchés et le personnel, la responsabilité de la conception et de la mise en oeuvre de ce système incombant au Département des services informatiques.

MÉCANISMES DE CONTRÔLE (CHAPITRE VIII)

M. La fonction d'audit interne du secrétariat se heurte encore à une certaine résistance, ce qui peut expliquer en partie le retard pris dans la mise en oeuvre des recommandations de l'auditrice interne. Par rapport à d'autres organisations du système des Nations Unies, l'emploi d'auditeur interne est sous-classé et le service n'est pas doté de suffisamment de personnel, ce qui a notamment pour conséquence que l'auditrice interne ne peut pas procéder aux investigations prescrites dans la Charte de l'audit interne. De plus, la fonction d'audit interne n'est pas suffisamment indépendante du Secrétaire général, s'agissant en particulier des dispositions relatives à l'établissement de rapports. Dans le contexte du partage des responsabilités en matière de contrôle, le Comité qu'il est proposé de créer pour examiner les questions financières et administratives renforcerait la fonction de contrôle exercée par les Etats Membres (paragraphe 133 à 138 et 142).

Recommandation 15

Les organes délibérants voudront peut-être décider:

- a) **qu'un rapport annuel de synthèse sur les activités menées par l'auditrice interne devra être transmis aux Etats Membres du Conseil par l'intermédiaire du Secrétaire général, assorti ou non des observations de ce dernier;**
- b) **de renforcer la fonction d'audit interne, en reclassant l'emploi d'auditeur interne, en créant un autre emploi de la catégorie professionnelle et en transformant l'emploi de la catégorie des services généraux en un emploi à temps plein.**

Recommandation 16

Le Secrétaire général devrait établir un profil de risque de l'Union, pour déterminer s'il est nécessaire de recourir à des professionnels de l'investigation.

I. INTRODUCTION

1. Les origines de l'Union internationale des télécommunications (UIT) remontent à 1865 et à la signature à Paris par 20 pays européens de la Convention télégraphique internationale. Par la suite, les télécommunications se sont développées, la structure de l'organisation a évolué et elle est devenue en 1947 une institution spécialisée des Nations Unies appliquant le régime commun. La structure actuelle de l'UIT, qui peut être qualifiée de "fédérale", conserve en partie des traces de cette évolution historique.

2. En ce qui concerne sa structure et sa gestion, l'UIT est une organisation intergouvernementale au sein de laquelle des administrations gouvernementales (Etats Membres - actuellement au nombre de 189) et des organisations ou entités non gouvernementales, représentant essentiellement le secteur privé (Membres des Secteurs - dont le nombre dépasse actuellement 650) coopèrent, tout en jouissant de droits différents et en étant tenus par des obligations différentes. Une autre particularité de l'UIT est que la plus grande partie de ses travaux fondamentaux sont le fruit des efforts des Etats Membres et des Membres des Secteurs qui collaborent au sein de commissions d'études et de groupes de travail. L'Union se met à leur disposition en assurant les services nécessaires au déroulement des réunions qui servent de cadre à ces travaux.

3. Depuis quelques années, le secteur des télécommunications se caractérise par des changements, toujours plus rapides, induits par des innovations technologiques essentiellement alimentées par la convergence entre les télécommunications et l'informatique, laquelle a fait naître toute une gamme de nouveaux produits et services. Cette évolution s'est accompagnée d'une mutation générale du secteur, puisque l'on assiste à la libéralisation et à la privatisation progressives de la fourniture de services de télécommunication, les monopoles du secteur public cédant la place à un secteur privé concurrentiel supervisé par des instances de réglementation indépendantes ou presque indépendantes. A l'échelle mondiale, ces progrès sont encore très inégaux. Toutefois, de nombreux pays en développement sont en phase de libéralisation et de privatisation et commencent à bénéficier des avantages des nouvelles technologies.

4. Dans ces conditions, l'UIT doit faire face à de nouveaux défis et les Etats Membres et les Membres des Secteurs sont de plus en plus déterminés à mettre en oeuvre des réformes pour veiller à ce qu'elle conserve son efficacité, son efficience et son utilité. Le train de réformes actuel a débuté en 1989 à la Conférence de plénipotentiaires de Nice qui, par sa Résolution 55, a créé une Commission de Haut Niveau (C.H.N.) chargée de "procéder à un examen approfondi de la structure et du fonctionnement de l'Union ..." ¹. En avril 1991, la C.H.N. a présenté un rapport comportant 96 recommandations relatives à des changements à apporter à la structure, aux

fonctions, aux méthodes de travail et à la gestion de l'Union, rapport qui a été adopté par le Conseil à sa session de 1991 ². Une Conférence de plénipotentiaires additionnelle (APP), convoquée en 1992 pour réviser la Constitution et la Convention de l'Union conformément aux recommandations de la C.H.N., a établi la structure actuelle de l'Union.

5. D'autres mesures allant dans le sens d'une réforme ont été prises en 1994 par la Conférence de plénipotentiaires de Kyoto en ce qui concerne les droits et les obligations des Membres des Secteurs (Résolution 15) ainsi que le renforcement des bases financières de l'Union (Résolution 39) ³. Cela a amené le Conseil, à sa session de 1996, à créer le Groupe UIT-2000 chargé d'élaborer un rapport et des recommandations sur ces questions, y compris sur les modifications de la structure de l'Union qui en découlent, et de proposer en conséquence des modifications de la Constitution et de la Convention ⁴.

6. Certaines recommandations du Groupe UIT-2000 ont été mises en oeuvre par le Conseil et celles qui nécessitaient d'apporter des amendements à la Constitution ou à la Convention ont été transmises à la Conférence de plénipotentiaires (Minneapolis, 1998), qui a adopté un grand nombre de ces amendements. Néanmoins, cette même Conférence a redonné un nouvel élan au processus de réforme en adoptant la Résolution 74 qui chargeait les Directeurs des Bureaux de procéder à des consultations "au sujet des nouveaux changements visant à améliorer l'organisation et les méthodes de travail de leur Secteur, changements nécessaires ..." et chargeait par ailleurs le Secrétaire général de procéder à un exercice analogue pour le Secrétariat général, en particulier "concernant le renforcement des bases financières de l'Union et la gestion des ressources humaines" ⁵. Il est également question des bases financières de l'Union dans la Résolution 90 (Minneapolis, 1998) qui charge le Conseil d'examiner la contribution des Membres des Secteurs aux dépenses de l'Union ⁶.

¹ "Examen de la structure et du fonctionnement de l'Union internationale des télécommunications", Résolution 55 (Nice, 1989).

² "L'UIT de demain: les défis du changement", rapport de la Commission de Haut Niveau chargée d'examiner la structure et le fonctionnement de l'Union internationale des télécommunications (UIT), Genève, avril 1991.

³ "Réexamen des droits et obligations de tous les Membres des Secteurs de l'Union", Résolution 15 (Kyoto, 1994) et "Renforcement des bases financières de l'Union internationale des télécommunications", Résolution 39 (Kyoto, 1994).

⁴ "Création d'un Groupe de travail", Décision 471 (Conseil, 1996), C96/132, 28 juin 1996.

⁵ "Examen et amélioration de la gestion, du fonctionnement et de la structure de l'Union internationale des télécommunications", Résolution 74 (Minneapolis, 1998).

⁶ "Examen de la contribution des Membres des Secteurs aux dépenses de l'Union internationale des télécommunications", Résolution 90 (Minneapolis, 1998).

7. Aux termes de la Résolution 74, le Conseil de l'UIT a été invité "à établir un groupe de travail ouvert, composé d'Etats Membres et de Membres des Secteurs, et à le charger d'examiner la gestion, le fonctionnement et la structure de l'Union, ainsi que les droits et obligations des Etats Membres et des Membres des Secteurs ...". Le Groupe de travail sur la réforme de l'UIT (GTR) a été créé par le Conseil à sa session de 1999⁷ et, au moment où nous écrivons, s'était déjà réuni à trois reprises, une quatrième réunion étant prévue pour avril 2001, suivie par la présentation d'un rapport au Conseil à sa session de 2001.

8. Le Secrétaire général a proposé que le Corps commun d'inspection (CCI) entreprenne une étude indépendante sur la gestion et l'administration de l'Union, étude qui fait l'objet du présent rapport⁸. Des études analogues ont été récemment menées à bien par le CCI sur le Bureau international du travail (BIT)⁹, sur l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)¹⁰ et sur l'Organisation mondiale de la santé (OMS), cette dernière étude étant presque terminée. Conformément aux dispositions du statut du CCI, les Inspecteurs "apportent un point de vue indépendant par le moyen d'inspections et d'évaluations visant à améliorer la gestion et les méthodes ...". En outre, "le Corps commun s'assure que les activités entreprises par les organisations sont exécutées de la façon la plus économique ..." ¹¹. Le présent rapport cherche essentiellement à évaluer l'efficacité et l'efficience dont font preuve le Secrétariat général et les Bureaux dans l'exercice des tâches qui leur sont confiées, dans le cadre de la structure "fédérale" de l'Union.

9. Compte tenu de ce qui précède ainsi que de l'étendue et de la nature du processus de réforme à l'UIT, y compris de certains de ses aspects techniques, le présent rapport n'aborde pas certains sujets: projet de nouvelle entité chargée de la normalisation, retard dans le traitement des fiches de notification des réseaux à satellite, ou encore éventuel regroupement en un seul Secteur des activités de radiocommunication et des activités de normalisation des télécommunications. Il n'examine pas non plus le rôle des Bureaux régionaux de

l'UIT qui a fait l'objet d'un rapport du CCI publié en 1994¹².

10. Pour se familiariser avec la structure et les méthodes de travail de l'Union, les Inspecteurs ont assisté en 2000 aux réunions suivantes: Conseil de l'UIT (Genève), Assemblée mondiale de normalisation des télécommunications (Montréal), réunion annuelle sur le développement des télécommunications dans les Etats arabes et réunion régionale de préparation à la Conférence mondiale de développement des télécommunications pour les Etats arabes (Alexandrie). Un représentant du Corps commun d'inspection a également assisté à la troisième réunion du Groupe de travail sur la réforme de l'UIT à Genève.

11. Le CCI a réuni en ligne une bonne partie des nombreux documents nécessaires à la rédaction du présent rapport, en utilisant le service d'échange d'informations sur les télécommunications (TIES) de l'UIT qui offre un service d'accès facile et rapide. Le Secrétariat de l'UIT a également fourni des documents supplémentaires, selon les besoins. Les Inspecteurs ont en outre réalisé une série d'entretiens avec les fonctionnaires élus de l'Union et avec d'autres fonctionnaires des Bureaux et du Secrétariat général ainsi qu'avec des représentants des Etats Membres et des Membres des Secteurs.

12. Au cours de la rédaction du présent rapport, les Inspecteurs se sont efforcés de se référer aux meilleures pratiques en vigueur dans d'autres organisations appliquant le régime commun des Nations Unies, mais sans jamais perdre de vue la spécificité de la structure de l'Union parmi ces organisations comme leurs interlocuteurs l'ont souvent rappelé au cours des entretiens.

13. Les Inspecteurs tiennent à remercier tous ceux qui ont collaboré avec eux à l'établissement du présent rapport, en particulier tous ceux qui se sont prêtés à la réalisation des entretiens, faisant ainsi partager très volontiers leurs connaissances et leur expérience.

⁷ "Groupe de travail sur la réforme de l'UIT", Résolution 1132 (Conseil 1999), C99/93, 22 juin 1999.

⁸ Lettre datée du 28 avril 2000, assortie d'annexes, adressée par le Secrétaire général de l'UIT au Président du CCI, demandant au CCI d'entreprendre une étude sur "l'amélioration de la gestion et du fonctionnement de l'UIT"; lettre d'acceptation du Président du CCI datée du 19 mai 2000.

⁹ Examen de la gestion et de l'administration au Bureau international du travail, Corps commun d'inspection, JIU/REP/99/4, Genève, 1999.

¹⁰ "Review of management and administration in the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)", Corps commun d'inspection, JIU/REP/2000/4, Genève, 2000.

¹¹ Statut du Corps commun d'inspection, Nations Unies, Genève, 1978, JIU/1, article 5, paragraphes 2 et 3.

¹² Présence régionale de l'Union internationale des télécommunications, Corps commun d'inspection, JIU/REP/94/2, Genève, 1994.

II. STRUCTURE DE L'UNION

14. Les Inspecteurs reconnaissent que certains des problèmes de gestion et d'administration évoqués dans les chapitres suivants du présent rapport ont pour origine, tout au moins partielle, la structure de l'Union qui est couramment qualifiée d'"unique" parmi les organisations du système des Nations Unies. Tout en souhaitant éviter autant que possible de donner à leur rapport un contenu descriptif, ils jugent nécessaire de présenter cette structure dans ses grandes lignes, en prélude à l'analyse qui en est faite ensuite.

15. L'organe suprême de l'Union, la Conférence de plénipotentiaires (PP), est composé de délégations représentant les Etats Membres. La fréquence et la durée des Conférences de plénipotentiaires sont allées en diminuant tout au long de l'histoire de l'Union. A la Conférence de plénipotentiaires additionnelle de 1992, il a été décidé que la PP serait convoquée à des intervalles réguliers de quatre ans au lieu de se réunir, comme auparavant, par intermittence. Il en est donc ainsi depuis 1994. Dans l'intervalle qui sépare les Conférences de plénipotentiaires, le Conseil, en sa qualité d'organe directeur, agit en tant que mandataire de la Conférence de plénipotentiaires dans les limites des pouvoirs qui lui sont délégués par celle-ci. Les Etats Membres du Conseil sont élus par la PP, compte dûment tenu de la nécessité d'une répartition géographique équitable des sièges entre toutes les régions du monde.

16. Les instruments de l'Union sont la Constitution, la Convention et les Règlements administratifs. La Constitution est l'instrument fondamental dont les dispositions sont complétées par la Convention. Les dispositions de la Constitution et de la Convention sont de plus complétées par celles des Règlements administratifs (autrement dit le Règlement des télécommunications internationales et le Règlement des radiocommunications) qui lient tous les Etats Membres¹³.

17. La structure de l'Union se compose de trois Secteurs "verticaux" distincts qui gèrent en grande partie leurs propres domaines de responsabilité: le Secteur des radiocommunications (UIT-R), le Secteur de la normalisation des télécommunications (UIT-T) et le Secteur du développement des télécommunications (UIT-D). Les organes qui gèrent ces trois Secteurs sont pour le premier la Conférence mondiale des radiocommunications (CMR), pour le deuxième l'Assemblée mondiale de normalisation des télécommunications (AMNT) et pour le troisième la Conférence mondiale de développement des télécommunications (CMDT). Les traités tels que le Règlement des radiocommunications relèvent de la compétence de la CMR et non de la PP. Ces trois Secteurs, ainsi que le Secrétariat général, constituent la structure "fédérale" de l'Union. Chacun des Secteurs est assisté d'un Bureau dirigé par un Directeur élu: le Bureau des radiocommunications (BR), le Bureau de la

normalisation des télécommunications (TSB) et le Bureau de développement des télécommunications (BDT). Les fonctions des directeurs des Bureaux sont décrites plus précisément dans la Convention¹⁴.

18. Malgré d'importantes différences dans leurs activités et dans leurs méthodes de travail, les trois Secteurs ont des structures internes similaires. La gestion des Secteurs est assurée par des conférences et/ou assemblées qui se réunissent à intervalles réguliers. Les programmes de travail des Secteurs sont menés à bien par des représentants des Etats Membres et des Membres de chaque Secteur. Les activités des Secteurs sont organisées et coordonnées par le Directeur du Bureau correspondant, à la lumière des avis fournis par un Groupe consultatif de Secteur ouvert aux représentants des Etats Membres et des Membres du Secteur.

19. La Conférence de plénipotentiaires, le Conseil et les trois Secteurs reçoivent l'appui du Secrétariat général (SG). Celui-ci est dirigé par le Secrétaire général, assisté du Vice-Secrétaire général, avec l'appui de l'Unité des affaires juridiques et de l'auditrice interne. Néanmoins, c'est le Secrétaire général qui représente juridiquement l'Union. Les principaux Départements du Secrétariat général fournissent des services administratifs centralisés (planification stratégique, finances et personnel) ainsi que des services d'appui centralisés (services de conférence, services communs et services informatiques). Bien que le Secrétariat général ait surtout des fonctions d'appui, il fournit également certains produits et services directement aux Etats Membres, aux Membres des Secteurs et à la communauté internationale, par exemple en organisant le Forum mondial des politiques de télécommunication. Le Secrétariat général comprend également le secrétariat de TELECOM.

20. Aux termes de la Constitution et de la Convention, un Comité de coordination composé des cinq fonctionnaires élus et présidé par le Secrétaire général "assume les fonctions d'une équipe de gestion interne"¹⁵.

21. L'UIT se distingue des autres organisations du système des Nations Unies car elle compte cinq fonctionnaires élus: le Secrétaire général, le Vice-Secrétaire général et les Directeurs de chacun des trois Bureaux. Ces fonctionnaires de haut niveau sont élus par la Conférence de plénipotentiaires, chacun étant rééligible pour un deuxième mandat de quatre ans dans les mêmes fonctions. Cette situation s'explique en grande partie par des raisons historiques qui tiennent au regroupement, sous l'égide de l'Union, d'organes auparavant indépendants, ainsi que par l'évolution propre à l'organisation. A cet égard, les principales dates à retenir sont les suivantes:

¹³ Constitution de l'Union internationale des télécommunications (Constitution), Chapitre I, article 4, numéros 29 à 31.

