

**ÉVALUATION DU PROGRAMME DES VOLONTAIRES
DES NATIONS UNIES**

Rapport établi par

Armando Duque González

Corps commun d'inspection



**Genève
2003**

TABLE DES MATIÈRES

| | <u>Paragraphes</u> | <u>Page</u> |
|--|--------------------|-------------|
| Sigles et acronymes | | iv |
| RÉSUMÉ ANALYTIQUE: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS | | v |
| I. INTRODUCTION..... | 1 – 4 | 1 |
| II. MANDAT DU PROGRAMME DES VOLONTAIRES DES NATIONS UNIES | 5 – 10 | 1 |
| III. VOLONTAIRES | 11 – 69 | 3 |
| A. Proportion de Volontaires originaires de pays en développement | 12 – 18 | 3 |
| B. Progrès réalisés dans l'équilibre entre les sexes | 19 – 21 | 4 |
| C. Participation de la jeune génération | 22 – 24 | 5 |
| D. Combinaison appropriée de missions..... | 25 – 26 | 6 |
| E. Définition et coût des Volontaires: les VNU se substituent-ils au personnel du système des Nations Unies?..... | 27 – 41 | 6 |
| F. Rapport coût-efficacité de la tenue du fichier de candidats | 42 – 51 | 9 |
| G. Délai d'envoi sur le terrain..... | 52 – 54 | 11 |
| H. Diversité des modalités et des conditions d'emploi | 55 – 57 | 12 |
| I. Administration et soutien des Volontaires | 58 – 65 | 12 |
| J. Formation des Volontaires | 66 – 69 | 14 |
| IV. PARTENARIATS..... | 70 – 78 | 14 |
| A. Organismes des Nations Unies | 73 – 76 | 15 |
| B. Organismes coopérants | 77 – 78 | 16 |
| V. ADMINISTRATION, GESTION ET STRUCTURE | 79 – 91 | 16 |
| VI. RESSOURCES EN PERSONNEL | 92 – 108 | 18 |
| VII. PROGRAMMATION ET PLANIFICATION FINANCIÈRE | 109 – 140 | 22 |
| A. Programmation..... | 109 – 115 | 22 |
| B. Planification financière | 116 – 119 | 23 |
| C. Mécanismes de financement | 120 – 140 | 24 |
| Le budget biennal d'appui | 128 – 131 | 25 |
| Le Fonds bénévole spécial..... | 132 – 133 | 26 |
| Principaux bailleurs de fonds..... | 134 – 137 | 26 |
| Frais généraux..... | 138 – 140 | 27 |
| VIII. SUIVI, ÉVALUATION ET PRÉSENTATION DE RAPPORTS | 141 – 150 | 27 |
| IX. CONTRÔLE..... | 151 – 154 | 29 |
| <u>Annexe</u> : Organigramme du programme des Volontaires des Nations Unies (VNU) | | |

SIGLES ET ACRONYMES

| | |
|-------------|--|
| BSCI | Bureau des services de contrôle interne |
| CCI | Corps commun d'inspection |
| CEI | Communauté d'États indépendants |
| CFPI | Commission de la fonction publique internationale |
| CIVICUS | Alliance mondiale pour la participation des citoyens |
| EDL | Engagement de durée limitée |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FBS | Fonds bénévole spécial |
| FICR | Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge |
| FNUAP | Fonds des Nations Unies pour la population |
| HCR | Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés |
| OIM | Organisation internationale pour les migrations |
| OIT | Organisation internationale du Travail |
| OMS | Organisation mondiale de la santé |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| ONUDC | Office des Nations Unies contre la drogue et le crime |
| ONU-Habitat | Programme des Nations Unies pour les établissements humains |
| PAM | Programme alimentaire mondial |
| PFP | Plan de financement pluriannuel |
| PMA | Pays les moins avancés |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| UIP | Union interparlementaire |
| UNESCO | Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |
| UNOPS | Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets |
| VNU | Volontaires des Nations Unies |

RÉSUMÉ ANALYTIQUE: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Objectif

Évaluer la structure et les méthodes du programme des Volontaires des Nations Unies en matière d'administration et de gestion en vue de recommander des améliorations permettant de tirer le meilleur parti possible des ressources.

INTRODUCTION (chap. I)

- A. Le programme des Volontaires des Nations Unies (VNU) a été mis en place en 1971 pour participer aux activités opérationnelles de coopération au service du développement. Il est administré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), mais jouit d'une large autonomie sur le plan de la gestion et du financement et s'est révélé apte à réagir avec dynamisme et sans délai à des besoins croissants et en pleine évolution, en s'attachant sans cesse à améliorer ses pratiques (par. 1 à 4).

MANDAT (chap. II)

- B. Le mandat initial des VNU, fondé sur la coopération pour le développement, a évolué au fil des années de façon à appuyer l'action de l'ONU dans le domaine de l'aide humanitaire, des secours d'urgence, de la consolidation de la paix et du soutien aux processus électoraux. Depuis peu, ce mandat a encore été élargi, les VNU ayant été chargés de faire fonction de mécanisme de coordination à l'occasion de l'Année internationale des Volontaires et pour promouvoir le bénévolat. Compte tenu de l'évolution et de l'expansion des tâches confiées au programme des VNU, ses activités, le nombre de Volontaires, son réseau de partenaires et d'organisations coopérantes, ses ressources financières et ses effectifs se sont considérablement accrus, ce qui a contribué à le faire mieux connaître et à rehausser son image et ses valeurs fondamentales (par. 5 à 10).

VOLONTAIRES (chap. III)

- C. L'objectif d'une représentation géographique aussi large que possible dans le recrutement et l'affectation des Volontaires a été atteint, dans la mesure où une majorité d'entre eux sont recrutés et travaillent dans des pays en développement. Cela étant, 38 pays ne sont pas représentés, alors que d'autres sont surreprésentés. On ne voit pas bien selon quel critère la direction des VNU a fixé comme objectif un ratio de 2/1 pour la proportion de Volontaires de pays en développement et de pays industrialisés. La part en pourcentage des Volontaires de pays en développement n'a cessé de diminuer de 1992 à 2002, date à laquelle un palier a été atteint. Cette baisse a été attribuée au «financement intégral» par certains pays industrialisés de leurs propres Volontaires nationaux et au fait que, dans le fichier des candidats, principale source de recrutement des Volontaires, le rapport entre les candidats de pays en développement et ceux de pays industrialisés était encore moindre (par. 11 à 18).
- D. L'équilibre entre les sexes parmi les Volontaires en poste s'est nettement amélioré au cours des 10 dernières années, encore que la proportion de femmes stagne à 37 % depuis 1998. L'objectif des VNU consistant à parvenir à une proportion de femmes comprise entre 40 et 60 % des effectifs ne concorde pas avec l'objectif de parité approuvé par l'ONU (par. 19 à 21).

- E. Certaines organisations coopérant avec les VNU estiment que les critères rigoureux de recrutement fixés par le programme empêchent des jeunes de devenir Volontaires. Pour accroître leur participation, un programme pilote de stages a été mis en place en coopération avec l'Italie et des programmes visant à faire participer des étudiants à des activités bénévoles sont en cours d'élaboration avec des universités (par. 22 à 24).
- F. Le nombre de VNU nationaux a nettement augmenté depuis 1996, date à laquelle on a commencé à recourir à cette formule, mais le recrutement de VNU sur le plan national n'est toujours pas pratiqué dans 55 pays. Les Volontaires nationaux sont non seulement quatre fois moins coûteux que leurs homologues internationaux, mais peuvent également apporter une contribution appréciable aux projets de mobilisation communautaire, vu leur connaissance de la situation locale (par. 25 et 26).

Recommandation 1

La direction du programme devrait continuer de s'attacher à faire en sorte que les ressortissants de pays en développement sous-représentés, les femmes, les jeunes et les Volontaires nationaux soient mieux représentés dans les effectifs, et ce par les moyens suivants:

- a) **En sollicitant l'avis du Conseil d'administration du PNUD sur ce qu'il considère comme la répartition ou le ratio approprié entre les Volontaires de pays en développement et ceux de pays industrialisés;**
 - b) **En demandant aux donateurs d'accroître le nombre de Volontaires originaires de pays en développement sous-représentés qui bénéficient d'un financement intégral;**
 - c) **En adoptant une démarche plus dynamique pour l'inscription de candidates de certains pays;**
 - d) **En alignant le ratio indicatif de femmes parmi les VNU sur l'objectif approuvé par l'ONU et en établissant des objectifs intermédiaires en vue d'équilibrer les effectifs des deux sexes;**
 - e) **En élargissant le programme de stages avec la participation d'autres donateurs;**
 - f) **En sélectionnant des types d'activités de caractère moins complexe dans lesquelles les jeunes puissent jouer un rôle plus actif comme Volontaires, et pas seulement comme stagiaires; et**
 - g) **En encourageant l'emploi de Volontaires nationaux par les partenaires du programme, notamment dans les pays où cette formule n'est pas encore pratiquée, de façon à parvenir à une combinaison adéquate de Volontaires nationaux et de Volontaires internationaux au niveau des pays.**
- G. Certaines organisations coopérant avec le programme des VNU estiment que l'espoir de gains pécuniaires personnels pourrait saper la notion de bénévolat. Inversement, les Volontaires pourraient être considérés comme une «main-d'œuvre bon marché», susceptible de remplacer le personnel du système des Nations Unies. Ces dernières années, de plus en plus d'organisations ont eu recours aux VNU pour renforcer leurs effectifs ou remédier à des compressions de personnel. Même si cet aspect n'est pas primordial, le fait est que les VNU présentent un bon rapport coût-efficacité, sont susceptibles d'effectuer les mêmes tâches que des fonctionnaires du système

des Nations Unies pour une rémunération inférieure et peuvent être affectés à bref délai sans les contraintes inhérentes au pesant processus de recrutement du système des Nations Unies (par. 27 à 36).

- H. Le rôle et les fonctions des VNU devraient être clarifiés et harmonisés, tout comme les privilèges et immunités qui leur sont accordés dans l'exercice de leurs fonctions (par. 37 à 41).

Recommandation 2

Face aux préoccupations et aux divergences de vues sur la question du coût, de la définition et des fonctions des VNU, la direction du programme devrait:

- a) **Procéder à un examen détaillé des prestations qui leur sont allouées, par comparaison avec celles qu'accordent d'autres organisations qui envoient des Volontaires, et mettre en évidence tout autre élément propre aux VNU qui devrait être pris en compte dans le niveau de rémunération;**
 - b) **Demander des orientations au Conseil d'administration du PNUD, tant dans un souci de transparence et d'équité que pour faire approuver les résultats de l'examen avant d'introduire des modifications éventuelles, s'il y a lieu;**
 - c) **Définir clairement avec les partenaires du programme les fonctions, responsabilités et pouvoirs qui peuvent être confiés aux VNU dans le cadre des accords à conclure avec lesdits partenaires;**
 - d) **Avec le concours du PNUD et du Bureau des affaires juridiques de l'ONU: i) clarifier la question du statut, des privilèges et des immunités qui pourraient et devraient être accordés aux VNU dans l'exercice de leurs fonctions, en prévoyant les dispositions voulues dans les mémorandums d'accord conclus avec les partenaires du programme; et ii) envisager la possibilité de munir les VNU d'un laissez-passer du même type que le document dont disposent les fonctionnaires de l'ONU, précisant la portée des privilèges et immunités qui leur sont conférés.**
- I. La tenue du fichier des candidats à une affectation en qualité de Volontaire des Nations Unies était une tâche fort laborieuse jusqu'en 2001, date à laquelle un système de candidatures en ligne a été introduit, permettant de télécharger automatiquement, moyennant une intervention manuelle minimale, les offres de services reçues par l'Internet. L'Inspecteur a évalué le rapport coût-efficacité des opérations d'inscription des candidats par le Centre de traitement de Chypre et a pu s'assurer du bon fonctionnement du Centre, qui est doté de dispositifs efficaces d'encadrement. Cependant, son effectif devra sans doute être reconsidéré, en tenant compte des gains supplémentaires de productivité réalisés ainsi que des indicateurs de coût et de temps introduits par le responsable du fichier pour suivre de près et évaluer l'efficacité des opérations. La composition du fichier sur le plan de la parité hommes/femmes et des pays représentés pourrait être améliorée par une politique plus dynamique d'inscription des candidats (par. 42 à 51).

Recommandation 3

La direction du programme devrait encourager un plus large recours au système de candidatures en ligne et en étudier attentivement les incidences sur le volume de travail de l'unité administrative concernée. Des indicateurs de mesure et de coût devraient être introduits pour le traitement des candidatures en vue d'évaluer correctement le rapport coût-efficacité des opérations. Le programme devrait affiner sa politique d'inscription

des candidats pour veiller à ce que l'offre disponible réponde aux besoins actuels et à leur évolution, aux objectifs de parité entre les sexes et au principe d'une représentation géographique aussi large que possible.

- J. La fonction de gestion du programme sur le terrain et de soutien aux Volontaires en poste est confiée aux directeurs de programme dans le cadre des missions des Nations Unies et aux administrateurs de programme dans les bureaux de pays du PNUD. En l'absence d'administrateur ou de directeur de programme susceptible d'exercer cette fonction, un responsable chargé de représenter le programme des VNU et de s'occuper des questions d'administration des Volontaires est désigné dans le bureau de pays concerné. Ses attributions ne sont définies dans aucun texte et il est difficile de savoir comment est mesurée l'efficacité de cette fonction. L'Inspecteur s'est demandé s'il était justifié de maintenir des administrateurs de programme dans des lieux d'affectation comptant un nombre restreint de Volontaires et a estimé qu'il faudrait mettre en balance le maintien d'une présence du programme sur le terrain et la possibilité de recourir à un responsable relevant du PNUD, à supposer qu'une telle fonction puisse être assumée efficacement (par. 58 à 63).
- K. Vu l'importance des administrateurs de programme en tant que responsables opérationnels, et la nécessité de leur assurer la formation dont diverses évaluations avaient fait état, le programme des VNU a introduit en 2003 des activités de perfectionnement visant à améliorer leurs compétences. Il a également élaboré des directives pour la constitution d'un fichier de candidats qualifiés et le recrutement d'administrateurs de programme, et a mis en place un nouveau système d'établissement de rapports périodiques permettant d'obtenir de la part des Volontaires un retour d'informations sur l'appui et l'assistance reçus au cours de leur mission (par. 64 à 69).

Recommandation 4

La direction du programme devrait évaluer le rapport coût-efficacité de la fonction d'administrateur ou de directeur de programme dans chaque pays/mission et déterminer si un soutien suffisant est assuré là où il n'existe aucune équipe de pays.

PARTENARIATS (chap. IV)

- L. Les VNU ont établi un vaste réseau de partenaires auprès de l'ONU, de ses fonds et programmes, des gouvernements et des organisations non gouvernementales (ONG). Même si l'ONU et ses fonds et programmes restent de loin son principal partenaire, le programme étudie depuis quelques années de nouvelles formules d'association avec l'Union européenne et des partenaires non traditionnels, faisant intervenir des sociétés transnationales et des entreprises nationales privées dans des activités de développement reposant sur le volontariat. Des accords ont été conclus ou sont en passe de l'être avec diverses entités. L'Inspecteur considère de tels accords comme un moyen de renforcer ce réseau de partenaires et de faire en sorte que tous les engagements des VNU obéissent de manière cohérente à un ensemble commun de règles et de procédures. Il faudrait élaborer des principes directeurs concernant la participation des VNU aux activités menées avec ces partenaires pour dissiper tout malentendu quant à l'emploi et au statut des Volontaires. Le programme devrait également établir un réseau de responsables et rester en contact avec eux pour définir des orientations concernant la gestion et l'administration des VNU et pour diffuser l'information (par. 70 à 78).

Recommandation 5

Le programme des VNU devrait officialiser ou réactiver les rapports avec ses partenaires en examinant les dispositifs et accords administratifs et opérationnels en vigueur, en mettant en place de nouveaux arrangements et en établissant un réseau de responsables, s'il y a lieu.

ADMINISTRATION, GESTION ET STRUCTURE (chap. V)

- M. Le programme des VNU, qui relève du PNUD, est administré par son Conseil d'administration. Cependant, celui-ci n'a guère fourni d'orientations sur les questions de programmation ou les aspects financiers au cours de ces dernières années, d'une part parce que la planification, l'évaluation et l'établissement de rapports sont intégrés dans le système du PNUD, et d'autre part parce que le rapport biennal de l'Administrateur ne présente pas d'informations suffisamment détaillées pour donner lieu à un débat de fond sur les questions de programme et de gestion. Vu que le programme des VNU est rattaché au PNUD, des dispositions pourraient être prises pour mettre en place une gestion concertée VNU/PNUD plus dynamique (par. 79 et 80).
- N. La gestion des affaires courantes est confiée au Coordonnateur exécutif, secondé par un adjoint. Dans la pratique, cette répartition des tâches a bien fonctionné, mais elle n'est pas définie par écrit. Un mode de gestion reposant sur la participation a été mis en place par le biais de séminaires annuels du personnel, de contacts officiels ou non avec les représentants du personnel et de consultations entre les cadres supérieurs. Ces dernières sont menées dans le cadre de réunions de l'Équipe centrale de gestion et de réunions de hauts responsables, dont l'efficacité pourrait être améliorée par des rencontres périodiques, un ordre du jour mieux ciblé sur l'exécution du plan de travail et un suivi approprié des mesures adoptées. Les décisions sont prises en dernier ressort par la direction générale et communiquées au personnel par courriel: il n'existe pas de système officiel de publication, de diffusion et d'archivage des décisions administratives. Les arrangements structurels et les modalités de communication de l'information semblent parfois reposer davantage sur le profil et les compétences des intéressés que sur un cadre logique de gestion ou d'organisation. Certaines filières hiérarchiques pourraient être revues et des unités administratives regroupées (par. 81 à 91).

Recommandation 6

Les pratiques et instruments actuels de gestion des VNU devraient être renforcés par les moyens suivants:

- a) **Réunions plus fréquentes et établissement d'un ordre du jour mieux ciblé pour l'Équipe centrale de gestion et les consultations entre hauts responsables;**
- b) **Définition claire des responsabilités respectives du Coordonnateur exécutif et de son adjoint ainsi que des voies hiérarchiques correspondantes, dont l'ensemble du personnel devrait être informé;**
- c) **Enregistrement et distribution systématiques et méthodiques des décisions de la direction sous la forme de circulaires administratives, selon que de besoin;**
- d) **Regroupement d'unités administratives et redéfinition des voies hiérarchiques.**

RESSOURCES EN PERSONNEL (chap. VI)

- O. La gestion des ressources humaines a pâti de l'absence de stratégie propre à l'organisation, d'encadrement efficace de niveau intermédiaire et d'une base de données fiable. Des progrès ont été réalisés en 2002 et 2003 lorsque le nouveau chef des ressources humaines a établi un projet de document directif, mis en œuvre un programme global de perfectionnement du personnel et introduit une base de données provisoire, mais il reste beaucoup à faire. Au moment où le présent rapport a été établi sous sa forme définitive, le Groupe s'employait activement à saisir des données pour mettre en œuvre, en janvier 2004, le module de gestion des ressources humaines prévu dans le nouveau logiciel de planification des ressources (par. 96 à 98, 108).
- P. Pour répondre aux besoins croissants en personnel administratif après la suppression par le PNUD de la formule de dotation en effectifs qui établissait un lien entre le nombre de Volontaires en poste et la capacité d'appui au siège, le programme des VNU a bénéficié d'une grande latitude pour recruter du personnel au titre de différents types de contrat à l'aide de fonds extrabudgétaires. Les engagements de durée limitée et les recrutements de personnel de projet de la catégorie L relevant de la série 200 du Règlement du personnel se sont donc multipliés au point qu'ils représentent plus d'un tiers des effectifs. Les intéressés ont été affectés à des fonctions essentielles ou recrutés sur des postes permanents vacants (par. 92 à 94, 101 à 106).
- Q. Alors que des postes ont été créés en dehors du tableau d'effectifs, le pourcentage de postes permanents vacants est resté élevé en 2001 et 2002. Si des postes vacants ou gelés correspondent à des fonctions devenues superflues, il faudrait les transférer, les reclasser ou les supprimer (par. 95).
- R. La représentation géographique du personnel est manifestement déséquilibrée. En outre, même si, aux VNU, la proportion d'administratrices (39 %) était en 2000 une des plus élevées parmi les effectifs de l'ONU et de ses fonds et programmes, aucun progrès n'a été réalisé ces dernières années en vue de parvenir à la parité préconisée par l'ONU (par. 99 et 100).

Recommandation 7

La direction du programme des VNU devrait élaborer et appliquer une stratégie de gestion des ressources humaines qui prévoit des mesures et des objectifs propres à répondre aux impératifs suivants:

- a) **Élargir la représentation géographique du personnel et mieux équilibrer les effectifs entre hommes et femmes;**
- b) **Rationaliser les procédures de recrutement en faisant dûment appel aux divers types d'engagement;**
- c) **Pourvoir, reclasser ou supprimer les postes vacants selon qu'il convient;**
- d) **Unifier le plan actuel de perfectionnement du personnel.**

Recommandation 8

Dans son rapport biennal sur le programme des Volontaires des Nations Unies, l'Administrateur du PNUD devrait périodiquement prévoir une section sur la gestion des ressources humaines et fournir des statistiques comparées du nombre de postes, des sources de financement et types de contrat, de la répartition géographique des administrateurs et de la répartition hommes-femmes.