¹⁴ Convention de l'Union internationale des télécommunications (Convention), Chapitre I, article 12, numéros 161 à 183, article 15, numéros 198 à 207 et article 18, numéros 216 à 226.

¹⁵ Constitution, Chapitre V, article 26, numéro 149.

- 1932: au terme de la Conférence de plénipotentiaires de Madrid, la Convention internationale télégraphique et la Convention internationale radiotélégraphique sont fusionnées en une Convention internationale des télécommunications. Cette Conférence décide également le regroupement de trois structures auparavant indépendantes - le Comité consultatif international téléphonique (CCIF), le Comité consultatif international télégraphique (CCIT) et le Comité consultatif international des radiocommunications (CCIR) actualisée, compte tenu de la nouvelle structure adoptée par la Conférence de plénipotentiaires additionnelle de 1992. Avant 1989, seuls le Secrétaire général et le Vice-Secrétaire général étaient élus par la PP; les Directeurs du CCIR et du CCITT étaient élus par les assemblées de chacun de ces deux organes.
- sous l'égide de l'Union internationale des télécommunications qui vient d'être créée.
- 1947: la Conférence de plénipotentiaires d'Atlantic City, crée le Conseil d'administration, ainsi que le Comité international d'enregistrement des fréquences (IFRB). L'UIT devient également institution spécialisée des Nations Unies et assume les droits et obligations conférés par son appartenance aux organisations appliquant le régime commun des Nations Unies.
- 1952: la Conférence de plénipotentiaires de Buenos Aires, marque le début des activités de l'UIT visant à fournir une assistance aux pays en développement dans le domaine de la coopération technique. Jusqu'en 1989, cette responsabilité sera du ressort d'un Département de la coopération technique (TCD) qui rendra compte au Secrétaire général.
- 1956: le CCIF et le CCIT fusionnent pour constituer le Comité consultatif international télégraphique et téléphonique (CCITT).
- 1971: la première exposition mondiale et le premier forum mondial des télécommunications (TELECOM) se tiennent à Genève.
- 1989: la Conférence de plénipotentiaires de Nice crée la Commission de Haut Niveau et scinde les instruments fondamentaux en une Constitution et une Convention. Elle transforme également le Département de la coopération technique en Bureau de développement des télécommunications, même si ce dernier relève toujours du Secrétaire général.
- 1992: la Conférence de plénipotentiaires additionnelle réorganise l'UIT et lui donne sa structure actuelle: le CCIR devient l'UIT-R et certaines des fonctions remplies par l'IFRB relèvent désormais de la compétence du Comité du Règlement des radiocommunications (RRB); le CCITT devient l'UIT-T; les activités de coopération technique constituent un Secteur à part entière, l'UIT-D, pour la première fois dirigé par un Directeur élu. Il est décidé que la Conférence de plénipotentiaires se réunira à intervalles réguliers (tous les quatre ans) pour adopter des grandes orientations et des plans stratégiques concernant l'ensemble de l'UIT. Le rôle du Conseil est partiellement redéfini et il est décidé que cet organe s'intéressera surtout aux grandes questions de politique générale et de stratégie.

22. L'élection de cinq fonctionnaires par la Conférence de plénipotentiaires de l'UIT est une pratique relativement récente, puisqu'elle remonte à la Conférence de plénipotentiaires de Nice, 1989. Elle a été maintenue et

III. GESTION DE L'UNION

23. La principale tâche des Etats Membres dans l'exercice de la gestion d'une organisation intergouvernementale et internationale telle que l'UIT, est de définir des grandes orientations et des stratégies et de fournir des lignes directrices générales sur les questions financières et administratives. Ils exercent également un contrôle sur la gestion des ressources humaines et financières disponibles pratiqué par le Secrétariat de l'organisation, dans le cadre des directives fixées par ses organes délibérants.

A. La Conférence de plénipotentiaires

24. La Conférence de plénipotentiaires est composée de délégations représentant les Etats Membres. Elle se réunit tous les quatre ans, habituellement pour une durée de quatre semaines. La plupart des Membres des Secteurs et des autres organisations et institutions internationales et régionales autorisées sont invitées à y assister en tant qu'observateurs¹⁶. Dans les mois qui précèdent la Conférence, le Secrétaire général réunit et coordonne les rapports qui seront présentés à la Conférence et les propositions pour ses travaux et les fait parvenir aux Etats Membres, ainsi que le prévoit la Convention¹⁷. Les propositions pour les travaux de la Conférence ont pour origine les Etats Membres.

25. La Conférence est habilitée à adopter et à amender la Constitution et la Convention ainsi que le Règlement intérieur des conférences et autres réunions de l'Union¹⁸. Conformément au Règlement intérieur, la séance d'ouverture de la Conférence est précédée d'une réunion des chefs de délégation au cours de laquelle est préparé l'ordre du jour de la première séance plénière et sont présentées des propositions concernant l'organisation des travaux. La séance plénière peut en outre constituer des commissions, ainsi que des sous-commissions et des groupes de travail, pour examiner les questions soumises à la Conférence. Dans tous les cas, les commissions suivantes sont constituées: commission de direction, commission des pouvoirs, commission de rédaction et commission de contrôle budgétaire. Les règles applicables aux débats et aux procédures de vote de la séance plénière, des commissions et des sous-commissions sont également exposées dans le Règlement intérieur¹⁹. Les décisions sont prises en séance plénière, si possible par consensus, ou au terme d'un vote si cela est nécessaire.

26. Les objectifs de la Conférence de plénipotentiaires sont énoncés dans l'article 8 de la Constitution. Outre qu'elle détermine les principes généraux permettant de

satisfaire l'objet de l'Union, la Conférence examine les rapports du Conseil sur l'activité de l'Union ainsi que sur la politique générale et la planification stratégique. Elle établit également les bases du budget de l'Union, fixe les limites financières correspondantes et le nombre total d'unités contributives et formule des directives générales concernant les effectifs. Elle peut en outre examiner et adopter les propositions d'amendement à la Constitution et à la Convention et conclure ou réviser des accords entre l'Union et d'autres organisations internationales. Une de ses principales tâches en ce qui concerne les amendements apportés à la Constitution et à la Convention est d'établir et de réviser les dispositions relatives à la mission et à l'objet de l'Union. Enfin, la Conférence élit les Etats Membres appelés à siéger au Conseil, les membres du Comité du Règlement des radiocommunications et les cinq fonctionnaires élus de l'Union.

27. Comme elle ne se réunit que tous les quatre ans et pour une durée de quatre semaines seulement, la Conférence de plénipotentiaires a un ordre du jour très chargé en ce qui concerne la gestion de l'Union et l'établissement de politiques globales de télécommunication. Néanmoins, au vu des entretiens que nous avons réalisés pour la rédaction du présent rapport et des discussions qui ont eu lieu à la session de 2000 dans le cadre du Conseil, il apparaît que les élections, en particulier celle des cinq fonctionnaires élus, prennent une place excessive dans les travaux de la Conférence, au détriment de ses objectifs fondamentaux.

28. Les structures de gestion et de contrôle des organisations du système des Nations Unies font l'objet d'un autre rapport du Corps commun d'inspection (presque terminé) dont les Inspecteurs se sont inspirés pour faire des comparaisons. A l'exception de l'UIT, de l'Union postale universelle (UPU) et de l'Organisation météorologique mondiale (OMM), les organes suprêmes de toutes les organisations se réunissent soit chaque année, soit tous les deux ans. Chacun d'eux crée diverses commissions, est appelé à traiter des questions de fond, en règle générale sur la base d'un ordre du jour préétabli et "immuable", et organise également des élections. Pour la plupart, les procédures d'élection au sein d'autres organisations de ce système sont plus structurées qu'à l'UIT puisque les dates sont fixées au préalable et que les débats sur les questions de fond ne sont apparemment pas interrompus. L'ONU, par exemple, l'Assemblée générale (autrement dit, la plénière et ses six grandes commissions) se réunit ordinairement chaque année pendant trois mois et, depuis quelque temps également, dans le cadre de reprises de la session. Elle tient également des sessions d'urgence et des sessions extraordinaires. En dehors des membres du Bureau, l'Assemblée générale élit les membres du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social (ECOSOC), de la Cour internationale de justice, des organes directeurs des fonds et programmes et d'une multitude d'organes subsidiaires. Il ne semble pas que ces élections perturbent l'examen des questions de fond

¹⁶ Convention, Chapitre II, article 23, numéros 258 à 262A.

¹⁷ Convention, Chapitre II, article 30, numéros 315 à 323.

¹⁸ Constitution, Chapitre I, article 8, numéro 58A.

¹⁹ Voir "Règlement intérieur des conférences et autres réunions de l'Union internationale des télécommunications", Recueil des textes fondamentaux de l'Union internationale des télécommunications adoptés par la Conférence de plénipotentiaires, édition de 1999, pages 137 à 154.

inscrites à l'ordre du jour ou les résultats des travaux de l'Assemblée générale.

29. Les Inspecteurs ont conclu, au terme de leur analyse comparative de l'UIT et d'autres organisations du système des Nations Unies, qu'un délai de quatre ans entre deux Conférences de plénipotentiaires est trop long. Ce délai retarde la prise de décisions puisque, bien que le Conseil de l'UIT soit chargé d'après la Constitution "d'examiner les grandes questions de politique des télécommunications", seule la Conférence de plénipotentiaires est habilitée à prendre des décisions définitives qui "déterminent les principes généraux permettant de satisfaire l'objet de l'Union"²⁰. Le Conseil n'est pas non plus habilité à amender la Constitution ou la Convention. En outre, au terme de ce délai de quatre ans, certaines décisions peuvent être devenues caduques au vu de la vitesse avec laquelle évolue le secteur des télécommunications. De l'avis des Inspecteurs, la Conférence de plénipotentiaires devrait être convoquée tous les deux ans, pour une période ne dépassant pas trois semaines. Selon eux, les avantages qui pourraient être retirés de la convocation d'une Conférence biennale sont au moins aussi importants que les incidences financières.

B. Le Conseil

30. Dans l'intervalle qui sépare les Conférences de plénipotentiaires, le Conseil, en sa qualité d'organe directeur de l'Union, agit en tant que mandataire de la Conférence de plénipotentiaires, dans les limites des pouvoirs délégués par celle-ci et dans les limites des dispositions de la Constitution et de la Convention. Le nombre d'Etats Membres du Conseil (actuellement 46) est déterminé par la Conférence et ne peut dépasser 25% du total des Etats Membres (aujourd'hui au nombre de 189). Les Etats Membres sont élus compte dûment tenu de la nécessité d'une répartition équitable entre les cinq régions administratives de l'Union. Un Etat Membre qui ne siège pas au Conseil peut envoyer un observateur aux séances du Conseil, de ses commissions et de ses groupes de travail, mais l'observateur n'a ni le droit de vote ni le droit à la parole. Les Membres des Secteurs n'ont pas le droit d'envoyer d'observateurs. Le Conseil se réunit chaque année, habituellement pour une durée de deux semaines et conformément aux dispositions de son Règlement intérieur²¹.

31. Le rôle du Conseil dans la gestion et la supervision de l'Union est énoncé à l'article 10 de la Constitution et précisé à l'article 4 de la Convention²². Le Conseil est chargé de faciliter la mise en application des dispositions de la Constitution et de la Convention, des Règlements administratifs et des décisions des conférences et des réunions de l'Union. Il examine également les grandes questions de politique des télécommunications et établit un rapport sur la politique et la planification stratégique

recommandées pour l'Union ainsi que sur leurs répercussions financières. Il assure une coordination efficace des activités de l'Union et exerce un contrôle financier réel sur le Secrétariat général et les trois Secteurs. Il contribue aussi au développement des télécommunications dans les pays en développement, y compris par la participation de l'Union aux programmes appropriés des Nations Unies. Les décisions du Conseil sont habituellement prises par consensus, ou si nécessaire au terme d'un vote. Ses conclusions font généralement l'objet de résolutions ou de décisions officielles.

32. Le Conseil se réunit en séances plénières, ainsi que dans le cadre de deux commissions permanentes qui n'ont pas de pouvoir décisionnel: la Commission permanente des finances et la Commission permanente du personnel. Elles sont ouvertes à tous les Etats Membres du Conseil, mais, conformément au Règlement intérieur, il ne doit pas y avoir de séance de commission permanente pendant une plénière, ni de séances de commission permanente tenues simultanément. Les Inspecteurs estiment que les dispositions actuelles relatives aux dates et à la durée des séances des commissions permanentes ainsi qu'à la mise à disposition des documents pertinents ne permettent pas au Conseil d'exercer pleinement et de manière approfondie ses responsabilités de contrôle.

33. La composition du Conseil de l'UIT, la fréquence et la durée de ses sessions sont comparables à celles des organes directeurs apparentés à d'autres organisations du système des Nations Unies. Même s'il existe certaines différences dans la composition et le mandat des commissions chargées de conseiller les organes directeurs en matière administrative et financière, le schéma général est celui d'un petit groupe, essentiellement à caractère technique, d'experts en questions financières et administratives, qui assiste l'organe directeur dans l'exercice de ses responsabilités de contrôle en procédant à une analyse approfondie des documents pertinents et qui présente ses conclusions et ses recommandations à la plénière.

34. De l'avis des Inspecteurs, le mandat du Conseil doit rester inchangé. Ils pensent cependant que le principe d'une commission consultative unique chargée d'examiner les questions financières et administratives constitue une bonne pratique sous l'angle de la fonction de contrôle et garantirait cohérence et concertation. Dans cette optique, on pourrait regrouper les actuelles commissions permanentes du Conseil en une seule commission financière et administrative composée de 10 à 15 Etats Membres du Conseil représentant les cinq régions géographiques, approximativement selon les mêmes proportions que pour le Conseil. Les membres de cette commission devraient être choisis en fonction de leur expérience globale des questions financières et administratives. La commission devrait se réunir pendant environ une semaine juste avant le Conseil, en fonction du nombre de questions à examiner, et devrait présenter son ou ses rapports au Conseil.

35. Du fait des particularités de l'UIT liées à l'existence de Membres des Secteurs, et notamment du rôle important joué par ces Membres dans les activités de l'Union, les Inspecteurs estiment qu'il serait juste et souhaitable que des représentants des Membres des Secteurs et/ou les

²⁰ Constitution, Chapitre I, article 10, numéro 70 et article 8, numéro 49.

²¹ Voir "Règlement intérieur du Conseil de l'Union internationale des télécommunications" (révision de 1995), Secrétariat général de l'UIT, Genève, 1995.

²² Constitution, Chapitre I, article 10, numéros 69 à 72; Convention, Chapitre I, article 4, numéros 61 à 75.

Présidents des Groupes consultatifs des Secteurs aient la possibilité de faire connaître leurs opinions sur les questions administratives et financières à la commission qu'il est proposé de créer. Cette commission devrait donc consacrer une partie de ses séances à recueillir les opinions des Membres des Secteurs sur les sujets à l'étude. Le soin devrait être laissé aux Membres des Secteurs de désigner leurs représentants en de telles occasions.

36. Dans les organisations du système des Nations Unies, les observateurs ont habituellement le droit de participer aux débats des organes directeurs, conformément aux procédures en vigueur. De l'avis des Inspecteurs, des représentants des Membres des Secteurs de l'UIT et/ou les Présidents des Groupes consultatifs des Secteurs devraient être autorisés à assister au Conseil en tant qu'observateurs. En outre, les observateurs, qu'ils représentent des Etats Membres ou des Membres des Secteurs, devraient être autorisés à participer aux débats conformément à des procédures convenues.

C. Conférences et assemblées des Secteurs

37. Ainsi qu'il a été signalé plus haut, au niveau des Secteurs, la gestion est assurée par le biais de conférences et/ou d'assemblées organisées à intervalles réguliers, les groupes consultatifs des Secteurs exerçant un rôle supplémentaire de contrôle.

38. Le Secteur des radiocommunications est chargé d'assurer "l'utilisation rationnelle, équitable, efficace et économique du spectre des fréquences radioélectriques par tous les services de radiocommunication ..."23. Il est également tenu de procéder à des études et d'adopter des recommandations relatives aux radiocommunications. La gestion du Secteur s'effectue à deux niveaux. La Conférence mondiale des radiocommunications (CMR), qui est convoquée habituellement tous les deux à trois ans, est habilitée à réviser le Règlement des radiocommunications. L'Assemblée des radiocommunications (AR), qui se réunit elle aussi tous les deux à trois ans, a pour tâche principale d'examiner les rapports et les recommandations des commissions d'études, d'approuver le programme de travail et d'organiser les travaux des commissions d'études. Aux termes de la Constitution, ces deux organes "peuvent être associés en lieu et date ... de manière à améliorer l'efficacité et la productivité du Secteur des radiocommunications"24. Il est également possible de convoquer des conférences régionales des radiocommunications.

39. Le Secteur de la normalisation des télécommunications a pour principal objet "d'effectuer des études sur des questions techniques, d'exploitation et de tarification et d'adopter des Recommandations à leur sujet en vue de la normalisation des télécommunications à l'échelle mondiale"25. L'Assemblée mondiale de normalisation des télécommunications (AMNT) se réunit tous les quatre ans pour établir un programme quadriennal

conforme à ces objectifs et pour décider de l'organisation et de la structure des commissions d'études.

40. Le Secteur du développement des télécommunications incarne "la double responsabilité de l'Union en tant qu'institution spécialisée de l'Organisation des Nations Unies et agent d'exécution pour la mise en oeuvre de projets dans le cadre du système de développement des Nations Unies ... afin de faciliter et d'améliorer le développement des télécommunications en offrant, organisant et coordonnant des activités de coopération et d'assistance technique"26. La Conférence mondiale de développement des télécommunications (CMDT) se réunit entre deux Conférences de plénipotentiaires et, en fonction des ressources et des priorités, des conférences régionales de développement des télécommunications peuvent également être convoquées.

41. Alors que l'AMNT est tenue de se réunir tous les quatre ans, la fréquence des conférences et assemblées de l'UIT-R et de l'UIT-D est moins précisément définie, ce qui ne cadre pas tout à fait avec la rigidité globale de la Constitution et de la Convention. Conformément à la recommandation ci-dessus selon laquelle la Conférence de plénipotentiaires devrait être convoquée tous les deux ans, une solution serait que les conférences/assemblées des Secteurs se réunissent les mêmes années que la PP, mais par roulement. Ainsi, la CMR et l'AR - qui devraient être associées en dates et en lieu - et l'AMNT se réuniraient en 2004, les résultats de leurs travaux fournissant des contributions à la PP qui serait convoquée cette même année; la CMDT se réunirait en 2006 et fournirait des contributions à la PP convoquée la même année, et ainsi de suite. On aurait donc un cycle de quatre ans pour chacune des conférences/assemblées, même si l'UIT-R pourrait, en cas de nécessité, convoquer une conférence additionnelle.

23 Constitution, Chapitre II, article 12, numéro 78.

24 Constitution, Chapitre II, article 13, numéro 91.

25 Constitution, Chapitre III, article 17, numéro 104.

26 Constitution, Chapitre IV, article 21, numéro 118.

IV. INSTANCES DIRIGEANTES

42. La plupart des organisations sont dotées d'un secrétariat qui sert de lien entre les structures d'administration et de gestion. Le chef de ce secrétariat est responsable des mesures prises par la direction et le personnel devant les "parties prenantes" de l'organisation. Il se trouve au sommet d'une structure de gestion pyramidale (ou intégrée) qui est caractéristique de la plupart des organisations. Dans les organisations intergouvernementales, les parties prenantes sont les Etats Membres et le chef de secrétariat est un fonctionnaire élu par ceux-ci, conformément aux conditions prescrites dans les instruments législatifs fondamentaux de l'organisation.

A. Fonctionnaires élus

43. Comme indiqué dans l'annexe du présent rapport, les organisations du système des Nations Unies, à de rares exceptions près, ne comptent qu'un seul fonctionnaire élu - le chef de secrétariat -, qui est responsable devant les Etats Membres de tous les aspects de la gestion de l'organisation. Le chef du secrétariat de l'Organisation des Nations Unies est le Secrétaire général; il est élu par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité, pour un mandat renouvelable de cinq ans. La nomination du Vice-Secrétaire général et du Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne doit faire l'objet de consultations préalables entre le Secrétaire général et les Etats Membres. La nomination du Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne est également soumise à l'approbation de l'Assemblée générale. Les autres Secrétaires généraux adjoints du Secrétariat ainsi que les Sous-Secrétaires généraux de l'ONU sont nommés directement par le Secrétaire général. On trouvera dans l'annexe du présent rapport des renseignements sur l'élection ou la nomination des chefs de secrétariat d'autres bureaux, Fonds et programmes des Nations Unies.

44. De même, dans les institutions spécialisées des Nations Unies, la pratique veut que les Etats Membres n'élisent que le chef de secrétariat de l'organisation, les fonctionnaires de rang supérieur qui viennent après le chef de secrétariat étant soit nommés directement par ce dernier, parfois dans le cadre de consultations avec l'organe délibérant compétent ou sous réserve de confirmation de cet organe, soit nommés ou confirmés par l'organe délibérant compétent après avoir été nommés par le chef de secrétariat. On trouvera également dans l'annexe les dispositions appliquées par les institutions spécialisées des Nations Unies en ce qui concerne l'élection du chef de secrétariat et la nomination des autres fonctionnaires de rang supérieur.

45. Comme l'atteste clairement la Constitution, le chef de secrétariat de l'UIT est le Secrétaire général, la Constitution dispose qu'en plus des fonctions énoncées dans la Convention, le Secrétaire général, avec l'assistance du Comité de coordination, "coordonne les activités de l'Union et prépare les données nécessaires à l'élaboration d'un rapport sur la politique et sur le plan stratégique de l'Union et coordonne la mise en oeuvre de

ce plan²⁷. En outre, le Secrétaire général "prend toutes les mesures requises pour faire en sorte que les ressources de l'Union soient utilisées avec économie et est responsable devant le Conseil pour la totalité des aspects administratifs et financiers des activités de l'Union"²⁸.

46. En vertu de la Constitution, "[l]e Vice-Secrétaire général est responsable devant le Secrétaire général; il assiste le Secrétaire général dans l'exercice de ses fonctions et assume les tâches particulières que lui confie le Secrétaire général. Il exerce les fonctions du Secrétaire général en l'absence de ce dernier"²⁹. A l'heure actuelle, le Secrétaire général ne joue cependant aucun rôle dans le choix du Vice-Secrétaire général et il n'est pas non plus prévu qu'il intervienne dans le choix des Directeurs des Bureaux, qui doivent être élus par la Conférence de plénipotentiaires.

B. Comité de coordination

47. Conformément à l'article 26 de la Constitution, le Comité de coordination est composé des cinq fonctionnaires élus et est "présidé" par le Secrétaire général. Ce Comité "assume les fonctions d'une équipe de gestion interne qui conseille le Secrétaire général et lui fournit une aide pratique pour toutes les questions concernant l'administration, les finances, les systèmes d'information et la coopération technique qui ne sont pas exclusivement de la compétence d'un Secteur donné ou du Secrétariat général ainsi que dans les domaines des relations extérieures et de l'information publique"³⁰.

48. L'article 6 de la Convention dispose aussi que le Comité de coordination "assiste et conseille le Secrétaire général sur toutes les questions mentionnées aux dispositions pertinentes de l'article 26 de la Constitution ainsi qu'aux articles pertinents de la [présente] Convention"³¹. Parallèlement, il est indiqué dans la Convention que le Comité de coordination "est chargé d'assurer la coordination avec toutes les organisations internationales mentionnées aux articles 49 et 50 de la Constitution ..."³².

49. Bien que les Directeurs des Bureaux soient chargés d'organiser et de coordonner les travaux de leur Secteur, c'est au Secrétaire général qu'il incombe de coordonner "les activités du Secrétariat général et des Secteurs de l'Union en tenant compte des vues du Comité de coordination, afin d'assurer une utilisation aussi efficace et économique que possible des ressources de l'Union"³³. De l'avis des Inspecteurs, l'objectif de cette disposition de la Convention est de faire en sorte que la responsabilité de la prise de décisions au secrétariat de l'Union revienne en

²⁷ Constitution, Chapitre 1, article 11, numéros 73A, 74 et 74A.

²⁸ Idem, numéro 75.

²⁹ Idem, numéro 77.

³⁰ Constitution, Chapitre 5, article 26, numéros 148 et 149.

³¹ Convention, Chapitre 1, article 6, numéro 106.

³² Idem, numéro 107.

³³ Convention, Chapitre I, article 5, numéro 85.

dernier ressort au Secrétaire général. Le fait que le Secrétaire général perçoive une rémunération et des frais de représentation plus élevés que les quatre autres fonctionnaires élus vient corroborer cet avis³⁴.

50. Pour les Inspecteurs, le fait que le Secrétaire général préside le Comité de coordination et soit responsable devant le Conseil de la totalité des aspects administratifs et financiers des activités de l'Union, afin d'assurer une utilisation aussi efficace et économique que possible des ressources de l'Union, confère manifestement à cette fonction l'autorité générale au sein du Comité de coordination. Les autres fonctionnaires élus, en leur qualité de membres du Comité de coordination, ont pour fonction d'assister et de conseiller le Secrétaire général, tandis que ce dernier doit les consulter et tenir compte de leurs vues³⁵. Ces dispositions de la Constitution et de la Convention sont cependant rédigées avec une certaine ambiguïté qui ne fait pas ressortir clairement le but poursuivi, puisque le Secrétaire général est tenu de "coordonner", et non pas de diriger, les activités de l'Union³⁶. Par ailleurs, la responsabilité du Secrétaire général ne s'applique pas aux questions qui relèvent exclusivement de la "compétence" des Secteurs.

51. Il semble également que la disposition de la Convention selon laquelle le Comité de coordination doit parvenir à un accord sur les questions à l'étude présente des imperfections quant au fond. L'obligation faite au Comité de "s'efforcer de formuler ses conclusions par accord unanime" semble restreindre l'autorité générale du Secrétaire général³⁷. Si aucun accord n'est trouvé, il est dit implicitement, mais pas expressément, que le Comité de coordination peut procéder à un vote. Ainsi, "s'il n'est pas appuyé par la majorité du Comité", le Président (c'est-à-dire le Secrétaire général) peut "prendre des décisions sous sa propre responsabilité", encore qu'il soit tenu de faire rapport par écrit aux Etats Membres du Conseil sur ces questions, ou de les soumettre à l'examen du Conseil à sa session suivante. Le Secrétaire général ne prend pas concrètement de décisions sous sa propre responsabilité au sujet des questions examinées par le Comité de coordination, faisant ainsi perdre de sa signification au concept d'obligation redditionnelle.

52. Cette analyse de certaines dispositions de la Constitution et de la Convention permet de conclure raisonnablement que le secrétariat de l'Union devrait être doté d'une structure intégrée, dans laquelle les pouvoirs et l'autorité reviendraient en dernier ressort au cabinet du Secrétaire général. Toutefois, comme on l'a vu plus haut, le libellé de la Constitution et de la Convention est parfois ambigu et d'autres dispositions semblent faire obstacle à une structure véritablement intégrée. Toutefois, la structure du secrétariat de l'Union n'est pas non plus véritablement fédérale, puisque les Bureaux des Secteurs

n'ont pas la maîtrise exclusive des recettes ou des dépenses de leurs budgets individuels. Cette dichotomie est à l'origine de l'inertie observée au plus haut niveau de la direction de l'Union et qui semble se manifester, à des degrés divers, à tous les niveaux de la gestion et de l'administration du secrétariat. Cela ne signifie pas que la direction fasse preuve de passivité ou d'indifférence, mais plutôt que l'inertie vient des difficultés et des obstacles qui entravent l'action.

C. Délégation de pouvoir

53. Conformément à la Convention, l'une des principales fonctions du Secrétaire général consiste à assurer "la gestion globale des ressources de l'Union". Toutefois, la Convention dispose en outre que le Secrétaire général "peut déléguer la gestion d'une partie de ces ressources au Vice-Secrétaire général ainsi qu'aux directeurs des Bureaux, après consultation, au besoin, du Comité de coordination"³⁸. L'UIT utilise la délégation (de pouvoir et de signature) comme une manière normale d'exercer le pouvoir pour gérer les ressources qui lui sont confiées. Cependant, bien que les mécanismes et les procédures applicables à la délégation de pouvoir et de signature fassent l'objet de différents documents, aucun cadre général ni aucun instrument officiel à part entière (par exemple un Ordre de service) ne définissent les principes généraux régissant la délégation et ne précisent les différences entre délégation de signature et délégation de pouvoir ainsi que les limites, la portée et les domaines visés par la délégation de pouvoir.

54. Cela ne signifie pas que la délégation de pouvoir ne soit pas effective dans certains cas. Ainsi, les Statut et Règlement du personnel énoncent les procédures à suivre en matière de délégation de pouvoir, en définissant le rôle que jouent le Secrétaire général, les Directeurs et les autres fonctionnaires lors des nominations et promotions. Les descriptions d'emploi des hauts fonctionnaires directement responsables devant le Secrétaire général et les Directeurs intègrent également le principe de la délégation des pouvoirs de gestion et d'administration. Dans le domaine financier, on peut dire que le budget biennal, si on le rapproche du Règlement financier et des ordres de service pertinents, donne des précisions sur les modalités d'application du principe de la délégation de pouvoir en matière de planification financière et de gestion. Par contre, l'existence ou l'absence de délégation de pouvoir n'apparaît pas aussi nettement dans d'autres domaines (l'approbation des missions par exemple).

55. Au cours des entretiens qu'ils ont eus pour la rédaction du présent rapport, les Inspecteurs ont constaté qu'un grief fréquemment avancé était l'absence de délégation de pouvoir au secrétariat. Il a été signalé que la "délégation de signature" était pratiquée dans certains cas, mais qu'elle ne s'accompagnait d'aucune "délégation de pouvoir". Autrement dit, les personnes désignées peuvent signer des décisions au nom du Secrétaire général, mais la responsabilité de ces décisions demeure du ressort du Secrétaire général. Au reste, un grand nombre d'activités, même d'importance secondaire, ne font même pas l'objet d'une délégation de signature et il a été signalé que le

³⁴ "Rémunération et frais de représentation des fonctionnaires élus", Résolution 46 (Kyoto, 1994).

³⁵ Convention, Chapitre I, article 5, numéro 85 et article 6, numéro 106.

³⁶ Constitution, Chapitre I, article 11, numéro 74; Convention, Chapitre I, article 5, numéro 85.

³⁷ Convention, Chapitre I, article 6, numéro 109.

³⁸ Convention, Chapitre I, article 5, numéro 84.

Secrétaire général approuvait un nombre considérable de documents. En outre, la pratique qui veut que le Secrétaire général assume à la fois les fonctions d'agent ordonnateur et de contrôleur des dépenses engagées pour l'Union est contraire au principe de la séparation normale de ces deux fonctions. La question de la délégation de pouvoir pour les questions financières est un thème récurrent. Les Directeurs des Bureaux, ainsi que certains Chefs de Département du Secrétariat général (notamment les Départements des finances, du personnel et des services communs) ont fait observer qu'ils n'ont pas la maîtrise de leurs budgets individuels, ce qui nuit à l'efficacité de l'utilisation des ressources dans leurs domaines de responsabilité respectifs.

56. Les gestionnaires du secrétariat de l'UIT réexaminent actuellement les questions théoriques et de fond que pose la délégation de pouvoir, mais il semble que ce réexamen ne soit pas encore achevé. L'auditrice interne a été nommée par le Secrétaire général pour présider un Groupe de travail sur la délégation de pouvoir pour les questions financières et administratives et a soumis un rapport au Secrétaire général en septembre 1999³⁹. Ce rapport se présentait sous la forme d'un document de travail et mettait l'accent sur plusieurs questions à aborder. Il contenait également un projet d'Ordre de service devant être examiné de manière plus approfondie, qui énonçait les principes généraux et précisait l'étendue de la délégation de pouvoir dans les domaines administratifs et financiers, en indiquant les modalités pratiques de sa mise en oeuvre.

57. Les Inspecteurs prennent note de la conclusion du Groupe de travail selon laquelle la nouvelle délégation de pouvoir appellera une modification des systèmes et pratiques de gestion actuels. Le Secrétaire général a présenté les conclusions du rapport du Groupe de travail dans le rapport d'information sur la fonction d'audit interne qu'il a soumis au Conseil à sa session de 2000, en indiquant clairement que la redéfinition de la délégation de pouvoir était un processus permanent⁴⁰. Dans l'intervalle, la délégation de pouvoir pour les décisions relatives à la gestion du personnel⁴¹ a été clarifiée dans une certaine mesure et il a été procédé à une décentralisation budgétaire limitée⁴².

D. Vers une nouvelle culture de gestion

58. Lorsqu'ils ont analysé les dispositions de la Constitution et de la Convention, les Inspecteurs ont constaté que, sous l'angle de la gestion, un système dans lequel les cinq fonctionnaires de plus haut rang du

secrétariat de l'Union sont élus n'est manifestement pas de nature à favoriser une gestion et une administration efficaces. Les entretiens qu'ils ont eus pour l'élaboration du présent rapport sont venus corroborer cette conclusion et ont fait apparaître un mécontentement général quant au fonctionnement du Comité de coordination. Le Comité des politiques et stratégies (PSC), ramification du Comité de coordination créée en 1999 à l'initiative du Secrétaire général, n'est guère plus efficace. On notera cependant que les vues exprimées par les Bureaux diffèrent nettement de celles exprimées par le Secrétariat général.

59. On peut certes alléguer, comme l'ont fait certains fonctionnaires, qu'un système comprenant cinq fonctionnaires élus constitue en quelque sorte un contre-pouvoir, mais ce système a pour corollaire l'existence d'un vide au niveau de la gestion qui nuit au bon fonctionnement de l'Union. Les Inspecteurs sont d'avis que la structure de gestion sous sa forme actuelle pourrait être l'un des facteurs à l'origine des difficultés rencontrées par l'Union pour s'adapter à l'évolution technique et aux changements structurels rapides que connaît l'industrie des télécommunications. La proposition visant à créer un emploi de chargé de liaison intersectorielle au niveau supérieur pour la téléphonie mobile, retardée faute de consensus au Comité de coordination, illustre parfaitement cette problématique. L'Union court le risque de se laisser distancer par des protagonistes du secteur des télécommunications, comme c'est déjà le cas dans le domaine de la normalisation technique, et de devenir à terme une organisation intergouvernementale, créée en vertu d'un traité, beaucoup plus petite.