PROGRAMMATION ET PLANIFICATION FINANCIÈRE (chap. VII)

- S. Le programme des VNU est dépourvu de document de planification stratégique à long terme et devrait affiner ses instruments de planification à moyen et à court terme. Sa programmation répond en principe aux buts et aux domaines d'intervention du cadre de résultats stratégiques du PNUD, sous la forme de sept objectifs clefs fixés dans le plan glissant triennal. Des mises à jour sont apportées à ce plan de travail après le séminaire de hauts responsables organisé en février de chaque année, mais les plans des unités administratives pour l'année en cours en étaient encore au stade du projet en mai 2003. Le plan de travail présente des résultats à obtenir, des produits à fournir et des activités par objectif, mais aucun indicateur ni délai pour l'achèvement des activités. Il prévoit jusqu'à 179 activités à exécuter, sans les classer par ordre de priorité, désigner un responsable ou fixer un calendrier. Le programme des VNU ne pratique pas la budgétisation axée sur les résultats, mais il devrait l'adopter dans le cadre de l'opération en cours de planification des ressources. Sans budgétisation de ce type, il est difficile de savoir comment les ressources sont affectées en vue d'obtenir les résultats escomptés (par. 109 à 115).

Recommandation 9

Pour améliorer la planification à long, moyen et court terme, le programme des VNU devrait:

- a) **Élaborer une stratégie à long terme qui récapitule, sous la forme d'un document stratégique succinct, les principes énoncés dans le descriptif de sa mission et les sept grands objectifs de planification;**
 - b) **Mettre l'accent, chaque année, dans le cadre du plan glissant triennal, sur un nombre restreint d'activités prioritaires et trouver un juste milieu entre les activités continues et les nouveaux projets et initiatives;**
 - c) **Procéder à la mise à jour des plans annuels au premier trimestre de l'année, en indiquant le rang de priorité de chaque activité, les critères de réussite et les calendriers ou délais d'exécution;**
 - d) **Adopter la budgétisation axée sur les résultats pour veiller à ce que les ressources soient affectées en fonction des priorités du programme et des résultats attendus.**
- T. La planification financière est, pour le programme des VNU, une opération à part. Il n'y a aucune articulation entre le plan de travail et le cycle budgétaire biennal, et aucune corrélation entre les objectifs, les ressources et les résultats. Le programme ne fait pas non plus l'objet d'un budget détaillé. Toutes les ressources nécessaires/utilisées tant pour le programme que pour les activités d'appui pendant l'exercice biennal antérieur et l'exercice en cours figurent dans un tableau intitulé «Tableau de planification des ressources des VNU – prévision concernant les ressources disponibles et leur utilisation», joint en annexe au rapport biennal de l'Administrateur du PNUD. Le Conseil d'administration du PNUD n'approuve, ni ne mentionne ce tableau ni n'en prend note dans sa décision relative au rapport de l'Administrateur. Les ressources ordinaires provenant du Fonds bénévole spécial ne sont pas soumises à l'approbation d'un organe délibérant, même si les activités financées par le Fonds sont prescrites par des décisions du Conseil d'administration. Les renseignements figurant dans le tableau de planification des ressources des VNU ne sont pas suffisamment détaillés pour fournir une image parfaitement transparente ou permettre aux organes délibérants de donner les orientations voulues (par. 116 à 119).

Recommandation 10

Le programme des VNU devrait améliorer la présentation du tableau intitulé «Prévision concernant les ressources disponibles et leur utilisation» qui figure dans le rapport de l'Administrateur en y incorporant les renseignements mentionnés au paragraphe 119.

- U. Bien que le programme des VNU n'ait pas défini de stratégie de financement, ses recettes et ses dépenses ont connu au fil des ans une croissance régulière, supérieure à l'augmentation du nombre des Volontaires, et il jouit donc d'une situation financière relativement «saine». Cela tient à la nature de son financement, vu que des ressources stables lui sont fournies à hauteur de 80 % environ de ses dépenses totales sous la forme de crédits prélevés sur le budget du PNUD en faveur du budget biennal d'appui des VNU et que les services à des tiers – principalement le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU – lui sont directement remboursés. Cependant, la baisse constatée depuis quelques années dans la contribution du PNUD au budget biennal d'appui, qui sert à financer une structure centrale de gestion au siège des VNU, et la dépendance croissante du programme à l'égard des activités de maintien et de consolidation de la paix sont des facteurs qui devraient être pris en considération dans une stratégie cohérente de programmation et de financement. Les contributions en espèces, qui sont moins prévisibles, tendent à s'accroître, bien qu'elles ne soient pas toujours reçues en temps opportun. Le financement provenant du secteur privé a légèrement augmenté, tandis que les contributions au Fonds bénévole spécial n'ont pas enregistré la même progression (par. 120 à 137).

Recommandation 11

La direction du programme des VNU devrait définir une stratégie de financement tenant compte des éléments suivants: a) diminution du budget d'appui biennal; b) niveau optimal de financement et d'utilisation du Fonds bénévole spécial; c) problème des contributions qui ne sont pas reçues des donateurs dans les délais voulus; et d) possibilité de développer la collecte de fonds auprès du secteur privé.

SUIVI, ÉVALUATION ET PRÉSENTATION DE RAPPORTS (chap. VIII)

- V. Les résultats des activités du programme sont présentés tous les deux ans dans le rapport de l'Administrateur au Conseil d'administration du PNUD et dans un rapport annuel d'information destiné au grand public sur les principales activités et les faits nouveaux de l'année écoulée. Ces rapports sont fondés sur les résultats stratégiques du PNUD, et non sur les objectifs spécifiques du plan de travail des VNU. Il est également rendu compte des activités des VNU, de même que des autres activités du PNUD, dans le cadre de la procédure d'établissement des rapports du PNUD. En général, ceux-ci ont un caractère essentiellement informatif; or il serait utile d'en étoffer l'aspect analytique (par. 141).
- W. Il n'existe pas de véritable mécanisme pour suivre, évaluer et mesurer les résultats et incidences des activités des VNU et les comparer aux buts et objectifs établis dans le plan de travail. L'exécution du plan devrait être contrôlée chaque trimestre à l'occasion des réunions de hauts responsables, ce qui n'est pas le cas. L'absence de véritables mécanismes de suivi et d'un recentrage sur un nombre raisonnable d'activités s'est soldée par des retards dans la réalisation de projets et de tâches. À la suite de la décision prise en 1998 de renforcer la fonction d'évaluation, de multiples examens stratégiques et par projet ont été effectués par des consultants extérieurs. Cependant, l'on ne s'est pas assuré de l'application de leurs recommandations. L'introduction d'un instrument efficace de suivi a été différée jusqu'au lancement de la seconde phase de planification des ressources, en vue de déterminer dans quelle mesure on pouvait s'en servir à des fins de suivi. Par ailleurs, bien qu'il ait été décidé qu'à compter de la mi-2003 le Groupe de l'évaluation rendrait

compte à la réunion de hauts responsables de l'exécution du plan d'évaluation et de la suite donnée aux évaluations, cela n'a pas été effectué. Plus d'un tiers des évaluations prévues dans le plan d'évaluation de 2002 ont été reportées à plus tard ou annulées. La mise au point des directives relatives à l'évaluation a également été retardée (par. 142 à 148).

Recommandation 12

Il faudrait que la direction des VNU s'attache en priorité à adopter les dispositions ci-après pour améliorer le suivi, l'évaluation et l'établissement de rapports:

- a) **Le rapport biennal devrait rendre compte des résultats du programme de façon plus analytique;**
- b) **Un rapport mesurant les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés dans le plan de travail des VNU devrait être établi chaque année;**
- c) **Le programme devrait faire l'objet d'un véritable suivi par le biais d'exams trimestriels de l'exécution du plan de travail annuel à l'occasion des réunions de hauts responsables;**
- d) **Le programme des VNU devrait déterminer si le système de planification des ressources pourrait servir à s'assurer de l'application des recommandations découlant des évaluations et, en fonction de cela, prendre en connaissance de cause une décision quant à la mise au point d'un système distinct de suivi;**
- e) **Les réunions de hauts responsables devraient inscrire à leur ordre du jour un rapport trimestriel sur l'application du plan d'évaluation et la suite donnée aux évaluations.**

- X. Vu que l'ancien système, qui n'était guère efficace et faisait l'objet de critiques, a été supprimé il y a quelques années, un nouveau système d'établissement de rapports a été introduit en avril 2003 pour obtenir un retour d'informations de la part des Volontaires. Le nouveau système pourrait également répondre aux préoccupations concernant la nécessité de mieux évaluer l'impact de leur travail. Cependant, pour que ce système soit efficace, encore faut-il qu'il soit appliqué, notamment par les superviseurs. Au moment où le Corps commun d'inspection a procédé à son examen en septembre 2003, le taux de réponse était de 35 % pour les Volontaires et de 10 % pour les superviseurs (par. 149 et 150).

Recommandation 13

Le programme des VNU devrait s'enquérir des raisons pour lesquelles le nouveau système d'établissement de rapports concernant les Volontaires fait l'objet d'un faible taux de réponse parmi les utilisateurs, et prendre les mesures voulues pour en obtenir l'application. Il faudrait en outre étudier les moyens de tirer parti de ce système pour répondre aux préoccupations concernant la nécessité de mieux évaluer l'impact des activités des Volontaires.

CONTRÔLE (chap. IX)

- Y. Parmi les divers mécanismes de contrôle du PNUD dont relèvent les VNU, le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU exerce un contrôle externe sur le programme à l'occasion de la certification biennale des comptes du PNUD et en rend compte périodiquement au Conseil d'administration du PNUD, tandis que le dernier audit interne des VNU a été réalisé il y a six ans,

en 1997, par le Bureau de l'audit et des études de performance du PNUD. Avant cela, aucune vérification interne des comptes n'avait été effectuée depuis de nombreuses années. Le Bureau de l'audit et des études de performance assume également en principe des fonctions d'investigation. Cela dit, il n'est pas certain que les Volontaires en poste dans d'autres fonds et programmes de l'ONU ou des institutions spécialisées relèvent de leurs services d'enquête (par. 151 à 154).

Recommandation 14

Le Bureau de l'audit et des études de performance du PNUD devrait instaurer un cycle de contrôle périodique des VNU pour que leurs activités soient dûment prises en compte.

Recommandation 15

Le programme des VNU devrait s'attacher à définir, dans le cadre des accords conclus avec les différents partenaires, les modalités applicables aux services d'enquête concernant les activités des Volontaires.

«Service et solidarité, tels sont les idéaux sur lesquels repose le volontariat, avec la conviction que nous pouvons rendre notre monde meilleur. Dans ce sens, nous pouvons dire que le volontariat est l'ultime expression de ce que représente l'Organisation des Nations Unies.»

M. Kofi Annan, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

I. INTRODUCTION

1. Le programme des Volontaires des Nations Unies (VNU) a été créé le 1^{er} janvier 1971¹ pour participer aux activités opérationnelles de coopération au service du développement. Initialement installé à New York, puis déplacé à Genève, son siège est établi depuis 1996 à Bonn. Il est administré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), mais jouit d'une large autonomie et s'est révélé apte à réagir de façon dynamique et sans délai face à l'évolution et à l'élargissement des besoins, en s'attachant sans cesse à améliorer ses pratiques.