60. Les Inspecteurs estiment que l'Union devrait opter pour une structure de gestion intégrée, dans laquelle seul serait élu le chef du secrétariat - à savoir le Secrétaire général - conformément à la pratique suivie par d'autres organisations du système des Nations Unies. Comme c'est le cas actuellement, le Secrétaire général devrait être élu pour un mandat de quatre ans; il ne serait rééligible qu'une fois. Au terme de consultations menées lors de la Conférence de plénipotentiaires et après confirmation par cette dernière, le Secrétaire général devrait nommer le Vice-Secrétaire général pour un mandat renouvelable de quatre ans.

61. Le Secrétaire général devrait également nommer les Directeurs des Bureaux des Secteurs, à l'issue de consultations menées lors de la Conférence de plénipotentiaires et après confirmation par cette dernière. Le titre de Directeur de Bureau devrait être remplacé par le titre suivant: "Sous-Secrétaire général/Directeur de Bureau". Ces fonctionnaires devraient également être nommés pour un mandat renouvelable de quatre ans. Les Directeurs seraient des spécialistes dans leur domaine d'activité. Ce projet de structure intégrée ne nuirait en aucune façon à la qualité du travail effectué par les Bureaux des Secteurs.

62. Dans le cadre de ce projet de système intégré, un nouveau Comité de gestion de haut niveau, doté d'un statut constitutionnel, remplacerait le Comité de coordination. Il comprendrait les membres actuels du Comité des politiques et stratégies, à savoir le Secrétaire général, le Vice-Secrétaire général, les trois Directeurs des Bureaux et leurs adjoints ainsi que les Chefs des

³⁹ "Delegation of authority project" ("Projet sur la délégation de pouvoir", Mémoire adressé par l'auditeur interne au Secrétaire général, 30 septembre 1999 (en anglais seulement)).

⁴⁰ "Report on the internal audit" ("Rapport sur la fonction d'audit interne", Rapport d'information du Secrétaire général, C2000/EP/17, 26 juin 2000, paragraphe 19 (en anglais seulement)).

⁴¹ "Délégation de pouvoir pour les questions relatives au personnel au siège", UIT, Ordre de service N° 00/11, 14 août 2000.

⁴² "Procédures relatives à la décentralisation budgétaire", Ordre de service N° 00/3, 5 avril 2000.

Départements de la planification stratégique, des finances et du personnel. Ce Comité de gestion de haut niveau serait présidé par le Secrétaire général ou, en son absence, par le Vice-Secrétaire général.

63. Toutefois, même si cette structure intégrée se traduisait par un renforcement de l'efficacité de l'Union, elle ne permettrait pas à elle seule, selon les Inspecteurs, de résoudre tous les problèmes administratifs et de gestion que rencontre actuellement l'Union. Certains de ces problèmes, analogues à ceux auxquels sont confrontés d'autres organisations des Nations Unies ayant une structure intégrée, sont traités dans les chapitres qui suivent.

64. S'agissant de la délégation de pouvoir pour les questions administratives et financières, les Inspecteurs souscrivent aux conclusions du Groupe de travail, selon lesquelles une redéfinition de la délégation de pouvoir nécessitera une modification des systèmes et pratiques actuels de gestion. Il va sans dire que les directives fournies par les organes délibérants au Secrétaire général devraient être suffisamment claires et précises pour éviter toute confusion dans leur interprétation par le secrétariat. Les instruments utilisés pour permettre au Secrétaire général de déléguer des pouvoirs ou des responsabilités à d'autres fonctionnaires devraient à leur tour être parfaitement clairs et dénués d'ambiguïté, de manière à créer un climat de discipline et d'ordre administratif. Dans le cadre d'un système de gestion améliorée, il conviendrait d'établir une procédure détaillée en matière d'obligation redditionnelle et d'instaurer des mécanismes appropriés pour évaluer le comportement professionnel des responsables auxquels sont délégués des pouvoirs et pour renforcer les mécanismes de sanction à prévoir en cas de manquement à leurs obligations. Dans cette optique, le Secrétaire général devrait concevoir un projet de document-cadre détaillé sur la délégation de pouvoir pour les questions administratives et financières, pour examen et approbation par le Conseil.

V. PLANIFICATIONS STRATÉGIQUE, FINANCIÈRE ET OPÉRATIONNELLE

A. Planification à long terme

a) Le Plan stratégique

65. La planification stratégique a été intégrée dans la Constitution et la Convention par l'APP-92, conformément à ce que prônait le rapport de la C.H.N., selon lequel "c'est résolument tournée vers l'avenir que l'UIT doit planifier ses activités et s'efforcer d'adapter ses programmes de travail à un environnement en pleine évolution". Les auteurs de ce rapport recommandaient donc la création d'une Unité de politique et de planification stratégiques au Bureau du Secrétaire général⁴³. Le premier Plan stratégique de l'Union pour 1995-1999 a été adopté aux termes de la Résolution 1 (Kyoto, 1994) et le deuxième, pour la période 1999-2003, aux termes de la Résolution 71 et de ses deux annexes (Minneapolis, 1998)⁴⁴. La Conférence de plénipotentiaires de Minneapolis a opté pour une nouvelle démarche liée à la planification stratégique, selon laquelle le Secrétaire général est chargé de fournir des contributions tandis que le Plan est dans les faits élaboré par les Membres.

66. Le Plan stratégique pour 1999-2003 est un document assez long qui contient des renseignements détaillés sur les activités et les priorités de chaque Secteur, qui pourraient être considérés comme concernant davantage les plans opérationnels des Secteurs. Il semblerait donc possible de simplifier le plan stratégique pour remédier à cela. Les Inspecteurs notent également que les incidences financières du Plan stratégique pour 1999-2003 ne sont pas évaluées. La partie consacrée aux questions financières qui existait dans le Plan stratégique pour 1995-1999 et qui énumère brièvement les facteurs ayant une incidence sur les parties recettes et dépenses du budget ne figure pas dans le Plan suivant.

67. L'établissement d'un rapport annuel sur la mise en oeuvre du plan stratégique est cité comme constituant l'une des obligations du Secrétaire général aux termes de la Convention de l'Union⁴⁵. La Résolution 71 prévoit que le Secrétaire général présente des rapports sur le Plan stratégique et sur les objectifs, les stratégies et les priorités du Secrétariat général et des trois Bureaux. Le Secrétaire général est chargé, non seulement de présenter des rapports d'activité chaque année au Conseil, mais également de soumettre des recommandations visant à adapter le plan à l'évolution de l'environnement des télécommunications⁴⁶, ce qui donne une grande marge de

manoeuvre. La présentation au Conseil de rapports annuels, y compris de recommandations visant à adapter le plan, était également l'un des éléments de base du Plan stratégique pour 1995-1999.

68. Lorsqu'ils ont examiné les documents présentés au Conseil au cours de la période 1997-2000, les Inspecteurs n'ont pas été en mesure d'identifier les rapports distincts présentés par le Secrétaire général sur le Plan stratégique proprement dit, comme le prévoient les résolutions pertinentes. On pourrait estimer que le rapport annuel global du Secrétaire général satisfait à ce critère⁴⁷. Toutefois, ce rapport, consacré aux Secteurs ainsi qu'à chaque Département du Secrétariat général, TELECOM compris, apparaît essentiellement comme une énumération des tâches récemment réalisées menées à bien.

69. Le problème de la réorientation stratégique est dans une certaine mesure traité dans le cadre du programme "Nouvelles initiatives" du Secrétaire général qui fait partie intégrante du budget approuvé par le Conseil pour 2000-2001⁴⁸. L'une de ces initiatives a trait à la création d'ateliers de planification stratégique dont le principal objet est de fournir au Secrétaire général des avis sur de nouvelles questions relevant des attributions des trois Secteurs dans un environnement des télécommunications très dynamique. En outre, le Secrétaire général doit présenter chaque année au Conseil un rapport sur les activités effectuées dans le cadre du programme "Nouvelles initiatives" pour que celui-ci décide de la suite à donner⁴⁹.

b) Le plan financier

70. Avant la Conférence de plénipotentiaires, le Secrétaire général élabore, avec l'aide du Comité de coordination, le projet de plan financier pour la période quadriennale suivante. Ce document est présenté au Conseil, puis à la Conférence de plénipotentiaires. Sur la base de ce projet de plan financier, le Conseil fixe également le montant provisoire de l'unité contributive et le nombre total d'unités contributives pour la période correspondante⁵⁰.

71. Lors de l'élaboration du projet de plan financier de l'Union pour 2000-2003, "les [p]riorités définies dans le Plan stratégique [ont été] prises en considération, conjointement avec un certain nombre d'initiatives

⁴³ "L'UIT de demain", op.cit., paragraphe 3.2 et Recommandation 8.

⁴⁴ "Plan stratégique de l'Union pour la période 1999-2003", Résolution 71 (Minneapolis, 1998).

⁴⁵ Convention, Chapitre 1, article 5, numéro 86A.

⁴⁶ Les recommandations présentées par le Secrétaire général au Conseil visant à adapter le Plan stratégique doivent "tenir compte des propositions des organes consultatifs compétents des Secteurs, des décisions des conférences et des assemblées des Secteurs et de l'évolution des activités et de la situation financière de l'Union", Résolution 71 (Minneapolis, 1998), point 1 du *charge le Secrétaire général*.

⁴⁷ Note du Secrétaire général "Rapport sur l'activité de l'Union", C2000/35, 19 mai 2000; C99/35, 12 avril 1999; C98/35, 11 mai 1998; C97/35, 26 mai 1997.

⁴⁸ Rapport du Secrétaire général "Projet de budget pour 2000-2001", C99/20, 14 avril 1999, paragraphes 9.17 à 9.23; "Budget biennal de l'Union internationale des télécommunications pour 2000-2001", Résolution 1133, C99/95, 24 juin 1999.

⁴⁹ "Lignes directrices concernant les ateliers de planification stratégique", Décision 496, C2000/90, 28 juillet 2000, section G; Rapport du Secrétaire général "Nouvelles initiatives et ateliers de planification stratégique", C2000/2, 17 mars 2000.

⁵⁰ Constitution, Chapitre V, article 28, numéro 161B.

nouvelles"⁵¹. Le projet de plan donne des estimations des dépenses du Secrétariat général et des trois Secteurs, pour différents niveaux de décomposition, ainsi que des estimations des recettes en fonction de leur origine, et recense les excédents de dépenses par rapport aux recettes pour la période considérée. Il énumère également les possibilités de recettes et de recouvrement des coûts. Néanmoins, les Inspecteurs font remarquer que la Conférence de plénipotentiaires (Minneapolis, 1998) n'a pas réellement approuvé un plan financier pour la période 2000-2003.

72. La partie II du projet de plan financier est consacrée à une analyse de coût des activités de l'Union pour 2000-2003, qui "fait suite aux efforts déployés depuis 1996 en vue de déterminer avec plus de précision le coût intégral des activités de l'Union"⁵². Une distinction est établie entre les coûts directs affectés à une activité, à un produit ou à un service particulier et les coûts indirects qui sont imputés à un Département du Secrétariat général ou à un Secteur et qui doivent donc faire l'objet d'une attribution pour pouvoir être affectés à une activité donnée.

73. Le système de répartition des coûts a pour objet de calculer le coût total des activités, produits ou services, et d'obtenir le recouvrement intégral des coûts de la part des utilisateurs lorsque cela est jugé approprié. Lorsque les coûts des services centralisés du Secrétariat général sont réimputés au Département client, les coûts des services administratifs sont réimputés en fonction des effectifs et ceux des services d'appui le sont en fonction des prévisions de la charge de travail. Au cours des entretiens réalisés pour le présent rapport, certains fonctionnaires ont indiqué que les Etats Membres et les Membres des Secteurs de l'Union n'étaient pas tous satisfaits de la méthode de répartition des coûts et de ses résultats.

B. Planification à moyen terme: le budget biennal

Structure et présentation

74. Comme le prévoit la Convention, le Secrétaire général, après consultation du Comité de coordination, prépare un projet de budget biennal qu'il soumet au Conseil pour examen et approbation⁵³. Le Département des finances prépare, en consultation avec le Comité de coordination et le Comité des politiques et stratégies (PSC), des lignes directrices relatives au budget, qui sont communiquées aux Bureaux et aux Départements du Secrétariat général. Les entités structurelles préparent des projets de budget et la procédure se termine en consultation avec le Département des finances. Dans le cas des Secteurs, les Groupes consultatifs peuvent participer à ce travail. La négociation fait partie intégrante de la procédure d'établissement des budgets, mais certains

Départements se plaignent d'être trop souvent visés par les coupes budgétaires.

75. Après analyse des trois derniers budgets biennaux de l'Union, les Inspecteurs ont noté que la présentation du budget pour 2000-2001 avait été remaniée, le budget étant désormais présenté par activité, pour répondre "aux exigences de clarté et de transparence des Etats Membres concernant les activités financières de l'Union"⁵⁴. Cette amélioration ajoute un élément descriptif à la présentation du budget en permettant d'identifier les activités créatrices de produits et services avec les crédits et les dépenses correspondants. Le budget tient également compte des objectifs du Plan stratégique de l'Union pour 1999-2003.

76. Le budget pour 2002-2003 sera aussi organisé par activité et, conformément aux lignes directrices, de nouvelles améliorations y seront apportées grâce à l'inclusion d'éléments de budgétisation axée sur les résultats (BAR) tels que les principaux objectifs des activités, les indicateurs de résultats/réalisation et les indicateurs de niveau de service internes⁵⁵. Les Inspecteurs seraient favorables à l'adoption d'une méthode fondée sur les résultats, tout en reconnaissant que son application risque de créer des difficultés. La budgétisation axée sur les résultats dans les organisations du système des Nations Unies a récemment fait l'objet d'un rapport du Corps commun d'inspection, qui a constaté que la mise en application de la BAR en était dans la plupart des cas au stade préliminaire⁵⁶. L'une des organisations du système des Nations Unies pionnières dans ce domaine est l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), mais même dans son cas, les indicateurs de performance n'ont été mis en oeuvre que récemment, c'est-à-dire dans son budget pour 2000-2001⁵⁷.

77. L'un des problèmes que pose la BAR est la formulation d'indicateurs de performance utiles et mesurables. Comme indiqué ci-après, les Bureaux ont déjà essayé d'intégrer des indicateurs de performance dans les plans opérationnels des Secteurs, même s'ils n'y sont pas toujours parvenus, mais cette pratique doit encore être adoptée à l'échelle de tout le Secrétariat général. Il convient de poursuivre les travaux pour affiner les indicateurs de performance et, dans la mesure du possible, pour appliquer à toutes les entités structurelles une méthode cohérente visant à faciliter l'établissement de comparaisons entre les Secteurs et à améliorer le suivi et

⁵¹ Le projet de plan financier pour 2000-2003 est également fondé sur le plafond des dépenses de l'Union pour la période 1995-1999 (Décision 1 de la Conférence de plénipotentiaires de Kyoto), les dépenses pour l'exercice 1996-1997 et le budget adopté pour 1998-1999 (Conseil 1997, Résolution 1100). "Projet de Plan financier pour 2000-2003", Note du Secrétaire général, Commission permanente des finances, C98/4, 18 mars 1998, paragraphes 1.1 et 2.

⁵² Idem, paragraphe 15.1.

⁵³ Convention, Chapitre I, article 5, numéro 100.

⁵⁴ "Projet de budget pour 2000-2001", Rapport du Secrétaire général, Commission permanente des finances, C99/20, 14 avril 1999, paragraphe 1.2; et Union internationale des télécommunications "Budget biennal pour 2000-2001", Département des finances, octobre 1999, pages 20 à 25.

⁵⁵ "Guidelines for the preparation of the draft biennial budget for 2002-2003" ("Lignes directrices pour la préparation du projet de budget biennal pour 2002-2003" Département des finances, septembre 2000 (document interne de l'UIT) (en anglais seulement)).

⁵⁶ "Budgétisation axée sur les résultats: expérience des organisations du système des Nations Unies", Corps commun d'inspection, JIU/REP/99/3, Genève 1999, transmis à l'Assemblée générale sous la cote A/54/287, 30 août 1999.

⁵⁷ Organisation mondiale de la propriété intellectuelle "Projet de programme et budget pour l'exercice biennal 2000-2001", A/34/2, WO/TBC/1/2, 12 mars 1999.

l'évaluation. Il conviendrait également d'élaborer un rapport d'évaluation du budget - programme pour présentation éventuelle au Conseil; à cet égard les Inspecteurs tiennent à faire état, comme exemple de bonne pratique, du rapport sur l'exécution du programme, récemment mis en oeuvre par l'OMPI⁵⁸.

Plafonnement des dépenses

78. Tout comme dans d'autres organisations du système des Nations Unies et conformément aux initiatives prises en matière de réforme, l'élaboration du budget de l'UIT doit respecter de sévères contraintes financières qui, depuis la Conférence de plénipotentiaires (Nice, 1989), revêtent la forme d'un plafonnement des dépenses. Les dépenses de l'Union pour la période 2000-2003 ont été fixées par la Décision 5 (Minneapolis, 1998), les montants étant fondés sur le taux de change franc suisse/dollar des Etats-Unis au 1er janvier 1998⁵⁹. Pour chaque exercice biennal de cette période, on a tablé sur une réduction régulière des dépenses, en particulier pour les services d'appui.