2. Le présent examen a pour objet d'évaluer la structure et les méthodes du programme des VNU en matière d'administration et de gestion en vue de recommander des améliorations permettant de tirer le meilleur parti possible des ressources. La portée du rapport du Corps commun d'inspection (CCI) se limite aux aspects suivants: mandat; Volontaires; partenariats; structure de gestion, gestion des ressources humaines; planification, suivi, évaluation et établissement de rapports; contrôle. En vue d'élaborer le rapport, la documentation disponible en ligne et fournie par le programme des VNU a été examinée et des consultations intensives menées avec ses responsables. Deux missions de courte durée au siège du programme à Bonn et une visite d'évaluation au Centre de traitement de Nicosie ont été effectuées. Des questionnaires ont été adressés à plusieurs partenaires du programme et des réunions organisées avec leurs représentants. Leurs observations ont été prises en considération dans le présent rapport selon que de besoin.

3. C'est la première fois que le CCI examine le programme des VNU, mais dans un rapport antérieur intitulé «Renforcement des moyens dont dispose le système des Nations Unies pour prévenir les conflits», les Inspecteurs avaient recommandé de faire davantage appel aux Volontaires des Nations Unies «afin d'améliorer les activités du système des Nations Unies visant les causes profondes des conflits»².

4. L'Inspecteur tient tout d'abord à faire savoir combien il est redevable à l'ex-Coordonnatrice exécutive du programme des VNU, M^{me} Sharon Capeling-Alakija, qui a apporté au programme un dévouement sans bornes et une immense contribution, et dont la disparition prématurée prive celui-ci d'une inspiratrice visionnaire. Il remercie tous ceux qui l'ont aidé à établir le présent rapport et à organiser les missions, en particulier les responsables du programme qui ont toujours fait montre de transparence et de franchise dans le cadre d'entretiens et dans leurs réponses aux questionnaires.

II. MANDAT DU PROGRAMME DES VOLONTAIRES DES NATIONS UNIES

5. En décidant de créer le programme des Volontaires des Nations Unies, l'Assemblée générale, dans sa résolution 2659 (XXV) du 7 décembre 1970, s'est déclarée convaincue «que la participation active de la jeune génération à tous les aspects de la vie économique et sociale peut grandement contribuer à améliorer l'efficacité des efforts collectifs qui sont nécessaires pour créer une société meilleure [et] aussi que le service volontaire dans des activités d'assistance au développement est une forme

¹ Résolution 2659 (XXV) de l'Assemblée générale, du 7 décembre 1970.

² JIU/REP/1995/13, recommandation 11.

enrichissante de cette participation et peut contribuer de façon notable au succès de ces activités en offrant une source supplémentaire de main-d'œuvre qualifiée, à condition:

- a) Qu'un tel service soit convenablement organisé et dirigé, qu'il emploie des Volontaires recrutés et servant une base géographique aussi large que possible, comprenant en particulier les pays en voie de développement, et que les ressources nécessaires soient mises à sa disposition,
- b) Que les Volontaires aient les aptitudes techniques et personnelles requises pour le développement des pays bénéficiaires, y compris pour le transfert de connaissances techniques,
- c) Que les Volontaires ne soient envoyés dans un pays qu'à la demande et avec l'approbation expresses des gouvernements bénéficiaires intéressés (...).

6. À cet effet, le coordonnateur du programme est «chargé de promouvoir et de coordonner le recrutement, la sélection, la formation et l'administration des activités des Volontaires des Nations Unies au sein des organismes des Nations Unies, en collaboration avec les institutions intéressées des Nations Unies et en coopération avec les organisations qui s'occupent de service volontaire national et international, et, s'il y a lieu, avec les organisations de jeunesse appropriées».

7. Au fil du temps, le mandat initial consistant à participer aux activités de coopération pour le développement a conservé une place centrale dans l'exécution du programme, tout en évoluant pour appuyer l'engagement de l'ONU dans l'action humanitaire et les secours d'urgence, la consolidation de la paix et le soutien aux processus électoraux³. En 2002, 37 % des Volontaires étaient affectés à des activités de gestion des affaires publiques, 32 % aux secours humanitaires et aux activités de consolidation de la paix, 20 % à la lutte contre la pauvreté et 11 % à d'autres tâches, telles que l'appui au système des Nations Unies, la promotion de la femme et l'environnement⁴. La contribution de l'ONU aux activités du programme des VNU – hormis celle de son organisme de tutelle, à savoir le PNUD – s'est progressivement accrue au point de représenter actuellement la moitié environ de son financement⁵.

8. Le mandat du programme a récemment été élargi lorsque l'Assemblée générale a proclamé l'année 2001 Année internationale des Volontaires⁶ et que le programme a été désigné centre de coordination pour la célébration de l'Année⁷ et pour la promotion du volontariat. Concernant l'appui à fournir au volontariat à la suite de la célébration de l'Année en 2001, l'Assemblée générale a entre autres recommandé que «les organismes compétents des Nations Unies, y compris les commissions régionales, continuent de soutenir le volontariat en aidant à créer un environnement qui y soit favorable, notamment en prenant les mesures suivantes: (...) Contribuer à la création de capacités nationales, notamment dans le domaine de la formation [et à cet égard] Reconnaître le rôle que continue de jouer le programme des Volontaires des Nations Unies, aile bénévole du système des Nations Unies, en les associant à des programmes de développement et d'action humanitaire et en encourageant le bénévolat en ligne. Puiser dans l'expérience acquise par le programme des Volontaires des Nations Unies, en tant

³ Décisions 92/20, 92/35, 94/9 et 96/32 du Conseil d'administration du PNUD.

⁴ Cette classification est fondée sur le cadre de résultats stratégiques du PNUD.

⁵ Les VNU ont participé pour la première fois à une mission des Nations Unies sur le terrain au début de 1991, à l'occasion de la Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge, et ont entre-temps pris part à 19 opérations de maintien de la paix (document A/55/697 du 18 décembre 2000, par. 2 et 3).

⁶ Résolution 52/17 de l'Assemblée générale, du 20 novembre 1997.

⁷ Résolution 1997/44 du Conseil économique et social, du 22 juillet 1997, par. 3.

que coordonnateur de l'Année internationale des Volontaires, pour ce qui est de faire reconnaître le bénévolat à sa juste valeur, de faciliter l'action bénévole, de favoriser la création de réseaux et de mobiliser des bénévoles»⁸.

9. Par ailleurs, l'Assemblée générale⁹ s'est félicitée en 2002 «de l'action du programme des Volontaires des Nations Unies en tant que centre de coordination de l'Année internationale des Volontaires et du rôle qu'il a joué dans les préparatifs et le déroulement des activités de l'Année, [et l'a] invité à poursuivre son action, en concertation avec les autres parties prenantes, en vue de mieux faire connaître le bénévolat, d'enrichir les sources d'information disponibles et les ressources des réseaux existants et d'apporter une assistance technique aux pays en développement, sur leur demande, dans le domaine du volontariat».

10. L'Année internationale des Volontaires a conduit le programme des VNU à procéder à un «repositionnement». Dans le cadre de ce processus, il a réévalué sa position et son rôle de partenaire de développement et d'avocat du bénévolat. Plus récemment, le programme a été restructuré pour replacer le volontariat dans le cadre des objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire, l'idée étant d'offrir à des citoyens du monde qualifiés, quelle que soit leur origine, une occasion de partager leurs compétences et de démontrer leur solidarité et leur soutien à l'égard des aspirations de la Déclaration du Millénaire¹⁰. Compte tenu de l'élargissement du mandat du programme des VNU, ses activités, le nombre de Volontaires, son réseau de partenaires et d'organisations coopérantes, ses ressources financières et ses effectifs se sont considérablement accrus, ce qui a contribué à le faire mieux connaître et à rehausser son image et ses valeurs fondamentales.

III. VOLONTAIRES

11. Le programme des VNU s'est employé avec succès à s'acquitter de son mandat initial, tel qu'il est décrit ci-dessus aux paragraphes 6 et 7. Ses clients sont unanimes à louer le dévouement et la compétence des Volontaires, leurs qualifications et leur expérience. L'objectif d'une large représentation géographique a été en grande partie atteint, une majorité de Volontaires étant recrutée et affectée dans des pays en développement. En dépit de ces résultats, certains aspects du recrutement, de la sélection, de la formation et de la gestion des Volontaires pourraient être améliorés, comme on le verra ci-après.

A. Proportion de Volontaires originaires de pays en développement

12. Ainsi qu'il ressort du *Rapport annuel* du programme, on comptait en 2002 5 432 Volontaires en poste dans 139 pays. Par région, 38 % étaient affectés en Afrique, 32 % en Asie et dans le Pacifique, 13 % en Europe et dans la Communauté d'États indépendants (CEI), 11 % en Amérique latine et dans les Caraïbes et 6 % dans les États arabes.

13. Ces Volontaires provenaient de 158 pays (70 % de pays en développement et 30 % de pays industrialisés). Le nombre des pays de recrutement s'est accru de 25 % entre 1992 et 2002.

14. En dépit de cette large représentation géographique, le pourcentage de Volontaires originaires de pays en développement n'avait cessé de diminuer au cours des 10 années antérieures, passant de 76 % en 1992 à 66 % en 2001. Cependant, un point de rupture a été enregistré en 2002, le pourcentage de Volontaires en provenance de pays en développement s'établissant à 70 %.

⁸ Résolution 56/38 de l'Assemblée générale du 5 décembre 2001, annexe, sect. III.1.

⁹ Résolution 57/106 du 26 novembre 2002, par. 8.

¹⁰ www.unvolunteers.org/infobase/articles – «Volunteerism and the Millenium Development Goals: an opportunity and an imperative».

Tableau 1. Pays d'origine et pays d'affectation des Volontaires

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Nombre total de Volontaires | 3 379 | 3 590 | 3 502 | 3 263 | 3 242 | 3 620 | 3 643 | 4 383 | 4 780 | 5 090 | 5 432 |
| Pays d'affectation | 124 | 134 | 136 | 136 | 136 | 147 | 148 | 139 | 140 | 136 | 139 |
| Pays d'origine | 126 | 130 | 125 | 125 | 125 | 144 | 141 | 149 | 157 | 160 | 158 |
| Pourcentage de Volontaires provenant de pays industrialisés | 24 % | 28 % | 27 % | 26 % | 28 % | 30 % | 32 % | 36 % | 33 % | 34 % | 30 % |
| Pourcentage de Volontaires provenant de pays en développement | 76 % | 72 % | 73 % | 74 % | 72 % | 70 % | 68 % | 64 % | 67 % | 66 % | 70 % |

15. Un des facteurs qui ont contribué à la baisse du nombre de Volontaires originaires de pays en développement, telle qu'elle ressort du tableau ci-dessus, tient au «financement intégral» de 5 à 8 % du nombre total de Volontaires en poste par certains pays industrialisés (362 en 1999, 272 en 2002 et 165 pour le premier semestre de 2003), essentiellement dans le cas de leurs propres ressortissants, bien que des donateurs aient aussi financé intégralement l'affectation de Volontaires originaires de pays en développement (52 au total, à ce jour). Sans négliger ces efforts ni les avantages du financement intégral, l'Inspecteur estime qu'il importe de continuer à inciter les bailleurs de fonds à prendre également en charge le coût intégral de l'affectation de Volontaires de pays en développement afin de maintenir une représentation géographique aussi large que possible.

16. Par ailleurs, le rapport entre le nombre de candidats de pays en développement et les candidats de pays industrialisés dans le fichier, principale source de recrutement des Volontaires, est encore moindre, ce qui est un autre facteur à prendre en considération. À la fin de 2002, 61 % des 4 207 candidats du fichier provenaient de pays en développement et 39 % de pays industrialisés. À la mi-2003, le pourcentage de candidats de pays en développement s'est accru de 1,8 %, les candidatures en provenance d'une région donnée ayant afflué en prévision de recrutements futurs.

17. Il y aurait également moyen d'apporter des améliorations concernant le nombre de nationalités des candidats inscrits dans le fichier (169) et des Volontaires en poste (158), vu que 38 pays étaient sous-représentés et 41 comptaient moins de 3 candidats. Certains pays étaient au contraire très représentés, les 10 premiers (avec plus de 100 candidats) étant l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France, l'Inde, l'Italie, le Japon, le Kenya, le Népal et le Royaume-Uni.

18. La direction du programme a fait observer que l'objectif était de parvenir à un rapport de 1/3-2/3 pour ce qui est des proportions respectives des Volontaires originaires de pays industrialisés et de pays en développement. Cependant, on ne sait pas sur quel principe repose un tel ratio. Par conséquent, l'Inspecteur estime que le programme des VNU devrait solliciter l'avis du Conseil d'administration du PNUD sur ce qu'il considère comme la proportion appropriée de Volontaires de pays en développement et de pays industrialisés.

B. Progrès réalisés dans l'équilibre entre les sexes

19. La représentation des femmes parmi les Volontaires en poste s'est nettement améliorée au cours des 11 dernières années, leur proportion passant de 22 % en 1992 à 37 % en 2002, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous. La direction du programme a fait savoir qu'elle avait fixé un ratio compris entre 40/60

et 60/40, ce qui ne concorde pas avec l'objectif de l'égalité de la représentation hommes/femmes approuvé par l'ONU. En fait, l'Inspecteur a constaté que l'équilibre entre les sexes ne s'était pas amélioré depuis 1998.

Tableau 2. Représentation hommes/femmes (1992-2002)
(Pourcentage)

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Femmes | 22 | 26 | 27 | 30 | 33 | 35 | 37 | 36 | 35 | 37 | 37 |
| Hommes | 78 | 74 | 73 | 70 | 67 | 65 | 63 | 64 | 65 | 63 | 63 |

20. Le fait qu'aucun progrès n'a été réalisé ces dernières années a été attribué à la participation accrue du programme aux missions de maintien de la paix, dans lesquelles le nombre de femmes volontaires est inférieur, par comparaison avec les activités de développement. Au moment du présent examen, le rapport entre les effectifs féminins et masculins parmi les Volontaires participant à des activités de développement, par zone géographique, s'établissait comme suit, par ordre décroissant: Amérique latine (50/50), région arabe (44/54), Europe et pays de la CEI (40/60), Asie (36/64), Afrique (31/69)¹¹.

21. En dépit des difficultés qu'il y a à trouver des femmes de pays en développement qui soient disposées à accepter des affectations à long terme, l'Inspecteur est d'avis que le programme des VNU devrait s'employer plus activement à organiser des campagnes spéciales de recrutement à l'intention des femmes de pays déterminés.

C. Participation de la jeune génération

22. L'Inspecteur a également fait le point sur la question de la «participation active de la jeune génération» parmi les Volontaires envisagée dans la résolution initiale de l'Assemblée générale, vu que certaines organisations coopérant avec le programme estimaient que les critères élevés de recrutement fixés par le programme risquaient d'empêcher des jeunes de devenir Volontaires¹². L'Inspecteur a constaté que cette préoccupation était justifiée dans la mesure où l'âge moyen des Volontaires en poste est de 39 ans, qu'ils ont en moyenne 10 années d'expérience professionnelle et que 90 % des Volontaires recrutés sur le plan international ont un grade universitaire de premier cycle ou un diplôme équivalent.

23. La direction du programme a précisé que ni le mandat initial consistant à encourager la participation de la jeune génération ni le critère des cinq années d'expérience professionnelle minimale n'avaient été modifiés. Il est vrai toutefois qu'une évolution s'est produite dans la seconde moitié des années 80, l'expression «spécialiste des VNU» ayant alors été introduite car les pays bénéficiaires demandaient du personnel plus qualifié ou plus expérimenté.

24. Pour favoriser la participation de la jeune génération, les VNU ont institué en 2000 un programme pilote de stages en coopération avec l'Italie. À ce jour, 55 stagiaires des VNU ont reçu des affectations de 12 mois sur le terrain dans plus d'une trentaine de pays. Des négociations ont été engagées avec le pays donateur en vue d'assurer également à l'avenir le financement de stagiaires de pays en développement. D'autres pays ont signalé qu'ils souhaitaient participer à ce programme. Des projets visant à faire participer des jeunes à des activités bénévoles dans des zones défavorisées ont également été élaborés en concertation avec des universités. Les efforts méritoires entrepris pour accroître la participation des

¹¹ Chiffres calculés au 19 septembre 2003, date de la dernière réunion de hauts responsables au cours de laquelle cette question a été examinée.

¹² Francesca Taylor, «Second follow-up review of UNV collaboration with cooperating organisations» (décembre 2001), p. 10.

jeunes aux activités bénévoles devraient, de l'avis de l'Inspecteur, être élargis à l'avenir en définissant des types d'activité ou des fonctions de caractère moins complexe dans lesquels les jeunes puissent jouer un rôle plus actif en tant que Volontaires, et pas seulement en tant que stagiaires.

D. Combinaison appropriée de missions

25. En 2002, les 5 432 Volontaires susmentionnés ont accompli 5 554 missions, dont 67 % au niveau international et 33 % au niveau national. Le nombre de Volontaires nationaux s'est nettement accru depuis 1996, date à laquelle on a commencé à recourir à cette formule. Les Volontaires nationaux sont non seulement quatre fois moins coûteux que leurs homologues internationaux, mais peuvent également fournir une contribution appréciable aux projets de mobilisation communautaire, vu leur connaissance de la situation locale. Cela étant, les Volontaires internationaux peuvent apporter des compétences dont le pays est dépourvu, et contribuer au renforcement des capacités nationales.

26. Pour tirer le meilleur parti possible des Volontaires il faut parvenir à la combinaison voulue de Volontaires nationaux et de Volontaires internationaux. D'importants partenaires des VNU tels que le PNUD et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) emploient une proportion plus élevée de Volontaires nationaux. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) fait lui aussi progressivement appel à un nombre croissant de Volontaires nationaux¹³. Cependant, ce type de mission n'est pas encore pratiqué dans bon nombre de pays. En 2002, il n'y avait pas de volontaires nationaux dans 55 pays.

Voir la recommandation 1

E. Définition et coût des Volontaires: les VNU se substituent-ils au personnel du système des Nations Unies?

27. L'Inspecteur a constaté que la définition et le coût des Volontaires n'étaient pas envisagés de la même manière et faisaient l'objet de divergences de vues, qu'il convient de prendre en considération. Certains organismes coopérant avec les VNU estiment que l'espoir de gains pécuniaires personnels pourrait saper la notion de bénévolat. Les Volontaires risquent en revanche d'être considérés comme une «main-d'œuvre bon marché», susceptible de remplacer le personnel du système des Nations Unies.

28. Indépendamment des qualités intrinsèques du programme et de ses réalisations, la deuxième étude de suivi sur la collaboration entre les VNU et des organisations coopérantes, réalisée en 2001 par un consultant, engagé à titre personnel, a fait valoir que, pour certaines organisations, «il est très difficile de qualifier de "Volontaires" les Volontaires internationaux des Nations Unies recrutés dans des pays en développement et participant aux échanges Sud-Sud. Cela tient au fait que leur motivation essentielle tient selon toute vraisemblance à la rémunération pécuniaire, ce qui se conçoit sans peine, vu l'écart entre le traitement offert par les VNU et ce qu'ils gagneraient dans leur pays d'origine... Davantage de Volontaires du Nord sont à présent motivés par des considérations identiques en raison de l'amélioration des conditions offertes par les VNU.» La même étude notait également que «le problème de l'utilisation des Volontaires des Nations Unies comme main-d'œuvre bon marché, à la place d'administrateurs auxiliaires ou d'administrateurs du système des Nations Unies», s'expliquait par les «critères élevés de formation et d'expérience professionnelle actuellement imposés par les VNU pour le recrutement de Volontaires, [ce qui] peut souvent inciter les organismes des Nations Unies à faire appel à eux en tant que spécialistes peu onéreux, plutôt que pour un motif valable lié à leur statut de Volontaire»¹⁴.

¹³ En 2002, la part en pourcentage des Volontaires nationaux affectés à ces organisations s'établissait comme suit: PNUD/VNU 53 %; HCR 28 %; UNOPS 65 %.

¹⁴ Taylor, loc. cit., p. 9 et 10.

29. Dans un récent rapport d'audit concernant l'emploi de Volontaires au HCR¹⁵, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de l'ONU a exprimé la crainte que le recours aux VNU «ne soit dicté par la recherche d'une source de main-d'œuvre peu coûteuse, compte tenu notamment de la situation financière actuelle du HCR, ce qui – de l'avis du BSCI – pourrait nuire à la notion de bénévolat». Le BSCI a également noté que, «vu que l'âge moyen d'un Volontaire est de 39 ans et que plus de 60 % des effectifs viennent de pays en développement où les barèmes des salaires sont généralement bas par rapport aux prestations normales versées aux VNU, le terme "Volontaire" peut avoir différentes significations suivant les cas».

30. Il est vrai que, ces dernières années, de plus en plus d'organismes des Nations Unies ont eu recours aux VNU pour renforcer leurs effectifs ou remédier à des compressions de personnel. Même si cet aspect n'est pas primordial, le fait est que les VNU présentent un bon rapport coût-efficacité, sont susceptibles d'effectuer les mêmes tâches que des fonctionnaires de l'ONU pour une rémunération inférieure et peuvent être affectés à bref délai sans les contraintes inhérentes au pesant processus de recrutement du système des Nations Unies. Même si les VNU ne font pas partie du personnel, ils sont souvent appelés à assumer certaines des fonctions essentielles des organisations. En s'acquittant de leurs tâches, les VNU sont tenus par des règles de conduite très similaires à celles qui s'appliquent au personnel permanent.