79. Pour l'exercice biennal 2002-2003, les dépenses, et donc le budget, sont plafonnées à 332,6 millions de francs suisses, en réduction de 1,8% par rapport à l'exercice biennal 2000-2001. Néanmoins, l'UIT doit faire face à de nombreuses dépenses en dollars des Etats-Unis⁶⁰, devise dont la hausse a entraîné la nécessité d'une nouvelle réduction du budget de 1,2% (au mois d'août 2000) pour que le plafonnement des dépenses soit respecté. Ainsi, la réduction totale globale du montant des ressources nécessaires pour le budget 2002-2003, par comparaison avec celui de 2000-2001, doit être de 3% pour que le plafond des dépenses soit respecté.

80. Aux termes des paragraphes 4.2 et 5 de la Décision 5 (Minneapolis, 1998), le Conseil peut autoriser des dépenses dépassant les montants fixés si certains changements, par exemple des modifications du taux de change entre le franc suisse et le dollar des Etats-Unis l'exigent. Le Fonds de réserve est là pour jouer un rôle d'amortisseur dans de telles circonstances. Peut-être le Conseil voudra-t-il recourir à cette solution pour remédier à la réduction prévue du budget pour 2002-2003 imputable aux fluctuations du taux de change.

81. Les fluctuations du taux de change ont eu des conséquences potentiellement néfastes pour les activités de l'Union au cours de l'exercice budgétaire actuel, puisque la Décision 5 ne laisse aucune souplesse entre les sessions annuelles du Conseil. Des fonctionnaires du Département des finances interrogés en vue de l'élaboration du présent rapport ont proposé les solutions suivantes pour résoudre ce problème au moment de l'élaboration du budget:

- Fixer un plafond de dépenses en francs suisses actuels.
- Acheter par avance les montants en dollars des Etats-Unis correspondant aux dépenses dont l'UIT doit s'acquitter dans cette devise dans le cadre du budget.
- Verser au Fonds de réserve les gains réalisés sur les fluctuations du taux de change ou amortir les pertes qui en résultent en ayant recours à ce Fonds, à concurrence d'une limite fixée par le Conseil au moment de l'adoption du budget.

Comme les deux premières solutions posent en soi plus de problèmes que la troisième, les Inspecteurs sont d'avis que l'utilisation du Fonds de réserve constitue la meilleure solution pour amortir les fluctuations du taux de change dans le cadre du plafonnement des dépenses.

82. Le plafonnement strict des dépenses pose d'autres problèmes en ce qui concerne les activités qui se prêtent au recouvrement des coûts. Lorsque le niveau de l'activité dépasse de beaucoup le montant budgétisé, ainsi que cela a été le cas avec certains projets de coopération technique mis en oeuvre par le BDT, il se peut que des recettes inespérées provenant du financement de l'appui aux programmes doivent être versées au Fonds de réserve. En effet, il est impossible d'engager des dépenses supplémentaires à cause du plafonnement, même si les rentrées sont suffisantes pour les financer. Cette situation freine en fait la mise en oeuvre des projets, laquelle peut aussi être entravée lorsque les dépenses d'appui pour la mise en oeuvre des projets sont supérieures à ce qui était prévu dans les crédits budgétaires, comme cela a été le cas avec certains projets du PNUD. Le plafonnement des dépenses impose également des limites aux activités qui font l'objet d'un recouvrement des coûts et répondent à des impératifs commerciaux, tel que le programme des publications.

83. Même si le paragraphe 1.3 de la Décision 5 de la Conférence de plénipotentiaires (Minneapolis, 1998) autorise le Conseil à dépasser les limites de dépenses lorsqu'il adopte un budget biennal "pour faire face à la demande imprévue de produits ou de services faisant l'objet d'un recouvrement des coûts", la mise en oeuvre de ces activités risque d'être compromise parce qu'il faut attendre que le Conseil prenne une décision. Pour y remédier, il faudra donner au Secrétaire général une certaine latitude pour qu'il puisse augmenter le budget des activités qui font l'objet d'un recouvrement des coûts, dans des limites précises, de sorte que les recettes soient affectées à leurs activités qui les ont produites et non versées au Fonds de réserve.

84. L'utilisation du plafonnement des dépenses comme moyen de contrôle budgétaire pose donc d'importants problèmes opérationnels, en même temps qu'elle impose aux activités de l'Union des contraintes que ne souhaitait probablement pas la Conférence de plénipotentiaires lorsqu'elle a approuvé cette mesure. A l'heure actuelle, un double contrôle budgétaire s'exerce sur l'Union: d'une part, un plafonnement des dépenses et, d'autre part, un plafonnement du montant de l'unité contributive, et donc des recettes. De l'avis des Inspecteurs, le plafonnement du montant de l'unité contributive offre un moyen suffisant de contrôle budgétaire tandis que les problèmes que pose

⁵⁸ "Exécution du programme au cours de l'exercice biennal 1998-1999", Rapport du Bureau international, OMPI, A/35/2, 7 août 2000.

⁵⁹ "Dépenses de l'Union pour la période 2000-2003, "Décision 5 (Minneapolis, 1998).

⁶⁰ Les dépenses suivantes sont libellées en dollars des Etats-Unis: versement des retraites aux fonctionnaires des catégories professionnelle et supérieure; bourses; indemnités journalières de subsistance; salaires des experts; certains équipements informatiques.

le plafonnement des dépenses sont suffisamment graves pour en justifier l'abolition.

Bases financières de l'Union

85. Sur le plan des recettes budgétaires, l'Union est alimentée par les sources suivantes: contributions versées par les Etats Membres et les Membres des Secteurs; recettes au titre de l'appui aux projets à l'UIT-D; intérêts inscrits à l'actif, vente de publications des trois Secteurs et du Secrétariat général; enfin, sommes perçues au titre du recouvrement des coûts. Les contributions des Etats Membres sont de loin la principale source de revenus puisqu'elles s'élèvent pour l'exercice 2000-2001 à 225,8 millions de francs suisses sur un revenu total de 332,6 millions, soit quelque 68% du total⁶¹.

86. Aux termes de la Constitution de l'Union, les Etats Membres et les Membres des Secteurs s'acquittent de leurs contributions selon un système d'unités contributives, décrit en détail dans la Convention⁶². Ce système se compose d'une échelle de classes de contribution, 22 au total, allant de la classe de 40 unités à la classe de 1/16 unité, le montant de l'unité contributive étant libellé en francs suisses (315 000 francs suisses pour l'exercice 2000-2001). Sous réserve de certaines dispositions qui ont pour principal effet de réserver l'utilisation des classes de contribution les plus petites aux pays les moins avancés, les Etats Membres et les Membres des Secteurs sont libres de choisir leur classe de contribution, ce qu'ils font lors de la Conférence de plénipotentiaires pour les premiers, et dans les trois mois qui suivent la clôture de cette conférence pour les seconds, ces échéances étant applicables à partir de la Conférence de plénipotentiaires suivante.

87. Certains Membres des Secteurs estiment que les contributions qu'ils versent à leurs Secteurs respectifs ne sont pas affectées en totalité au budget de ceux-ci. Ils ne sont donc pas encouragés à augmenter le montant de leur contribution; au contraire, il est vraisemblable qu'ils préfèrent le réduire le plus possible et choisir une solution plus économique, participer aux travaux de l'UIT en tant qu'Associés. Certains Membres des Secteurs ont réduit leur contribution au minimum autorisé et préfèrent verser directement à tel ou tel Secteur des contributions volontaires destinées dans certains cas à financer un projet précis. Il apparaît, à la lecture du budget pour l'exercice 2000-2001, que les fonds attribués à chaque Secteur dépassent dans tous les cas le montant des contributions versées par les Membres de ce Secteur, et le dépassent largement pour l'UIT-R et l'UIT-D. Au cours des trois derniers exercices biennaux, il est arrivé une seule fois (à l'UIT-T en 1998-1999) que les contributions des Membres du Secteur dépassent le montant prévu au budget et que la différence ne soit pas versée au budget du Secteur en question. Afin d'inciter les Membres des Secteurs à augmenter leurs contributions, peut-être faut-il améliorer la transparence budgétaire pour bien montrer que leurs

contributions sont effectivement versées aux Secteurs correspondants. Cette mesure revêt une importance particulière du fait de la proportion relativement faible que représentent les contributions des Membres des Secteurs par rapport au total des recettes (quelque 12% en 2000-2001) et compte tenu de la nécessité de renforcer les bases financières de l'Union.

C. Planification à court terme: plans opérationnels

88. Le plan stratégique de l'Union pour la période 1999-2003 reproduit dans la Résolution 71 (Minneapolis, 1998) cite, entre autres, la priorité suivante: "Etendre la planification opérationnelle aux trois Secteurs et au Secrétariat général en tant que mécanisme propre à améliorer la responsabilité et la transparence ..." ⁶³. Cette priorité a été développée dans la Résolution 72 (Minneapolis, 1998) qui prévoit la coordination des planifications stratégique, financière et opérationnelle de l'Union. Dans cette Résolution sont également énumérés les principaux éléments de la planification opérationnelle: détermination détaillée des activités, établissement de scénarios relatifs à la charge de travail, indication des ressources disponibles, classement des activités selon les priorités et établissement d'indicateurs de performance⁶⁴.

89. Le Secteur des radiocommunications utilise la planification opérationnelle comme outil de gestion depuis bien avant 1998. Nous avons analysé les plans opérationnels annuels de ce Secteur pour la période 1996-2000 ainsi que le projet de plan pour 2001⁶⁵. Les premiers plans opérationnels du BR (1996-1998) qui découlent du premier Plan stratégique de l'Union, ont tous la même présentation: ils fixent des objectifs, définissent des tâches et des activités et établissent des priorités pour les diverses unités structurelles, les progrès réalisés dans l'accomplissement de ces objectifs étant évalués par le biais de rapports trimestriels.

90. La structure et la présentation du plan opérationnel du BR ont été quelque peu modifiées en 1999, compte tenu des dispositions des Résolutions 71 et 72, pour mettre l'accent sur les produits et services clefs et les principaux résultats recherchés. L'évaluation trimestrielle a été facilitée par la mise en oeuvre d'indicateurs fondamentaux de performance mettant l'accent sur la qualité et, dans de nombreux cas, mesurant les résultats en fonction d'échéances. Ces indicateurs ne sont pas tous mesurables, et ils pourront peut-être être affinés⁶⁶. Néanmoins, l'adoption d'une méthode de planification fondée sur les résultats est conforme à la tendance actuelle en ce qui concerne les meilleures pratiques.

⁶¹ Union internationale des télécommunications, "Budget biennal 2000-2001", Département des Finances, octobre 1999, page 9, Tableau 2.

⁶² Constitution, Chapitre V, article 28, numéros 155 à 170; et Convention, Chapitre IV, article 33, numéros 468 à 487.

⁶³ "Plan stratégique de l'Union pour la période 1999-2003", Annexe 1 de la Résolution 71, paragraphe 50.5.

⁶⁴ "Eléments associés à la planification opérationnelle", annexe de la Résolution 72 (Minneapolis, 1998).

⁶⁵ Les Documents suivants ont été analysés: RAG96-1/9, 6 février 1996; RAG97-1/1, 17 décembre 1996; CA/54, 4 mars 1998; CA/63, 19 mars 1999; révision de la CA/77, 17 juillet 2000; RAG2001-1/2, 2 février 2001.

⁶⁶ Par exemple, pour les publications du BR, la "satisfaction des utilisateurs" est citée comme indicateur fondamental de performance dans le plan opérationnel pour 1999, tandis que "la publication dans les délais et la réaction positive des utilisateurs" sont citées dans le plan pour 2000 et dans le projet de plan pour 2001.

91. Le Secteur de la normalisation des télécommunications a opté pour une démarche analogue dans ses plans opérationnels officiels, dont le premier a été présenté au Conseil en 1999. Structuré en tableaux et articulé autour des éléments recensés dans la Résolution 72, le plan opérationnel du TSB donne un aperçu des activités opérationnelles de l'UIT-T (priorités comprises), de ses objectifs et de ses indicateurs de performance (qui ne se distinguent pas clairement les uns des autres) et des ressources budgétaires attribuées. Les indicateurs de performance donnés pour la plupart des activités opérationnelles sont en règle générale chiffrés (en termes de nombre de documents, pages)⁶⁷. Un des points forts du plan opérationnel annuel du TSB est qu'il s'efforce de mettre en lumière les liens établis entre les planifications stratégique, financière et opérationnelle à l'UIT-T.

92. Le Secteur du développement des télécommunications a également adopté un plan opérationnel pour la première fois officiellement en 1999, bien que le BDT ait déjà entrepris de facto une planification opérationnelle du Secteur plusieurs années auparavant. Pour la période 1999-2001, le plan opérationnel annuel de l'UIT-D s'inspire beaucoup du plan d'action de La Valette qui a été adopté en 1998 par la Conférence mondiale de développement des télécommunications⁶⁸. On note également un effort visant à assurer la coordination entre ce plan opérationnel et le plan stratégique de l'Union par le biais de la réaffirmation des cinq objectifs généraux énoncés dans ce dernier et de la définition des domaines considérés par l'UIT-D comme prioritaires. Conformément à la Résolution 72, le plan opérationnel du BDT énumère les activités, les objectifs, les ressources (humaines et budgétaires attribuées) et les indicateurs de performance en même temps qu'il récapitule les mesures qu'il est proposé de prendre pour atteindre les objectifs ainsi définis.

93. Le Secrétariat général a également fait en 1999 le choix de la planification opérationnelle. Il s'agit de définir, pour chaque département, des activités et des objectifs opérationnels, de les mettre en relation avec les politiques et les plans stratégiques et de préciser le montant des ressources allouées dans trois grands domaines (appui aux conférences et aux réunions des Secteurs, activités permanentes et nouvelles initiatives). Le plan opérationnel se présente sous forme de tableaux, mais on note d'importantes différences d'un Département à l'autre concernant le type d'informations fournies, notamment eu égard aux besoins de ressources. En outre, bien que des objectifs soient cités, le plan ne contient guère d'indicateurs de performance en tant que tels. Le plan opérationnel du Secrétariat général manque de cohésion globale et il est très différent de ceux des Secteurs.

94. Il est à noter que l'élaboration définitive des plans opérationnels déborde sur le début de l'année visée par chaque plan. Dans le cas des Secteurs, cela peut se justifier par la nécessité de tenir compte des dates des réunions des Groupes consultatifs qui ont la responsabilité première de revoir et d'adopter les révisions des plans de chacun des Secteurs. Les plans opérationnels des trois Secteurs et du Secrétariat général sont également présentés au Conseil au cours de l'année sur laquelle ils portent; ainsi, le Conseil est "invité à examiner ces plans et à en prendre note" alors que la moitié de l'année sur laquelle ils portent est déjà écoulée⁶⁹.

95. Une analyse des plans opérationnels des trois Secteurs et du Secrétariat général fait apparaître certaines analogies dans la méthode, mais également de nombreuses différences qui rendent les comparaisons difficiles et risquent d'enlever à ces plans leur efficacité en tant qu'outils de gestion. Dans la mesure où ces différences sont dues au fait que la planification opérationnelle n'en est qu'à ses débuts à l'Union, les quatre entités concernées devraient pouvoir adopter une structure et un format harmonisés, fondés sur une interprétation commune des éléments indiqués dans la Résolution 72⁷⁰. Qui plus est, il conviendrait d'envisager d'élaborer plus avant des indicateurs fondamentaux de performance fondés sur des unités mesurables.

96. Chacun des plans opérationnels des Secteurs comporte des indicateurs de performance plus ou moins complexes, qui permettent d'évaluer les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs, et les cycles de planification devraient tirer parti des "enseignements tirés". Les indicateurs de performance sont également des critères qui permettent de rendre compte de l'utilisation faite des ressources confiées aux gestionnaires. Les plans opérationnels du BR et du BDT prévoient des évaluations trimestrielles des progrès réalisés sur la base de leurs indicateurs de performance et, pour le BDT, ces indicateurs sont transmis au Groupe consultatif. Dans le cas du BR, les chefs de département présentent au Directeur et aux autres Chefs de département des rapports trimestriels écrits pour qu'ils les analysent, et un rapport annuel faisant la synthèse de ces rapports trimestriels est transmis au Groupe consultatif lorsqu'il examine le projet de plan pour l'année suivante. Il n'est toutefois pas fait référence à une évaluation trimestrielle des progrès dans les plans opérationnels du TSB. Et, ainsi qu'on l'a déjà noté, le plan opérationnel du Secrétariat général ne fait guère état d'indicateurs de performance. Les Inspecteurs font également remarquer qu'aucune disposition ne prévoit l'obligation de rendre des comptes au Conseil quant à la mise en oeuvre des plans opérationnels, alors même que le Conseil est chargé, aux termes de la Résolution 72, d'évaluer les progrès réalisés à cet égard.

⁶⁷ Pour le TSB, voir le Document C99/31, Annexe B, 28 mai 1999, pour le plan opérationnel de 1999, et le Document C2000/EP/8, 22 mai 2000 pour le plan opérationnel de 2000.