31. Dans son rapport sur la participation des Volontaires des Nations Unies aux opérations de maintien de la paix, le Secrétaire général a certes reconnu que «le rapport coût-efficacité de la formule des Volontaires des Nations Unies est un facteur important à prendre en considération pour déterminer les besoins en personnel de chaque mission», mais a fait valoir que «ce facteur n'est pas considéré comme la caractéristique déterminante des avantages du programme... La composante décisive du programme des VNU tient à la possibilité de mobiliser rapidement des Volontaires internationaux dotés des compétences et de l'expérience voulues pour s'acquitter de fonctions indispensables dans les opérations sur le terrain et pour les appuyer»¹⁶. D'autres organismes des Nations Unies partenaires des VNU, interrogés par le CCI, ont souscrit à ce point de vue.

32. Le HCR décrit les avantages liés à l'emploi de VNU dans son budget-programme annuel 2004¹⁷, comme suit:

«Dans la mesure où le déploiement des VNU a été couronné de succès, l'appréciation de leurs compétences professionnelles n'a cessé de croître ainsi que la dépendance du HCR à leur égard jusqu'à un niveau dépassant celui que l'on aurait pu attendre de "Volontaires". Le HCR a eu de plus en plus recours aux VNU nationaux dont le déploiement est plus simple et coûte moins cher que celui de VNU internationaux.»

33. Inversement, le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies¹⁸, abordant la question du recours aux VNU dans ces opérations, a appelé l'attention sur le fait que «leur utilisation comme main-d'œuvre peu coûteuse risque de compromettre le programme et de porter atteinte au moral du personnel d'une mission», étant donné que les Volontaires des Nations Unies «travaillent aux côtés de collègues qui, pour des fonctions similaires, gagnent trois ou quatre fois plus qu'eux».

¹⁵ Rapport d'audit 02/025 du 28 novembre 2002, par. 13 à 18.

¹⁶ Document A/55/697 du 18 décembre 2000, par. 18 et 19.

¹⁷ Document A/AC.96/979 du 25 août 2003, par. 66.

¹⁸ Document A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, par. 142.

34. Une étude de faisabilité effectuée en 1970, avant la création des VNU¹⁹, définissait un volontaire comme une personne dont le «désir d'un monde meilleur [l'] incite à œuvrer dans ce but» et qui «donne ses services sans attendre de gain financier», et estimait que les dépenses locales d'entretien d'un volontaire (international)²⁰ seraient comprises entre 1 500 et 3 000 dollars des États-Unis par an. Cette estimation se fondait sur les dépenses moyennes engagées à l'époque par de nombreuses organisations envoyant des volontaires et tenait compte de la contribution qu'on pouvait espérer de certains gouvernements bénéficiaires pour le règlement de ces dépenses. En 2002, l'allocation de subsistance était de 18 000 dollars pour les Volontaires internationaux et de 6 200 dollars pour les Volontaires nationaux. Compte tenu des autres frais²¹, le coût total par VNU revient à 35 400 dollars pour des Volontaires internationaux et à 8 400 dollars pour des Volontaires nationaux. La direction du programme a précisé que la nette augmentation de l'indemnité versée aux Volontaires tenait d'une part à la décision prise en 1998 de rationaliser l'administration de diverses prestations auparavant fournies sur place par le PNUD (logement, transport et autres charges) en calculant leur équivalent monétaire, ce qui a majoré l'allocation de subsistance des Volontaires de 30 à 40 %, et d'autre part à l'ajustement annuel effectué sur la base d'une inflation moyenne de 5 % par an.

35. Les VNU sont incontestablement moins coûteux que le personnel du système des Nations Unies. Le traitement annuel net d'un fonctionnaire de l'ONU sans charges de famille de la classe P-2, échelon I, hors ajustement de poste et non compris les autres dépenses de personnel, se chiffrait à 40 191 dollars²² en 2002. Si l'on tient compte de l'ajustement de poste et de l'allocation-logement pour rendre ce chiffre comparable à l'allocation de subsistance du Volontaire, le traitement d'un fonctionnaire est alors de l'ordre de 55 000 dollars²³. Les autres dépenses de personnel et le traitement brut font apparaître un écart encore plus important.

36. En réponse à une question de l'Inspecteur, la direction du programme des VNU a fait savoir qu'aucune comparaison avec les indemnités versées par les institutions qui envoient des volontaires n'avait jamais été effectuée; il se peut toutefois que les indemnités des VNU soient comparativement plus élevées, ce qui tient selon toute vraisemblance à la monétisation des prestations. De fait, le consultant chargé d'examiner les conditions d'emploi des VNU a également évalué l'allocation de subsistance des Volontaires par pays en se fondant sur le traitement des agents nationaux. Il a mis en évidence certaines anomalies auxquelles le programme des VNU s'est efforcé de remédier, mais la question est toujours à l'étude en raison des préoccupations exprimées par les responsables du PNUD sur le terrain.

37. Il faudrait en outre clarifier la question du rôle et des fonctions des VNU. Le rapport susmentionné du BSCI fait observer qu'il y a souvent «un décalage, voire une contradiction entre les responsabilités confiées aux VNU et les pouvoirs qui leur sont délégués». Dans un pays donné, le BSCI a constaté que 35 % environ des agents du HCR étaient des VNU affectés à un large éventail d'activités, notamment certaines des fonctions essentielles de l'organisation et la gestion administrative et financière de bureaux extérieurs, bien qu'il soit entendu que des Volontaires ne devraient pas en principe assumer de pouvoirs

¹⁹ Document E/4790 du 14 avril 1970, «Possibilité de créer un corps international de Volontaires au service du développement», par. 6 et 7.

²⁰ La formule des Volontaires nationaux n'existe que depuis peu.

²¹ Les dépenses non renouvelables liées à l'envoi sur le lieu d'affectation et au voyage de rapatriement, à l'indemnité d'installation et de réinstallation, à l'assurance maladie et à l'assurance-vie, au rapatriement pour raison sanitaire ou pour raison de sécurité s'établissent en moyenne à 17 400 dollars pour les Volontaires internationaux et à 2 600 dollars pour les Volontaires nationaux.

²² Document ST/IC/2002/8 du 5 mars 2002.

²³ Estimations VNU-CCI.

financiers ni de responsabilités en matière d'encadrement²⁴. Le BSCI a donc recommandé – recommandation à laquelle le Comité des commissaires aux comptes a souscrit²⁵ – que le rôle et les responsabilités des Volontaires des Nations Unies employés par le HCR soient clairement définis.

38. Certaines organisations partenaires se sont également déclarées préoccupées par «les exemples concrets de Volontaires des Nations Unies recrutés par elles qui ne pouvaient assumer efficacement les fonctions liées à leurs postes ou qui étaient exclus de débats d'orientation en raison de leur statut de Volontaire»²⁶.

39. En réponse aux recommandations formulées dans l'audit, le HCR a mis au point des directives concernant le recours aux VNU, qui pourraient être utiles au programme et à d'autres organisations partenaires employant un grand nombre de volontaires et confrontées à des problèmes analogues. De telles directives pourraient être approuvées et jointes en annexe aux mémorandums d'accord en cours d'élaboration avec divers partenaires du programme des VNU. Le mémorandum d'accord récemment conclu avec le Département des opérations de maintien de la paix ne fait cependant pas état de la question des fonctions et des responsabilités des VNU.

40. Les privilèges et immunités conférés aux VNU dans l'exercice de leurs fonctions sont une question d'une importance capitale, en particulier dans la situation actuelle en matière de sécurité. Les Volontaires des Nations Unies ne sont pas automatiquement considérés comme des fonctionnaires au sens des articles V et VII de la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies ou des articles VI et VIII de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Ce nonobstant, dans certains accords de pays, les États Membres sont convenus de leur accorder un statut, des privilèges et des immunités identiques à ceux des fonctionnaires de l'ONU. Dans l'accord de base type en matière d'assistance du PNUD, les VNU sont qualifiés de «personnes fournissant des services» et bénéficient du même traitement que des fonctionnaires de l'ONU. Les Volontaires des Nations Unies sont également considérés comme des «personnes assurant des services» dans les accords de base types régissant la coopération entre l'UNICEF et les gouvernements, mais il ne leur est conféré que certains privilèges et immunités.

41. De l'avis de l'Inspecteur, la question du statut, des privilèges et des immunités des Volontaires travaillant pour le compte de l'Organisation des Nations Unies, de ses fonds et programmes et des institutions spécialisées dans chaque pays d'affectation devrait être clairement définie. Les mémorandums d'accord en cours d'élaboration avec les partenaires du programme des VNU devraient mettre en évidence les responsabilités respectives du PNUD/VNU et de l'organisation d'envoi représentée dans le pays, s'agissant de négocier avec le gouvernement hôte les privilèges et immunités à accorder aux VNU en poste.

Voir la recommandation 2

F. Rapport coût-efficacité de la tenue du fichier de candidats

42. Les Volontaires sont principalement recrutés à partir du fichier informatisé des VNU. En 2002, 80 % des Volontaires nouvellement engagés l'ont été grâce au fichier, soit 13 % de plus que l'année

²⁴ Rapport d'audit 02/025, par. 11 et 12.

²⁵ Document A/AC.96/978 du 21 août 2003, «Rapport du Comité des commissaires aux comptes à l'Assemblée générale sur les comptes relatifs aux contributions Volontaires gérées par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002», par. 84.

²⁶ Taylor, loc. cit., p. 10.

précédente. Les autres ont été recrutés comme suit: sur place par les partenaires du projet dans les pays d'affectation (10 % des nouveaux recrutements en 2002); campagnes spéciales de recrutement en prévision de demandes à satisfaire ou pour des postes difficiles à pourvoir, par le biais d'annonces sur la page Internet des VNU, de sites consacrés à l'emploi ou de partenaires (8 % des nouveaux recrutements en 2002); et sous-traitance par l'intermédiaire de partenaires en cas de recrutement massif pour des opérations spéciales (2 % des nouveaux recrutements en 2002).

43. En 2001, le programme des VNU a introduit un système de candidatures en ligne suivant lequel les demandes envoyées par l'Internet sont automatiquement classées dans le fichier, les interventions manuelles étant réduites au minimum. Un an plus tard, à la fin de 2002, le système de candidatures en ligne comptait pour 3 % dans les nouveaux recrutements de Volontaires et, fin mai 2003, ce mode de recrutement représentait déjà 7 % du total. Grâce au système de candidatures en ligne, le programme des VNU a élargi son audience et rationalisé le traitement des offres de services.

44. Le fichier était géré par le Centre de traitement de Nicosie (Chypre) depuis 1994 lorsque le programme a décidé de sous-traiter ses volumineuses opérations de saisie des données concernant les postulants. Neuf agents locaux sont actuellement employés au titre d'un contrat de louage de services avec le programme des VNU. Ils répondent aux demandes de renseignements, évaluent, enregistrent et classent les candidatures de Volontaires internationaux, tiennent le fichier à jour et exécutent des tâches précises pour le compte du programme.

45. Les Volontaires nationaux sont inscrits non pas par le Centre de traitement de Chypre, mais par le Groupe de l'élaboration et des opérations du programme au siège du programme des VNU à Bonn. Dans un proche avenir, leur inscription devrait se faire sur le terrain et, compte tenu de l'accroissement de la proportion de Volontaires nationaux, le rôle du Centre de Chypre pourrait s'amenuiser.

46. Le rapport coût-efficacité du Centre a été mis en cause dans un audit du Bureau de l'audit et des études de performance du PNUD en 1997, après quoi un consultant a été chargé en 1998 de formuler des recommandations. Il a notamment préconisé de maintenir le Centre à Chypre et de transférer les responsabilités d'ordre administratif aux membres des équipes pour réduire les frais de gestion. Cela a permis de réduire les dépenses de fonctionnement, qui sont passées de 382 000 dollars en 1997 à 233 000 dollars selon le budget approuvé pour 2003.

47. Dans le cadre du présent examen, l'Inspecteur a de nouveau évalué le rapport coût-efficacité du Centre, en tenant compte cette fois-ci des incidences du nouveau système de candidatures en ligne. Son évaluation portait notamment sur les aspects suivants: procédures et systèmes en place, composition du fichier et aptitude à répondre aux objectifs et impératifs actuels, dotation en effectifs, répartition de la charge de travail et gestion du temps. Le Centre semble bien fonctionner et être doté de dispositifs efficaces d'encadrement. Cependant, l'Inspecteur a constaté que la composition du fichier pourrait être améliorée sur le plan de l'équilibre entre les sexes et de la représentation géographique, au moyen d'une politique plus dynamique d'inscription de candidats. L'effectif du Centre devra sans doute être revu, en tenant compte des gains supplémentaires de productivité réalisés. Les responsables du programme ont fait observer que la tenue du fichier de candidats visait constamment à maintenir un juste équilibre entre un recrutement actif et des méthodes propres à répondre aux impératifs de la situation, le facteur clef étant la demande prévue de compétences. Une fois par an, il est procédé à une opération de planification du recrutement, des ajustements étant effectués après coup selon que de besoin.

48. Le nouveau système de candidatures en ligne pourrait avoir d'importantes incidences. Selon les résultats de l'enquête réalisée par le CCI, les demandes envoyées par voie électronique sont traitées quatre fois plus rapidement que les demandes sur papier. Si l'on considère que la moitié environ des candidatures enregistrées en 2002 avaient été envoyées via l'Internet et que leur classement représente approximativement un quart de la charge de travail des agents concernés, les gains de productivité correspondants sont de l'ordre de 9 %.

49. Par ailleurs, même si l'automatisation a accru le nombre total d'opérations à traiter, notamment à la suite de l'introduction des questionnaires en ligne en 2000, les coûts de traitement ont nettement diminué. En 2002, le coût du traitement de chaque candidature reçue était estimé à 5 dollars, contre 53 dollars en 1997²⁷.

50. Le coût moyen de chaque candidature introduite dans le fichier en 2002 (67 dollars²⁸ par candidat) peut encore être abaissé par une utilisation plus intensive du système de candidatures en ligne. Par conséquent, au lieu d'offrir aux candidats, à titre facultatif, la possibilité de présenter leur demande en ligne, le programme des VNU devrait activement encourager cette pratique, sous réserve que les intéressés puissent accéder à un ordinateur.

51. D'un point de vue technique, une équipe d'experts a estimé que «le système des VNU qui gère l'inscription, l'identification et l'administration des Volontaires des Nations Unies était probablement le meilleur programme de gestion des ressources humaines mis en place au sein de l'Organisation à ce jour»²⁹.

Voir la recommandation 3

G. Délai d'envoi sur le terrain

52. Dans toute procédure de recrutement pour une opération sur le terrain, un des principaux objectifs consiste à engager du personnel qualifié dans les délais les plus courts possibles tout en assurant une affectation rapide en cas d'urgence. D'après un échantillon de missions accomplies en 2002, 80 % des Volontaires internationaux affectés à des activités de développement ont été sélectionnés ou envoyés sur le terrain dans un délai de deux mois, et les autres dans un délai pouvant atteindre sept mois. Pour les activités de secours humanitaire, de maintien de la paix, etc., 52 % ont été recrutés en un mois, 34 % en deux mois et 8 % dans un délai compris entre deux et quatre mois.

53. Les partenaires des VNU interrogés par le CCI ont cité parmi les principaux atouts du programme la capacité d'affecter du personnel qualifié à très bref délai. Le Département des opérations de maintien de la paix a déclaré dans sa réponse au questionnaire du CCI que, d'après ce qu'il avait pu constater, le processus de recrutement pourrait être accéléré si le programme des VNU intervenait à un stade précoce de la planification et de la mise en route de la mission. L'expérience acquise par le programme dans la constitution d'un fichier et l'affectation des Volontaires pourrait être très utile au Département pour effectuer une sélection préalable du personnel et veiller à ce qu'il se tienne prêt à intervenir pour la phase de démarrage d'une mission.

54. Tout en jugeant l'efficacité du processus d'envoi sur le terrain globalement satisfaisante, l'Inspecteur considère qu'il pourrait faire l'objet d'améliorations supplémentaires. En premier lieu, le système actuel de suivi utilisé pour envoyer des Volontaires sur le terrain ne permet pas de consigner les retards survenus dans la procédure. Ceux-ci semblent se produire notamment aux stades de la consultation avec les gouvernements bénéficiaires et de la recherche des candidats disponibles, démarches actuellement effectuées après l'acceptation du candidat. Même si la procédure d'agrément est une étape sur laquelle le programme des VNU n'a aucune prise, le fait de rechercher les candidats disponibles avant

²⁷ Montant des dépenses de 2002, soit 192 370 dollars, divisé par 35 586 (5 786 notices personnelles enregistrées + 29 800 questionnaires reçus en ligne) = 5,40 dollars; montant des dépenses de 1997, soit 382 000 dollars, divisé par 7 152 notices personnelles enregistrées = 53 dollars.

²⁸ Montant des dépenses de 2002, soit 192 370 dollars, divisé par 2 892 (1 940 candidatures traitées à la main + 952 candidatures en ligne classées dans le fichier) = 66,5 dollars.

²⁹ Document DP/2002/18 du 8 avril 2002, par. 59.

d'engager cette procédure ou parallèlement à l'acceptation du candidat permettrait d'éviter un gaspillage de temps et de ressources. En 2002, le taux de retrait des candidats était de 7 %, en raison de l'absence de réponse ou d'une réponse négative à la demande de confirmation de la disponibilité de l'intéressé. Des responsables du programme ont indiqué que la recherche prématurée de candidats disponibles risquait de susciter des attentes indues ou des déconvenues dans le cas où ils ne seraient pas acceptés par le gouvernement bénéficiaire. De l'avis de l'Inspecteur, il serait possible d'y remédier en communiquant des informations claires aux candidats.

H. Diversité des modalités et des conditions d'emploi

55. En 2002, on comptait 63,4 % de spécialistes internationaux, 22,9 % de spécialistes nationaux, 10,5 % d'agents d'exécution nationaux, 2,4 % de Volontaires au titre d'UNISTAR³⁰, 0,5 % d'agents d'exécution internationaux et 0,3 % d'expatriés TOKTEN³¹. Dans la catégorie des auxiliaires, depuis 1999 plus de 3 000 Volontaires en ligne ont participé au programme NetAid en dehors de tout arrangement contractuel avec les VNU.

56. Des conditions d'emploi ont été fixées pour les spécialistes internationaux (mai 1999), les Volontaires nationaux (mars 1998) et les agents d'exécution (1993) mais pas pour les Volontaires qui relèvent des modalités TOKTEN ou UNISTAR. L'examen des documents pertinents n'a pas beaucoup éclairé ce qui différencie les diverses modalités. Conscient que cette diversité et celle des conditions d'emploi étaient source de confusion et de contradictions sur le terrain et pouvaient même conduire à des inégalités de traitement, le programme a adopté en 2003 un nouveau modèle intitulé «le cube» qui définit les différentes formules en fonction des paramètres suivants: a) l'expérience et le mode d'association au programme (spécialistes, stagiaires ou auxiliaires), b) l'origine et/ou la destination (internationale, nationale) et c) l'association à tel ou tel programme, formule ou initiative (programme général, programme d'échange local, programme avec le secteur privé, Service de l'informatique des Nations Unies³² ou TOKTEN).

57. Ce classement en catégories simples devrait permettre d'harmoniser les prestations et avantages même si certaines distinctions subsisteront pour tenir compte des différences de conditions d'emploi et de qualifications des Volontaires en poste. Selon l'Inspecteur, l'évaluation d'ensemble de l'idée même et du coût des Volontaires proposée plus haut dans le présent rapport devrait prévoir la révision et l'harmonisation des conditions d'emploi et des prestations des différentes catégories.

I. Administration et soutien des Volontaires

58. La fonction de gestion du programme sur le terrain et de soutien aux Volontaires en poste est essentiellement assurée, dans le cas des missions de maintien de la paix, par le Groupe d'appui des VNU ou l'unité administrative de la mission, selon les conditions du mémorandum d'accord pertinent ou bien par l'équipe du bureau de pays du PNUD.

59. Le Groupe d'appui des VNU de la mission considérée compte un ou deux Volontaires internationaux émargeant au budget de la mission et éventuellement un directeur de programme recruté

³⁰ UNISTAR: Volontaires d'entreprise qui participent à des missions consultatives à court terme dans un pays au titre d'un accord signé entre le programme et l'entreprise.

³¹ TOKTEN: expatriés (résidents permanents dans un autre pays que leur pays d'origine ou citoyens de ce pays qui effectuent leur service dans leur pays d'origine).

³² Le Service de l'informatique a été mis sur pied par les VNU à la demande du Secrétaire général pour combler le fossé numérique entre le Nord et le Sud.

dans le cadre d'un engagement de durée limitée (EDL) pour coordonner des opérations précises. En 2002, les VNU comptaient des directeurs de programme dans cinq missions de l'ONU.

60. L'équipe du bureau de pays est composée d'un ou de deux Volontaires internationaux qui font fonction d'administrateur de programme et d'un assistant chargé des opérations. En septembre 2002, les VNU comptaient 75 administrateurs de programme dans 79 pays. Leurs postes étaient financés par les ressources du PNUD/programme ou étaient intégralement pris en charge par des donateurs. La règle voulait que l'on désigne un administrateur de programme pour 20 Volontaires. Le ratio était en réalité de 1/31 et le nombre de Volontaires par administrateur de programme allait de 4 à 60.