⁶⁸ Pour le BDT, voir le Document C99/31, Annexe C, 28 mai 1999, pour le plan opérationnel de 1999, et le Document C2000/EP/9, 22 mai 2000, pour le plan opérationnel de 2000.

⁶⁹ "Plans opérationnels", Rapport du Secrétaire général, C2000/38, 26 juin 2000.

⁷⁰ Une énumération des mesures et éléments devant être inclus dans les plans opérationnels des Bureaux et du Secrétariat général figure dans le Rapport du Secrétaire général au Conseil intitulé "Coordination des planifications stratégique, financière et opérationnelle", Document C99/31, 3 mai 1999, paragraphe 1.

D. Coordination des planifications stratégique, financière et opérationnelle

97. La Résolution 72 (Minneapolis, 1998) expose les principes fondamentaux de la coordination entre les planifications stratégique, financière et opérationnelle à l'UIT. Le Secrétaire général et les Directeurs des trois Bureaux sont chargés d'élaborer des plans de synthèse tenant compte des relations entre ces planifications, plans que doit examiner chaque année le Conseil, lequel est, lui, chargé d'évaluer les progrès réalisés dans la coordination des fonctions stratégique, financière et opérationnelle ainsi que dans la mise en oeuvre de la planification opérationnelle⁷¹.

98. Il semble toutefois difficile de mettre en lumière des relations pertinentes puisque, comme on l'a vu plus haut, la Conférence de plénipotentiaires de 1998 a adopté un plan stratégique pour 1999-2003 sans en évaluer les incidences financières. Elle n'est par ailleurs pas parvenue à adopter un plan financier pour la période 2000-2003. En outre, ainsi qu'on l'a vu dans la section précédente, il apparaît nécessaire au vu des variations de type et de qualité des informations fournies dans les différents plans opérationnels, en particulier dans celui du Secrétariat général, d'harmoniser ces plans avant que l'on essaie d'établir des relations entre les différentes fonctions de planification. Il faut également coordonner les plans stratégique et financier, qui sont établis tous les quatre ans, et les plans opérationnels et le budget, qui sont établis tous les deux ans.

99. Les Inspecteurs ont conclu de leur analyse que l'ensemble du processus de planification manque de cohérence et de cohésion. La Conférence de plénipotentiaires de 1998 s'est efforcée de remédier à ce problème dans la Résolution 72 et son annexe, mais les interprétations et les applications des dispositions de ce texte ne concordent pas. Certains de ces problèmes sont soulignés par le Secrétaire général dans les rapports relatifs à la coordination entre les planifications stratégique, financière et opérationnelle, qu'il a présentés au Conseil en 1999 et en 2000. Dans son rapport de 1999, il est signalé que "du fait de différences entre les activités des Bureaux et celles du Secrétariat général ainsi qu'entre les besoins de leurs membres et/ou clients, il ne semble pas possible de présenter un rapport type" pour les plans opérationnels⁷², opinion qui n'est pas partagée par les Inspecteurs, ainsi qu'on vient de le voir.

100. Dans son rapport pour l'année 2000, le Secrétaire général recense les améliorations proposées, en particulier le fait que le "plan financier devrait tenir compte des grands objectifs stratégiques fixés dans les plans stratégiques de manière plus quantifiable", et par là même établir une liaison avec les plans opérationnels⁷³. Un

projet de modification du Règlement financier prévoit de renforcer la participation des Groupes consultatifs des Secteurs au processus de planification budgétaire, ce qui contribuerait à consolider les liens entre le budget biennal et les plans opérationnels annuels⁷⁴. Et il est également envisagé "une utilisation efficace d'indicateurs de performance mesurables" dans les plans opérationnels. Compte tenu des problèmes évoqués dans le présent chapitre et des conclusions tirées, les Inspecteurs appuient les améliorations ainsi proposées.

⁷¹ "Coordination des planifications stratégique, financière et opérationnelle à l'UIT", Résolution 72 (Minneapolis, 1998).

⁷² "Coordination des planifications stratégique, financière et opérationnelle", Rapport du Secrétaire général, C99/31, 3 mai 1999, paragraphe 2.1.

⁷³ "Linking strategic, financial and operational planning", Information Report by the Secretary-General, C2000/EP/2-E, 16 mai 2000, paragraphe 4 (en anglais seulement).

⁷⁴ "Modifications du Règlement financier de l'Union", Rapport du Secrétaire général à la Commission permanente des finances, C2000/16, 26 mai 2000.

VI. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

A. Rôle du Secrétaire général

101. Conformément à la Constitution et à la Convention, le Secrétaire général est responsable de la gestion globale des ressources de l'Union, y compris des ressources humaines. Il nomme non seulement le personnel du Secrétariat général, mais aussi le personnel des Bureaux des Secteurs "sur la base du choix et des propositions" du Directeur du Bureau concerné, "la décision finale de nomination ou de licenciement appartenant cependant au Secrétaire général"⁷⁵. Pour chaque Secteur, la Convention dispose que le directeur concerné "choisit le personnel technique et administratif du Bureau", que la nomination de ce personnel "est arrêtée par le Secrétaire général, en accord avec le Directeur" et que "[l]a décision définitive ... appartient au Secrétaire général"⁷⁶.

102. Il semblerait que la Constitution et la Convention centralisent la prise de décisions concernant les nominations de personnel et confèrent des pouvoirs très étendus au Secrétaire général. La réalité est un peu différente, puisque les directeurs des Bureaux, en leur qualité de fonctionnaires élus, sont moins soumis aux impératifs de la gestion que dans une structure intégrée. Le rôle du Secrétaire général, qui ne peut qu'exercer son veto, est donc limité. En outre, pour pouvoir créer de nouveaux emplois ayant une composante intersectorielle, le Secrétaire général devrait consulter au préalable le Comité de coordination. Or, l'expérience récente montre que trouver le consensus nécessaire n'est pas chose facile, tant s'en faut. La Constitution et la Convention confèrent donc certaines responsabilités au Secrétaire général en matière de gestion des ressources humaines, sans pour autant lui accorder les pleins pouvoirs nécessaires à l'exercice de ces responsabilités. Le Secrétaire général devrait tenir compte des recommandations formulées au sujet des nominations par les Directeurs des Bureaux, que ceux-ci soient élus ou nommés.

103. L'une des caractéristiques communes des organisations du système des Nations Unies est que les organes délibérants édictent des "dispositions statutaires" relatives à l'administration du personnel. Il s'agit habituellement de directives générales sur lesquelles se fonde le chef de secrétariat pour édicter des "dispositions réglementaires" beaucoup plus détaillées, qui doivent être conformes aux dispositions statutaires. La portée et l'objet du Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies sont définis de la façon suivante:

"Le Statut du personnel énonce les conditions fondamentales d'emploi, ainsi que les droits, obligations et devoirs essentiels du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Il pose les principes généraux à suivre pour le recrutement et l'administration du Secrétariat ... le Secrétaire général, en sa qualité de chef de l'Administration, édicte et applique dans un Règlement du

*personnel les dispositions, compatibles avec ces principes, qu'il juge nécessaires"*⁷⁷.

104. On notera que les Statut et Règlement du personnel de l'UIT contiennent une quantité excessive de détails sur l'administration du personnel, ce qui limite considérablement le pouvoir du Secrétaire général et pousse le Conseil à faire de la microgestion. Les Inspecteurs partagent l'avis de plusieurs hauts fonctionnaires avec lesquels ils se sont entretenus pour l'élaboration du présent rapport, à savoir que cette situation nuit à l'efficacité de la gestion et de l'administration du personnel. Les Inspecteurs recommandent qu'il soit procédé à une révision détaillée des Statut et Règlement du personnel en vue: a) de les simplifier le plus possible, et b) de trouver un juste milieu entre les dispositions statutaires d'une part, qui devraient énoncer uniquement les principes généraux à suivre en matière de politique du personnel, et les dispositions réglementaires d'autre part, que le Secrétaire général devrait être autorisé à édicter, conformément aux principes figurant dans les dispositions statutaires. Le Conseil devrait exercer ses responsabilités de contrôle de la gestion des ressources humaines de l'Union avec le concours du Comité chargé des questions administratives et financières dont la création a été proposée plus haut dans le présent rapport. Le Comité examinerait les rapports du Secrétaire général sur les questions relatives à la gestion des ressources humaines, si le Conseil le jugeait nécessaire.

B. Répartition géographique et parité hommes-femmes

105. La question de la représentation géographique et de la parité hommes-femmes dans les catégories professionnelle et supérieure du personnel de l'Union est traitée dans les instruments fondamentaux, mais avec une certaine ambiguïté. La Constitution dispose que, "[l]'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible doit être dûment prise en considération", mais elle ne fait pas état de la parité hommes-femmes⁷⁸. En revanche, la Convention dispose qu'il incombe au Conseil de prendre "les décisions nécessaires pour assurer la répartition géographique équitable du personnel de l'Union ainsi que la représentation des femmes ..." et de contrôler "l'exécution de ces décisions", ce qui constitue une déclaration de principe de plus grande portée et plus détaillée⁷⁹.

106. Conformément à la Résolution 48 (Rév.Minneapolis, 1998), lorsque des emplois vacants sont pourvus par recrutement international, lors du choix entre plusieurs candidats ayant les qualifications requises pour l'emploi, la préférence doit être donnée aux candidats des régions du monde qui sont insuffisamment

⁷⁵ Convention, Chapitre 1, article 5, numéros 87 et 88.

⁷⁶ Convention, Chapitre I, article 12, numéro 182, article 15, numéro 206, article 18, numéro 226.

⁷⁷ ST/SBG/1999/5, 3 juin 1999, page 1.

⁷⁸ Constitution, Chapitre V, article 27, numéro 154.

⁷⁹ Convention, Chapitre 1, article 4, numéro 69.

représentées dans les effectifs de l'Union, en tenant compte de l'équilibre qu'il est souhaitable d'obtenir entre le personnel féminin et le personnel masculin⁸⁰. Ces conditions sont précisées dans les avis de vacance d'emploi ainsi que dans les lettres envoyées aux administrations lorsque ces avis sont diffusés, tandis que les compétences linguistiques requises pour certains emplois peuvent ne pas être exigées dans le cas de candidats de pays en développement. Dans le rapport qu'il a soumis au Conseil à sa session de 2000, le Secrétaire général a néanmoins indiqué que le déséquilibre géographique persistait en matière de recrutement dans les catégories professionnelle et supérieure, alors que la proportion d'emplois mis au concours dans ces catégories et pourvus par des femmes ne représentait que 29% en 1999⁸¹.

107. A l'Organisation des Nations Unies, un certain nombre d'emplois de la catégorie professionnelle sont soumis aux principes de la répartition géographique. Pour ces emplois, on calcule les fourchettes applicables, et le recrutement de candidats extérieurs par concours national vise à atteindre cet objectif. D'autres organisations du système des Nations Unies ont adopté des critères analogues pour atteindre ce même objectif et les différents systèmes ont été examinés dans un rapport du CCI⁸². L'Organisation des Nations Unies a également pris des initiatives pour promouvoir la parité hommes-femmes⁸³.

108. Nonobstant les dispositions de la Constitution et de la Convention selon lesquelles il est nécessaire d'assurer une répartition géographique équitable ainsi que la parité hommes-femmes, les Inspecteurs relèvent qu'il n'existe aucune politique systématique à l'UIT pour atteindre ces objectifs. En conséquence, ils recommandent au Conseil, pour pouvoir s'acquitter de ses responsabilités en matière de contrôle et d'élaboration des politiques générales, comme indiqué ci-dessus, d'inviter le Secrétaire général à lui soumettre, pour examen et approbation, un plan d'action et des projets de procédure visant à améliorer la répartition géographique du personnel de l'Union et la représentation des femmes dans les catégories professionnelle et supérieure. Dans ce plan, il conviendra de veiller au respect des critères applicables en matière de compétences et d'efficacité sur le plan professionnel.

⁸⁰ "Gestion et développement des ressources humaines", Résolution 48, (Rév.Minneapolis, 1998).

⁸¹ "Human resources management and development", Report by the Secretary-General, C2000/EP/1-E 17 March 2000, Annex A. ("Gestion et développement des ressources humaines", Rapport du Secrétaire général C2000/EP/1, 17 mars 2000, Annexe A) (en anglais seulement)).

⁸² "Etude comparative des méthodes utilisées pour appliquer le principe de la répartition géographique équitable dans les organismes appliquant le régime commun des Nations Unies", JIU/REP/96/7, Genève, décembre 1996, rapport soumis à l'Assemblée générale le 4 décembre 1996, sous la cote A/51/705.

⁸³ Ainsi, les femmes titulaires d'un engagement, quel qu'en soit le type, et qui sont au service de l'organisation depuis au moins un an peuvent postuler à des emplois de niveau P.4 ou supérieur. Pour plus de renseignements sur ces initiatives, voir l'instruction administrative intitulée "Mesures spéciales visant à assurer l'égalité des sexes", ST/AI/1999/9, 21 septembre 1999.

C. Questions relatives au développement des ressources humaines

109. En ce qui concerne les contrats, la situation est loin d'être satisfaisante, puisqu'un quart environ des fonctionnaires sont au bénéfice de contrats de courte durée et qu'un grand nombre d'emplois sont vacants. Cet état de choses nuit à la bonne exécution des programmes ainsi qu'à la motivation du personnel, même s'il résulte en partie des contraintes imposées par le plafonnement des dépenses. La structure fédérale de l'Union semble par ailleurs accentuer les disparités de traitement des contrats de travail, des politiques générales cohérentes pouvant difficilement être appliquées lorsque certaines décisions en matière d'emploi ou de recrutement ne sont pas prises sur la base de lignes directrices approuvées. Une proposition relative à la politique à suivre en matière de contrats est en cours d'élaboration. Elle sera soumise au Secrétaire général, qui consultera le Comité de coordination et le Comité consultatif mixte, lequel s'occupe de questions de personnel.

110. Autre problème: la mobilité du personnel. Si cette mobilité est limitée au siège entre les Bureaux et le Secrétariat général, c'est en partie à cause des compétences et de l'expérience requises pour les emplois à pourvoir dans les Bureaux. Elle est également limitée entre le siège et les Bureaux régionaux. Cette inertie ne cadre pas avec la doctrine actuelle concernant les meilleures pratiques de gestion des ressources humaines. A cet égard, les Inspecteurs attirent l'attention sur les initiatives prises récemment à l'ONU pour encourager la mobilité du personnel, en ce qui concerne les emplois comme les lieux d'affectation.

111. S'agissant de l'évaluation du comportement professionnel des fonctionnaires, le Secrétaire général, après consultation du Comité consultatif mixte, a accepté dernièrement la proposition de nouvelle procédure et de nouveau formulaire d'évaluation faite par le Groupe de travail sur l'évaluation du comportement professionnel⁸⁴. La mise en oeuvre de ce nouveau système d'évaluation se fera progressivement au cours du premier semestre de 2001. A ce propos, les Inspecteurs invitent l'UIT à se reporter aux "critères pour une exécution efficace", présentés dans un précédent rapport du CCI sur ce sujet⁸⁵.

D. Questions administratives

112. Les dispositions administratives relatives aux ressources humaines relèvent également de la responsabilité du Secrétaire général et sont prises en son nom par le Département du personnel et de la protection sociale. L'Union suit les mêmes pratiques que les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Conformément à la Convention, le Conseil

⁸⁴ "Nouveau système d'évaluation du comportement professionnel", UIT, Ordre de service N° 01/02, 20 février 2001.

⁸⁵ "Vers un nouveau système d'évaluation des résultats au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies: critères pour une exécution efficace", Corps commun d'inspection, JIU/REP/94/5, Genève, 1994, rapport soumis à l'Assemblée générale le 4 août 1994 sous la cote A/49/219.

approuve et révisé le Statut du personnel de l'Union "en tenant compte de la pratique courante de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées qui appliquent le régime commun des traitements, indemnités et pensions ..."86. En revanche, les traitements des cinq fonctionnaires élus sont calculés sur la base d'un barème fixé par la Conférence de plénipotentiaires et décrit dans la Résolution 46 (Kyoto, 1994).

lenteur des procédures de recrutement et les retards pris pour pourvoir les emplois.

113. Le Département du personnel et de la protection sociale a été réorganisé à compter du 1er août 2000 et scindé en deux Divisions: la Division de l'administration du personnel et la Division du développement des ressources humaines (DRH). La nouvelle structure doit permettre de regrouper les principales activités du Département de façon logique et d'établir des liens hiérarchiques clairs, avec des responsabilités bien définies et une obligation redditionnelle accrue87. Le transfert du classement des emplois à la Division DRH va dans le sens des pratiques suivies par les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies, qui tendent à associer le classement des emplois avec les compétences.

114. Pour beaucoup des hauts fonctionnaires avec lesquels les Inspecteurs se sont entretenus, les procédures administratives de gestion des ressources humaines restent excessivement lourdes et doivent donc être simplifiées. Telle est d'ailleurs la conclusion à laquelle est parvenue l'auditrice interne dans un récent rapport d'audit sur la gestion des ressources humaines à l'UIT établi dernièrement88. Les procédures sont en effet très réglementées, manquent de souplesse, comportent par ailleurs de nombreuses étapes et prennent beaucoup de temps.

115. Si l'on veut les simplifier, il faudra mettre en place un système informatique intégré de gestion du personnel. Les fonctionnaires concernés du Secrétariat général en discutent actuellement. Le Département des finances, qui utilise déjà le système informatique SAP, s'emploie à promouvoir ce système, avec le Département des services informatiques. Le Département du personnel et de la protection sociale, envisage toutefois d'autres systèmes. Les Inspecteurs sont favorables au développement d'un système informatique intégré de gestion étendu aux services des finances et du personnel et pensent que les gains d'efficacité, et les économies qui pourraient résulter de l'adoption d'un tel système devraient être soigneusement examinés.

116. Au cours de leurs entretiens, les Inspecteurs se sont rendu compte qu'il existait certaines tensions entre, d'une part, certains hauts fonctionnaires des Bureaux et le Secrétariat général, et d'autre part, de hauts fonctionnaires du Département du personnel et de la protection sociale, ce qui n'est pas rare dans d'autres organisations du système des Nations Unies. Ces tensions pourraient être dues à l'insatisfaction compréhensible qu'engendrent la

86 Convention, Chapitre I, article 4, numéros 63 à 68.

87 "Réorganisation du Département du personnel et de la protection sociale", UIT, Ordre de service N° 00/10, 3 août 2000.

88 "Human resources management in ITU" ("Gestion des ressources humaines à l'UIT", Rapport d'audit interne, 6 septembre 2000, section II.3 (en anglais seulement)).

VII. SERVICES D'APPUI CENTRALISÉS DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

117. Trois départements du Secrétariat général fournissent des services d'appui centralisés aux Bureaux des Secteurs ainsi qu'au Secrétariat général lui-même. Les économies que la prestation centralisée de ces services permet de faire ne sont pas en cause et, d'une manière générale, les départements consommateurs sont favorables au maintien de la structure actuelle. Néanmoins, il semble y avoir des problèmes qui influent sur l'efficacité de certains des services.

A. Services de conférence

118. Les fonctions du Département des conférences comprennent l'organisation des conférences et réunions, le contrôle des documents, l'édition et la traduction des textes, la composition des documents (central dactylographique) et les services d'interprétation. A noter toutefois que l'édition technique est assurée par des unités spécialisées des Bureaux. Le Secrétariat confie des travaux à l'extérieur ou à du personnel temporaire pour environ 30% des traductions destinées aux conférences, environ 50% de la dactylographie et la totalité de l'interprétation.

119. Un gros effort a été fait pour réduire le volume et le coût de la documentation destinée aux conférences, aux assemblées et au Conseil, des propositions concrètes ayant été présentées dans une résolution de la Conférence de plénipotentiaires (Minneapolis, 1998) ainsi que dans des rapports du Secrétaire général au Conseil⁸⁹. Parmi les mesures adoptées, on a restreint la distribution des documents aux délégués lors des réunions et l'on utilise davantage la diffusion électronique des documents. Dans un souci d'économie, le Département des conférences envisage de mettre en place la traduction par ordinateur et il évalue les possibilités de traduction et d'interprétation à distance.

120. Comme on l'a vu précédemment, les Inspecteurs ont assisté à plusieurs réunions de l'UIT et ont pu constater par eux-mêmes la grande qualité des services de conférence. En revanche, ils se sont rendu compte des problèmes qui surgissent lorsque certains services qui ont une incidence sur le travail des services de conférence sont exécutés dans d'autres secteurs du Secrétariat. Le premier d'entre eux concerne l'édition technique qui est assurée dans les Bureaux, notamment le BR et le TSB: faute de coordination ou parce que les responsabilités ne sont pas délimitées avec précision, il est arrivé que des versions divergentes d'un même document soient publiées, notamment par affichage sur le site web de l'UIT. Une autre difficulté tient à l'impression et à la distribution des documents des conférences ou réunions, car la responsabilité fonctionnelle de ces services est dévolue au Département des services communs. Le caractère imprécis des responsabilités peut se répercuter

sur la qualité des prestations. En outre, des questions se posent quant à l'obligation redditionnelle.

B. Services communs

121. Le Département des services communs est le plus grand département du Secrétariat général puisqu'il compte près de 200 personnes. Son champ de responsabilités très étendu comprend la logistique (la plupart des achats, les services de sécurité, la maintenance des bâtiments, etc.), la production des publications, les ventes et la commercialisation des publications, l'impression et la distribution et les services de bibliothèque et d'archives. La maintenance des bâtiments est assurée par des entreprises extérieures, de même que certains travaux d'impression. Certains services sont communs avec d'autres institutions des Nations Unies établies à Genève (service médical, formation professionnelle, valise diplomatique) et il existe un service commun d'achat de biens et de services avec l'Office des Nations Unies à Genève. Cependant, on pourrait peut-être faire davantage dans ce sens dans le "nouveau cadre" pour les services communs des organismes des Nations Unies à Genève qui a été recommandé dans un récent rapport du CCI⁹⁰.

122. Le budget du Département par la vente des publications est alimenté pour environ 40%. Les activités liées aux publications sont assujetties au recouvrement des coûts, tous les excédents étant versés au Compte de provision. Environ un tiers des ventes se font par le site web de l'UIT et la proportion est en hausse. Un objectif majeur est de maintenir et améliorer la qualité des publications sur le web, mais l'affichage peut poser des problèmes car la responsabilité de cette tâche n'est pas centralisée. Certaines publications sont diffusées par le Département des services communs, mais actuellement la plupart des publications (surtout les recommandations) sont placées directement sur le web par les Bureaux. On a constaté quelques problèmes d'uniformité, c'est-à-dire qu'il faut veiller à ce que la même version soit vendue à tous les clients du site. Comme pour le Département des conférences, la formule soulève des questions de responsabilité et d'obligation redditionnelle entre le Secrétaire général et les Bureaux en tant que prestataires de services.

123. Pour ce qui est des documents de conférence, on a fortement préconisé au cours des entretiens réalisés pour les besoins du présent rapport d'en maintenir l'impression dans le Département des services communs, à cause des économies apportées par le fonctionnement du grand atelier central d'imprimerie. Cette formule semble permettre de faire face plus efficacement aux irrégularités de la demande, en prévoyant les goulets d'étranglement et en optimisant l'utilisation des machines. Néanmoins, pour les nouvelles normes de l'UIT-T, où la rapidité est une considération primordiale, il est normal de placer dans le

⁸⁹ Voir par exemple "Réduction du volume et du coût de la documentation pour les conférences de l'UIT", Résolution 104 (Minneapolis, 1998); "Réduction du coût et du volume de la documentation pour les conférences, les assemblées et le Conseil de l'UIT", Rapport du Secrétaire général, C2000/12, avril 2000.

⁹⁰ "Services communs des organismes des Nations Unies à Genève, Première partie: Vue d'ensemble de la coopération et de la coordination administratives", Corps commun d'inspection, JIU/REP/98/4, Genève, 1998, Recommandation 1.

Département des conférences l'unité chargée de publier les textes rapidement.

C. Services informatiques

124. Le Département des services informatiques (IS) est chargé de l'infrastructure, interne et externe, de l'informatique et de la communication de l'UIT, ainsi que des applications. Environ 80% des fonctionnaires du Département sont dans la catégorie professionnelle, ce qui dénote le caractère technique et spécialisé du travail. Le travail est exécuté par cinq divisions: gestion de l'ordinateur et du réseau, systèmes de bureautique, échange d'informations, applications des bases de données, systèmes administratifs.

125. L'injonction faite dans les lignes directrices concernant le budget proposé pour 2002-2003 de réduire les demandes de crédits de 3% afin de rester dans les limites du plafond des dépenses se répercute lourdement sur le Département des services informatiques. Cela tient en partie au fait que le Département doit verser des contributions nettement plus élevées aux pensions, en raison de la fermeté du dollar des Etats-Unis et de la forte proportion de professionnels qu'il emploie. Or, la demande croissante de services faisant appel aux technologies de l'information et de la communication ne lui permet guère de réduire ses effectifs. Dans le projet de budget ordinaire du Département, des réductions sont envisagées au titre des services contractuels et des achats.

126. Pour l'exercice biennal 2002-2003, l'UIT a besoin de projets additionnels concernant les technologies de l'information et de la communication qui n'entrent pas dans le cadre du budget ordinaire prévu pour cette fonction. Au moins deux de ces projets sont urgents: le remplacement du réseau local et le nouveau système de réserve et d'archives. Dans les entretiens réalisés aux fins du présent rapport, on nous a signalé que si des crédits ne sont pas dégagés pour ces améliorations, l'intégrité des systèmes informatiques de l'UIT risque de ne pas être garantie en cas de défaillance grave. Trois autres projets spéciaux sont inscrits au projet de budget du Département IS: la surveillance automatique des applications et des services de réseau; la gestion informatisée des composants du réseau; les nouveaux systèmes de gestion des ressources humaines et d'achats. Pour ces cinq projets, il faudrait environ 4,5 millions de francs suisses de crédits additionnels et les Inspecteurs croient savoir que la création d'un fonds spécial est à l'étude.

127. La prestation centralisée de services d'appui peut poser un problème lorsque le consommateur et le

fournisseur du service ne sont pas du même avis sur le choix optimal d'un produit ou d'un service. C'est apparemment le cas, en particulier, pour les systèmes informatiques, avec ce risque que les systèmes peuvent se développer de façon éclatée. Le nouveau système de gestion des ressources humaines de l'UIT qui est proposé en est un cas d'espèce. Comme on l'a vu précédemment, des discussions sont en cours au Secrétariat concernant l'extension à la gestion de ces ressources du système SAP, qui sert actuellement pour les finances.

128. La mise au point de logiciels se fait aussi dans les Bureaux, indépendamment du Département des services informatiques. Ainsi, le BR compte trois divisions de logiciels, une pour les applications de Terre et deux pour les applications spatiales. Cela tient en partie au caractère spécialisé des systèmes destinés à l'UIT-R, mais un aspect historique entre aussi en ligne de compte, étant donné qu'à l'origine le Département de l'ordinateur faisait partie de l'IFRB. Dans le passé, le BR et le Département des services informatiques ont coopéré pour des projets de mise au point de logiciels techniques mais des indices donnent à penser que le BR aimerait conserver ce type de travail. Les domaines de désaccord possible concernent les systèmes de caractère plus général ou plus administratif.

129. Le TSB fait souvent appel au Département IS, notamment pour la création de logiciels destinés aux applications techniques. La coopération est bonne entre les deux entités et des projets plus nombreux pourraient être mis sur pied si le Département n'était pas soumis à des contraintes budgétaires. En revanche, la coopération ne paraît pas aussi étroite avec le BDT. Du point de vue de celui-ci, il semblerait que les utilisateurs ne soient pas suffisamment consultés avant la mise en service des logiciels. Un autre problème se pose à propos de l'appui du Département aux Bureaux régionaux, du fait que le BDT n'a pas été en mesure de transférer au Département IS des emplois spécialisés en informatique pour satisfaire ce besoin.

130. D'une manière générale, le Département des services informatiques est d'avis que l'appui aux usagers peut être décentralisé mais que, pour l'élaboration de systèmes, la centralisation est le seul moyen d'éviter un chevauchement inutile d'activités. Toutefois, on se heurte à des contraintes budgétaires rigoureuses, ainsi qu'à une proportion relativement élevée d'emplois vacants qui restreignent les services que le Département peut offrir aux Bureaux et aux autres départements du Secrétariat général.

VIII. MÉCANISMES DE SURVEILLANCE DE CONTRÔLE

A. Contrôle interne

131. L'audit interne est un outil de gestion relativement nouveau à l'UIT. A la suite d'une recommandation du Vérificateur extérieur des comptes, une fonction d'audit interne a été ajoutée au mandat de l'Unité de planification stratégique (SPU), parallèlement aux fonctions de planification stratégique et d'analyse opérationnelle, comme l'avait recommandé la Commission de Haut Niveau. La SPU a été créée en 1991, mais l'emploi d'auditeur interne des comptes n'a pas été pourvu à cette date faute de moyens. En 1997, la SPU a fusionné avec l'Unité des affaires extérieures, et une réaffectation de crédits a permis de recruter le premier auditeur interne au grade P.4.

132. En juin 1999, le Secrétaire général a publié la Charte de l'audit interne dans l'Ordre de service N° 10, qui définit le mandat de l'auditeur interne, précisant que celui-ci relève directement du Secrétaire général, ses responsabilités et domaines d'activité (vérification des comptes, inspection et enquêtes), ainsi que les prérogatives afférentes à l'emploi et les modalités de soumission de rapports⁹¹. L'auditeur interne a pour principale responsabilité de faire des audits de gestion afin d'aider le Secrétaire général et les autres fonctionnaires élus à s'acquitter de leur tâche plus efficacement et avec plus de compétence. Sur instructions écrites du Secrétaire général, l'auditeur peut aussi mener des enquêtes à la suite d'allégations ou de présomptions de malversation ou d'irrégularité de gestion.

133. Ainsi qu'il est dit dans la Charte, l'auditeur interne conçoit, organise et met en oeuvre un programme détaillé de vérification des comptes. L'étendue de ce programme est fixée par le Secrétaire général, en consultation avec le Comité de coordination. Dans ce cadre, l'auditeur définit les opérations et les activités à contrôler et élabore un programme de travail qui est soumis à l'approbation du Secrétaire général. L'auditeur interne est tenu de rendre compte à celui-ci des résultats de ses travaux, en y adjoignant les commentaires des administrateurs concernés, et d'assurer le suivi des recommandations formulées dans le rapport d'audit en vérifiant si des mesures concrètes ont été prises en temps utile.

134. En vertu de la Charte, l'auditeur interne établit à l'intention du Secrétaire général un rapport d'activité annuel qui n'a pas à être soumis au Conseil. Néanmoins, le premier rapport de l'auditeur interne, relatif à l'exercice 1998-1999, a été communiqué au Conseil à sa session 2000 par le Secrétaire général en tant que document d'information⁹². Il ressort de ce rapport que des mesures ont été prises dans certains domaines pour donner suite aux recommandations de l'auditeur interne, mais que dans certains autres domaines elles ont été différées faute de ressources (par exemple rédaction de manuels de procédure financière et administrative), ou

parce qu'il fallait procéder à des études et analyses plus poussées (par exemple concernant la délégation de pouvoir dans les affaires administratives et financières).

135. Des fonctionnaires de l'Union ont manifesté une certaine résistance à la fonction d'audit interne, surtout à l'époque de sa création. Les entretiens menés pour les besoins du présent rapport donnent à penser que cette attitude subsiste dans certains services et qu'elle pourrait freiner la mise en oeuvre des recommandations de l'auditrice. Pour donner à la fonction d'audit interne plus d'indépendance et plus de poids, et pour la rendre plus efficace en tant qu'outil de gestion, les Inspecteurs recommandent que l'auditrice interne soumette au Conseil, par l'intermédiaire du Secrétaire général, un rapport annuel de synthèse, accompagné ou non de commentaires de celui-ci.

136. Les Inspecteurs estiment que la fonction d'audit interne doit être renforcée. Elle souffre d'être classée dans une catégorie trop basse et d'une insuffisance de personnel, ce qui en amoindrit sa crédibilité et son efficacité. Dans des rapports antérieurs sur l'obligation redditionnelle et le contrôle dans les organismes du système des Nations Unies, le CCI a mis en garde contre un contrôle "au rabais"⁹³. L'UIT est la seule institution du système des Nations Unies où la fonction d'audit interne n'est classée qu'au grade P.4; dans les autres institutions, elle correspond au moins à P.5. Nous croyons savoir que le projet de budget pour 2002-2003 prévoit la création d'un emploi professionnel additionnel et d'un emploi des services généraux à plein temps pour remplacer l'actuel emploi à mi-temps. Les Inspecteurs approuvent cette proposition et recommandent que l'emploi d'auditeur interne soit reclassé.

137. Outre l'audit et l'inspection, le contrôle interne comprend les fonctions de suivi et d'évaluation. Ainsi qu'il a été dit au Chapitre V ci-dessus, le suivi et l'évaluation doivent être facilités par le développement de la méthode d'établissement du budget de l'Union fondée sur les résultats ainsi que par les indicateurs de performance correspondants. On a constaté par ailleurs, la nécessité de rendre compte des résultats obtenus. Les Inspecteurs estiment qu'il faudra un jour créer un emploi additionnel de contrôle pour assurer le suivi et l'évaluation, de préférence au sein d'une unité de contrôle interne général.

138. Les Inspecteurs sont préoccupés par le fait que, bien que la Charte de l'audit interne prévoit une fonction d'enquête, le travail d'investigation a consisté surtout dans l'examen de décaissements intervenant en cours d'audit. La responsabilité d'ouvrir une enquête incombe au

⁹¹ "Charte de l'audit interne", UIT, Ordre de service N° 10, 8 juin 1999.

⁹² "Report on the internal audit", Rapport d'information du Secrétaire général, C2000/EP/17-E, 26 juin 2000.

⁹³ "Accountability and oversight in the United Nations secretariat", Corps commun d'inspection, JIU/REP/93/5, Genève, 1993, transmis à l'Assemblée générale sous la cote A/48/420, 12 octobre 1993; "Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies", première et deuxième parties, JIU/REP/95/2, Genève, 1995, transmis à l'Assemblée générale sous la cote A/50/503, 25 octobre 1995, et A/50/503/Add.1, 2 novembre 1995.

Secrétaire général et il n'existe encore aucun mécanisme officiel permettant au personnel de s'adresser à l'auditrice interne à titre confidentiel pour lui signaler des malversations ou autres fautes. Les Inspecteurs encouragent la création de ce genre de mécanisme. Les problèmes auxquels les petites institutions du système des Nations Unies sont confrontées lorsqu'il s'agit de mettre en place une fonction d'enquête ont été définis dans un récent rapport du CCI, qui présente aussi des solutions possibles⁹⁴. Le CCI recommande notamment que le chef de secrétariat de l'institution établisse un profil de risque applicable à l'organigramme de l'institution, à la nature de son travail et à la qualité de ses mécanismes de contrôle interne, afin de déterminer si elle a besoin de recourir à des professionnels de l'investigation. Les Inspecteurs engagent vivement l'UIT à entreprendre une étude sur la question.

B. Contrôle extérieur

139. L'Office fédéral des comptes de la Confédération suisse fait fonction de Vérificateur extérieur des comptes de l'Union. Ses services sont dispensés gratuitement et en permanence, conformément à un accord avec le pays hôte conclu lors de la création de l'Union. Le Vérificateur extérieur a pour tâche principale de procéder à l'audit annuel des comptes de l'UIT et des comptes des expositions et des forums TELECOM, et de présenter les résultats de ce travail au Conseil dans un rapport détaillé faisant état des problèmes décelés au cours de l'opération. Le rapport du Vérificateur extérieur comprend généralement les réponses aux questions qu'il a posées au Secrétariat.

140. Outre l'apurement des comptes, le Vérificateur extérieur traite généralement dans son rapport de questions liées aux pratiques et procédures de gestion financière du Secrétariat, notamment dans les cas où le Règlement financier n'a pas été bien appliqué ou dans lesquelles les procédures de contrôle sont mal conçues ou font l'objet d'une attribution de ressources insuffisantes.

141. Comme il a été dit au paragraphe 8 ci-dessus, le contrôle extérieur est assuré aussi par le Corps commun d'inspection (CCI) à l'échelle de l'ensemble du système des Nations Unies. Le CCI comprend 11 Inspecteurs qui représentent les différents groupes géographiques, secondés par un secrétariat. Par le biais d'inspections et d'évaluations, les Inspecteurs doivent s'assurer que les activités des organisations du système des Nations Unies sont menées de la manière la plus économique. Ils doivent donner des avis indépendants visant à améliorer la gestion et les méthodes, essentiellement sous forme de rapports et de recommandations qui n'ont pas valeur de décisions et qui s'adressent aux organes directeurs et/ou aux chefs de secrétariat. Les rapports portent sur une seule organisation, comme le présent rapport sur l'UIT, ou sur plusieurs, voire sur l'ensemble du système des Nations Unies. Le CCI peut aussi rédiger des notes et des lettres confidentielles destinées aux chefs de secrétariat. Il établit son programme de travail annuel, sur la base des

demandes des Etats Membres formulées habituellement par l'intermédiaire des organes directeurs, des suggestions des chefs de secrétariat ou à l'initiative des Inspecteurs eux-mêmes.

C. Responsabilité partagée du contrôle

142. Dans un récent rapport, le CCI a insisté sur la notion de partage des responsabilités en matière de contrôle, c'est-à-dire qu'un bon contrôle au sein du système des Nations Unie exige un partenariat entre les Etats Membres, les hauts fonctionnaires des secrétariats, y compris ceux des services de contrôle interne, et les instances de contrôle extérieur⁹⁵. Dans le cadre de la responsabilité partagée, les Etats Membres jouent le rôle principal. Les Inspecteurs estiment qu'un comité à la fois financier et administratif à l'UIT, dont la création a été recommandée précédemment, renforcerait la fonction de contrôle des Etats Membres et les aiderait à assumer leur part de responsabilité.

⁹⁴ "Strengthening the investigations function in United Nations system organizations", Corps commun d'inspection, JIU/REP/2000/9, Genève, 2000.

⁹⁵ "Une plus grande cohérence pour un contrôle renforcé dans le système des Nations Unies", Corps commun d'inspection, JIU/REP/98/2, Genève, 1998, transmis à l'Assemblée générale sous la cote A/53/171, 9 juillet 1998.

ANNEXE

**Méthodes et procédures d'élection ou de nomination des hauts fonctionnaires
des organisations du système des Nations Unies**

A - L'ONU, SES PROGRAMMES, SES FONDs ET SES ORGANES

INST.	FONCTIONNAIRES ELUS	DUREE DU MANDAT	FONCTIONNAIRES NOMMES	DUREE DU MANDAT
ONU	Secrétaire général élu par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité ¹ .	Cinq ans, renouvelable.	Secrétaires généraux adjoints et Sous-Secrétaires généraux nommés par le Secrétaire général en vertu du Statut du personnel ² .	Normalement cinq ans, susceptible de prorogation ou renouvellement.
Haut commissariat aux droits de l'homme			Haut Commissaire aux droits de l'homme, proposé par le Secrétaire général de l'ONU et nommé par l'Assemblée générale ³ .	Quatre ans, renouvelable une fois.
CNUCED			Secrétaire général de la CNUCED nommé par le Secrétaire général de l'ONU après confirmation par l'Assemblée générale ⁴ .	Prorogation du mandat soumise aux mêmes conditions que la nomination.
PNUD			Administrateur nommé par le Secrétaire général de l'ONU, après consultation avec les membres du Conseil d'administration du PNUD et après confirmation par l'Assemblée générale ⁵ .	Quatre ans, renouvelable.
PNUE	Directeur exécutif élu par l'Assemblée générale sur proposition du Secrétaire général de l'ONU ⁶ .	Quatre ans, renouvelable.		

A - L'ONU, SES PROGRAMMES, SES FONDOS ET SES ORGANES

INST.	FONCTIONNAIRES ELUS	DUREE DU MANDAT	FONCTIONNAIRES NOMMES	DUREE DU MANDAT
HCR	Haut Commissaire pour les réfugiés élu par l'Assemblée générale, sur proposition du Secrétaire général de l'ONU ⁷ .	Variable, selon, entre autres choses, la date jusqu'à laquelle l'Assemblée générale a autorisé la reconduction du Haut commissariat. Le mandat du titulaire actuel est de trois ans.	Haut Commissaire adjoint nommé par le Haut Commissaire (nationalité différente de la sienne).	Même mandat que le Haut Commissaire.
UNRWA			Commissaire général nommé par le Secrétaire général de l'ONU en consultation avec les gouvernements représentés à la Commission consultative de l'Office ⁸ .	Indéterminée.
UNICEF			Directeur général nommé par le Secrétaire général de l'ONU en consultation avec le Conseil d'administration de l'UNICEF ⁹ . Directeurs généraux adjoints nommés par le Secrétaire général de l'ONU sur recommandation du Directeur général.	Quatre ans, renouvelable.
FNUAP			Directeur exécutif (SGA) nommé par le Secrétaire général de l'ONU après consultation avec le Conseil d'administration du FNUAP. Sous-Directeurs exécutifs (SSG) nommés par le Secrétaire général de l'ONU sur recommandation du Directeur exécutif.	Durée déterminée, habituellement de deux ans, et susceptible de renouvellement illimité.

A - L'ONU, SES PROGRAMMES, SES FONDS ET SES ORGANES

INST.	FONCTIONNAIRES ELUS	DUREE DU MANDAT	FONCTIONNAIRES NOMMES	DUREE DU MANDAT
PAM			<p>Directeur exécutif (SGA) nommé conjointement par le Secrétaire général de l'ONU et le Directeur général de la FAO après consultation avec le Conseil d'administration.</p> <p>Hauts fonctionnaires de grade supérieur à D.2 nommés par le Directeur exécutif en accord avec le Secrétaire général de l'ONU et le Directeur général de la FAO et en consultation avec les membres du Conseil d'administration.</p>	Cinq ans, renouvelable une fois.
UNU			<p>Recteur nommé par le Secrétaire général de l'ONU après consultation avec le Directeur général de l'UNESCO suivant approbation par le Conseil sur recommandation du Comité des candidatures (composé du Président du Conseil, du représentant du Secrétaire général de l'ONU et du représentant du Directeur général de l'UNESCO)¹⁰.</p>	Normalement cinq ans, renouvelable une fois.
CCI CNUCED/ OMC			<p>Chef de secrétariat nommé au rang de Sous-Secrétaire général par le Secrétaire général de l'ONU sur recommandation conjointe des Chefs de secrétariat des organes dont relève le CCI, à savoir le Secrétaire général de la CNUCED et le Directeur général de l'Organisation mondiale du commerce.</p>	Généralement trois ans, renouvelable.
UNITAR			<p>Directeur exécutif nommé par le Secrétaire général de l'ONU après consultation avec le Conseil¹¹.</p>	Indéterminée.

B - INSTITUTIONS SPECIALISEES DU SYSTEME DES NATIONS UNIES ET AGENCE INTERNATIONALE DE L'ENERGIE ATOMIQUE				
INST.	FONCTIONNAIRES ELUS	DUREE DU MANDAT	FONCTIONNAIRES NOMMES	DUREE DU MANDAT
OIT	Directeur général élu par les membres du Conseil d'administration (majorité absolue des voix requise, faute de quoi le Conseil peut surseoir à l'élection et fixer un nouveau délai pour la présentation de candidatures) ¹² .	Cinq ans. Le mandat peut être renouvelé pour la durée ou les durées décidées par le Conseil. Aucune prorogation ne peut être supérieure à cinq ans ¹³ .	Directeur général adjoint, Sous-Directeur général, Trésorier et Contrôleur des finances nommés par le Directeur général après consultation avec le bureau du Conseil d'administration ¹⁴ . En outre, le Directeur général peut désigner un Directeur général adjoint principal, après consultation avec le Bureau du Conseil et avec l'accord du Conseil ¹⁵ .	Mandat de cinq ans au maximum. Le nombre de renouvellements est illimité. Aucune prorogation ne peut être supérieure à cinq ans ¹⁶ .
FAO	Directeur général nommé par la Conférence (majorité simple requise) ¹⁷ .	Six ans, renouvelable.	Directeur général adjoint nommé par le Directeur général sous réserve de confirmation par le Conseil ¹⁸ .	
UNESCO	Directeur général proposé par le Conseil exécutif et nommé par la Conférence générale, dans les conditions approuvées par la Conférence ¹⁹ .	Six ans, renouvelable une fois.	Directeurs des Services des affaires juridiques et du contrôle interne nommés par le Directeur général après consultation avec le Conseil exécutif.	
OACI			Secrétaire général nommé par le Conseil après examen de toutes les candidatures proposées par les Etats (y compris l'actuel Secrétaire général s'il postule un nouveau mandat) ²⁰ . Nominations au grade D.2 (cinq au total) faites par le Secrétaire général sur avis d'une Commission spéciale nommée par le Conseil (composée de membres du Conseil).	Trois à cinq ans, la durée exacte étant fixée par le Conseil dans chaque cas. Engagement de durée déterminée pour trois à cinq ans, la durée précise étant fixée lors de l'engagement.

B - INSTITUTIONS SPECIALISEES DU SYSTEME DES NATIONS UNIES ET AGENCE INTERNATIONALE DE L'ENERGIE ATOMIQUE				
INST.	FONCTIONNAIRES ELUS	DUREE DU MANDAT	FONCTIONNAIRES NOMMES	DUREE DU MANDAT
UPU	Directeur général et Vice-Directeur général élus par le Congrès ²¹ .	Minimum cinq ans (pour une période se situant dans l'intervalle entre deux sessions du Congrès), renouvelable une fois.	Sous-Directeur général (D.2) nommé par le Directeur général depuis 1999. Avant cette date, les Sous-Directeurs généraux étaient nommés par le Conseil exécutif ²² .	
OMM	Secrétaire général nommé par le Congrès ²³ .	Quatre ans, renouvelable deux fois.		
OMPI	Directeur général nommé par l'Assemblée générale de l'OMPI sur proposition du Comité de coordination ²⁴ .	Six ans, renouvelable une fois.	Vice-Directeurs généraux nommés par le Directeur général après approbation du Comité de coordination ²⁵ . Sous-Directeurs généraux, fonctionnaires D.2 et D.1 nommés par le Directeur général sur avis du Comité de coordination ²⁶ .	
FIDA	Président élu par le Conseil des gouverneurs (à la majorité des deux tiers) ²⁷ .	Quatre ans, renouvelable une fois.	Vice-Président nommé par le Président.	
ONUDI	Directeur général nommé par la Conférence générale sur recommandation du Conseil du développement industriel ²⁸ .	Quatre ans, renouvelable une fois.		
AIEA	Directeur général nommé par le Conseil des gouverneurs avec l'accord de la Conférence générale ²⁹ .	Quatre ans, renouvelable.		
OMS	Directeur général nommé par l'Assemblée mondiale de la santé sur proposition du Conseil exécutif, aux conditions fixées par l'Assemblée ³⁰ .	Cinq ans, renouvelable une fois.	Directeurs régionaux pour les six régions de l'OMS nommés par le Conseil exécutif avec l'accord du Comité régional ³¹ . Auditeur interne nommé par le Directeur général après consultation du Conseil exécutif ³² .	Cinq ans, renouvelable une fois.
UIT	Secrétaire général, Vice-Secrétaire général et les trois Directeurs de Bureaux élus par la Conférence de plénipotentiaires ³³ .	Durée du mandat fixée par la Conférence de plénipotentiaires au moment de l'élection - habituellement quatre ans, renouvelable une fois.		

NOTES

- 1 Article 97 et 101 de la Charte des Nations Unies.
- 2 Statut du personnel de l'ONU, article 4.4.
- 3 Résolution 48/141, paragraphe 2 (b), de l'Assemblée générale, 20 décembre 1993.
- 4 Résolution 1995 (XIX), Section II, paragraphe 27, de l'Assemblée générale, 30 décembre 1964.
- 5 Résolution 1240 (XIII), Partie B, de l'Assemblée générale, 14 octobre 1958.
- 6 Résolution 2297 (XXVII), Partie II, de l'Assemblée générale, 15 décembre 1972.
- 7 Résolution 428 (V) de l'Assemblée générale, 14 décembre 1950.
- 8 Résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale, 8 décembre 1949.
- 9 Résolution 57 (I) de l'Assemblée générale, 11 décembre 1946.
- 10 Résolution 3081 (XXVIII) de l'Assemblée générale, 6 décembre 1973; Article V de la Charte de l'ONU.
- 11 Article IV, paragraphe 2 des Statuts de l'UNITAR.
- 12 Règles gouvernant l'élection du Directeur général (adoptées par le Conseil d'administration le 23 juin 1988), Document GB.240/18/24/D.1, paragraphe 11).
- 13 Statut du personnel de l'OIT, Article 4.6, paragraphe (a).
- 14 Statut du personnel de l'OIT, Article 4.2, paragraphe (b).
- 15 Statut du personnel de l'OIT, Article 4.2, paragraphe (c).
- 16 Statut du personnel de l'OIT, Article 4.6, paragraphe (b).
- 17 Acte constitutif de la FAO, Article VII, paragraphe 1; Règles générales de la FAO, Section C, Article XXXVI.
- 18 Règles générales de la FAO, Section C, Article XXXIX.
- 19 Acte constitutif de l'UNESCO, Article VI, paragraphe 2; Règlement intérieur de la Conférence générale, Chapitre C, sous-chapitre XI, Article 58 et sous-chapitre XIX, Article 105.
- 20 Convention de l'OACI, Articles 54 (h), 58 et 59.
- 21 Règlement général de l'UPU, Article 109 et Règlement intérieur du Congrès de l'UPU, Article 22.
- 22 Règlement général de l'UPU, Article 110.
- 23 Convention de l'OMM, Article 21; Règlement général de l'OMM, Section VI, Articles 196 à 199.
- 24 La nomination du Directeur général est régie par l'Article 9(3) de la Convention instituant l'OMPI. A sa session de septembre 1998, l'Assemblée générale de l'OMPI a décidé d'adopter des textes modifiant le processus d'élection ou de nomination des fonctionnaires de haut niveau (Document WO/GA/23/6 du 9 septembre 1998). Les textes modifiés sont reflétés dans le tableau qui précède, mais l'Article 9(3) de la Convention n'a pas encore été modifié en conséquence.
- 25 Convention instituant l'OMPI, Article 9(7).
- 26 Article 4.8 (a) du Statut du personnel de l'OMPI.
- 27 Accord portant création du FIDA, Article 6, Section 8.
- 28 Acte constitutif de l'ONUDI, Article 11; Règlement intérieur du Conseil du développement industriel, Article 61; Règlement intérieur de la Conférence générale, Articles 103 et 104.
- 29 Statut de l'AIEA, Article VII, paragraphe A,
- 30 Constitution de l'OMS, Article 31; Règlement intérieur du Conseil exécutif, Article 52; Résolution EB97.R10 du Conseil exécutif, janvier 1996; décision EB100(7) du Conseil exécutif, mai 1997; Règlement intérieur de l'Assemblée mondiale de la santé, Articles 108 à 112.
- 31 Constitution de l'OMS, Article 52; Règlement intérieur des comités régionaux.
- 32 Règlement financier de l'OMS, Article 117.3.
- 33 Constitution de l'UIT, Article 8, numéro 55; Convention de l'UIT, Article 2, numéro 13.