61. Au moment où le présent rapport a été rédigé, l'Inspecteur a appris que la règle précitée avait été révisée. Désormais, la désignation d'un administrateur de programme dépend non seulement du nombre de Volontaires en poste mais également du nombre de Volontaires en réserve, du statut de pays moins avancé, du potentiel et de l'importance stratégique du pays, des projets en cours d'exécution, de l'indice «V» (résolutions de l'Assemblée générale, rayonnement de l'Année internationale des Volontaires, etc.) et du caractère favorable de l'environnement. En octobre 2003, le ratio administrateur de programme/Volontaires était plus élevé. Il y avait 81 administrateurs dans 73 pays et 7 étaient en cours de recrutement; le ratio était de 1/23 et le nombre de Volontaires par administrateur allait de 3 à 60. Le nouveau système sera appliqué lorsqu'il faudra recruter un nouvel administrateur, soit pour créer un nouveau poste, soit pour remplacer quelqu'un.

62. L'administrateur et le directeur de programme ont essentiellement les mêmes fonctions, seules diffèrent l'étendue des activités et les sources de financement. Leur comportement professionnel est évalué dans le cadre du système ordinaire d'évaluation et de notation des Volontaires. En l'absence d'administrateur ou de directeur de programme, soit dans 40 % des pays d'affectation en 2002³³, un responsable chargé de représenter le programme des VNU et de s'occuper des questions d'administration des Volontaires est désigné dans le bureau de pays du PNUD. Ses attributions ne sont définies dans aucun texte et il est difficile de savoir comment est mesurée l'efficacité de cette fonction et de quel soutien concret peuvent bénéficier les 10 % de Volontaires qui participent à des activités de développement dans des pays où il n'existe pas d'équipe de bureau.

63. L'Inspecteur s'est demandé s'il était justifié de maintenir des administrateurs de programme dans des lieux d'affectation comptant un nombre restreint de Volontaires et a proposé d'envisager de recourir plutôt à un responsable au sein de l'équipe du PNUD, à supposer qu'une telle fonction puisse y être assumée efficacement. Du point de vue financier, une telle mesure pourrait entraîner des économies, étant donné que, indépendamment de l'existence ou non d'un responsable et de la qualité des services qu'il fournit, les bureaux de pays du PNUD facturent les dépenses d'appui aux Volontaires au taux forfaitaire de 2,5 %, qu'ils émargent ou non à son budget. Il faut certes tenir compte d'autres facteurs que des considérations économiques, comme par exemple la qualité des services fournis par un administrateur à plein temps qui, en outre, est un Volontaire et connaît donc mieux le programme et peut mieux défendre les intérêts des VNU.

64. Conscients de l'importance des administrateurs de programme en tant que responsables opérationnels, les VNU ont non seulement revu comme indiqué ci-dessus le système qui leur est applicable mais ont adopté en juin 2003 des activités de perfectionnement, de formation et de tutorat visant à améliorer les compétences des équipes de bureau de pays afin qu'elles s'acquittent efficacement de leurs fonctions et de leurs responsabilités. Ils ont formulé des directives pour la constitution d'un fichier de candidats qualifiés et le recrutement d'administrateurs de programme.

³³ Administrateurs de programme dans 79 bureaux de pays + directeurs de programme dans 5 missions de la paix, soit 84 pays sur 139 pays d'affectation.

65. L'Inspecteur a pris note d'une amélioration introduite en avril 2003 avec le nouveau système d'établissement des rapports périodiques qui permet de savoir ce que les Volontaires pensent du soutien et de l'assistance qu'ils ont reçus au cours de leur mission.

J. Formation des Volontaires

66. Les administrateurs et directeurs de programme ont notamment pour fonction d'informer et de former les Volontaires lors de leur arrivée dans le pays où ils sont affectés. Il n'existe pas de formation officielle, les coûts standard des Volontaires des Nations Unies ne prévoyant qu'un montant modique pour l'apprentissage des langues vernaculaires. L'absence de formation est un sujet qui revient périodiquement dans les évaluations du programme. Une formation est essentielle lorsque les Volontaires sont isolés sans supervision directe d'administrateurs de programme ou de fonctionnaires des Nations Unies.

67. Pour répondre à cette préoccupation et mieux appuyer les administrateurs de programme au niveau des pays, l'Administrateur a annoncé dans son rapport pour 2000-2001³⁴ que le programme avait mis en place «un dossier d'informations général par pays qui servirait de guide aux [Volontaires] récemment arrivés». Un an et demi plus tard, ce dossier n'était toujours pas disponible. Il était quasiment prêt pour la reproduction lorsqu'il a été décidé d'en modifier la maquette pour l'abrèger et le rendre plus attrayant. En tout état de cause, les documents de cette nature sont trop généraux pour donner une idée concrète d'une mission. Il importe donc de compléter les données de base par des stages d'orientation ou de formation sur le terrain portant sur la situation dans le pays, la présence des Nations Unies et les mandats des différentes organisations, la mission concrète des Volontaires et les procédures administratives/de sécurité ainsi qu'une formation sur le tas.

68. Il ressort d'un examen des définitions d'emploi/attributions des administrateurs et directeurs de programme que l'organisation de séances d'information/d'orientation systématiques à l'intention des nouveaux arrivants ne faisait partie des attributions des directeurs de programme et des responsables de l'appui que dans les missions de maintien de la paix. En réponse au questionnaire du CCI, le Département des opérations de maintien de la paix a confirmé que les programmes de formation de la Section de la formation des civils du Service de la gestion du personnel (Bureau de l'appui aux missions) n'étaient pas destinés aux Volontaires des Nations Unies, ni au siège, ni dans la mission; les Volontaires participaient toutefois aux journées d'initiation organisées à l'intention des nouveaux fonctionnaires. Le programme organise, certes, une formation de ses Volontaires. Le mémorandum d'accord récemment signé avec le Département des opérations de maintien de la paix prévoit l'information et la formation des Volontaires affectés à des missions de l'ONU.

69. Dans les bureaux de pays, cette responsabilité a été confiée aux administrateurs de programme. Reste à la mettre en œuvre. On pourrait s'en assurer au moyen du nouveau système d'établissement de rapports dont une section est expressément consacrée à la question. Il faut d'abord donner aux administrateurs de programme les moyens de former des stagiaires. Six ateliers régionaux sur le terrain étaient prévus pour la fin de 2003 et en 2004 et ensuite tous les deux ans, afin d'assurer la formation continue des administrateurs de programme.

Voir la recommandation 4

IV. PARTENARIATS

70. L'objectif 3 du plan de travail des VNU est la constitution d'un maillage très serré dont les atouts dérivent des relations stratégiques et des partenariats noués aux niveaux mondial, régional et national.

³⁴ DP/2002/18, par. 65.

71. Le programme est en effet parvenu à constituer un vaste réseau de partenaires qui s'étend progressivement pour acquérir une dimension mondiale, se diversifier et accroître son efficacité. Par le passé, les VNU collaboraient avec les États, les organismes des Nations Unies et les ONG. Même si l'ONU, et ses fonds et ses programmes, demeure de loin leur premier partenaire, ces dernières années le programme envisage de nouvelles collaborations avec l'Union européenne et des interlocuteurs non traditionnels, associant sociétés transnationales et entreprises nationales aux activités de volontariat en faveur du développement. Des accords ont été ou sont en passe d'être conclus avec des partenaires de ce type. Quelques-uns l'ont été récemment (par exemple avec le secteur privé et les ONG), d'autres sont anciens et ont besoin d'être revus (avec des organismes de coopération); la conclusion de certains tarde depuis longtemps (organismes des Nations Unies) ou n'avance que lentement (Union européenne). L'Inspecteur considère que de tels accords permettent de renforcer le réseau de partenaires et de faire en sorte que tous les engagements du programme obéissent de manière cohérente à un ensemble commun de règles et de procédures.

72. On a vu que dans le cadre de l'Année internationale des Volontaires, des partenariats ont été renforcés avec les organismes nationaux de Volontaires tels que l'Association internationale pour le bénévolat, l'Alliance mondiale pour la participation des citoyens (CIVICUS), la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), l'International Business Leader Forum (IBLF) et l'Union interparlementaire (UIP).

A. Organismes des Nations Unies

73. En 2002, les deux principaux partenaires du programme, le PNUD et les États d'une part, l'ONU (principalement le Département des opérations de maintien de la paix) d'autre part, finançaient respectivement 48 % et 29 % de l'ensemble des missions. Les autres partenaires importants étaient le HCR (9 %), le Programme alimentaire mondial (PAM) (3 %) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) avec 2 %.

74. Le nombre de partenaires appartenant au système des Nations Unies a diminué au fil des ans et la répartition des missions entre les différentes organisations a évolué. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation internationale du Travail (OIT) ne jouent plus un rôle aussi important que dans les années 80. En 2002, la première n'employait que 20 Volontaires et la seconde 7. Ce recul serait la conséquence de la réduction globale des activités au titre de projets opérationnels et des projets financés par le PNUD, de plus en plus souvent exécutés par les pays. La direction du programme a reconnu qu'il était nécessaire d'intensifier le dialogue avec les partenaires des Nations Unies et s'est engagée à améliorer la situation, non seulement avec la FAO et l'OIT, avec lesquelles la coopération s'est relâchée ces dernières années, mais aussi avec l'UNICEF et l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

75. Des mémorandums d'accord ont été signés ou sont en cours d'élaboration avec quelques-unes de ces organisations. Pour chaque mission du Département des opérations de maintien de la paix faisant appel à des Volontaires, des accords ont été conclus portant sur l'exécution, les arrangements financiers et les conditions d'emploi des Volontaires. Un mémorandum d'accord global, attendu depuis plus de trois ans, a finalement été conclu en novembre 2003³⁵. Un autre mémorandum a été signé avec le HCR, mais il est limité au déploiement de Volontaires dans des opérations d'urgence ou de rapatriement. Dans son rapport susmentionné sur l'utilisation de Volontaires par le HCR, le BSCI avait recommandé la conclusion d'un nouveau mémorandum d'accord pour définir le cadre juridique et les procédures applicables à toutes les catégories de Volontaires. Au moment où le présent rapport a été rédigé, il était en cours d'élaboration. Deux autres mémorandums, avec le FNUAP et le PAM, étaient à peine ébauchés. Au cours des 10 années précédentes, d'autres accords ont été conclus à des fins très particulières avec

³⁵ En 2000, le Département des opérations de maintien de la paix et le programme étaient déjà en discussion pour conclure un mémorandum d'accord global (A/55/305, S/2000/809), par. 142.

l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (UN-Habitat) et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC).

76. Il importe de définir clairement les politiques, normes et arrangements qui régissent la participation des Volontaires à des activités avec des organismes des Nations Unies. En conséquence, il ne faudrait plus tarder à conclure les mémorandums d'accord qui constituent l'instrument idéal à cette fin. Le programme devrait également constituer un réseau de responsables au sein du système des Nations Unies et les consulter au sujet de la gestion et de l'administration des Volontaires et pour diffuser l'information.

B. Organismes coopérants

77. En 2002, le programme disposait d'un réseau de 49 organismes coopérants et responsables nationaux dans des pays développés ou en développement qui l'aidaient gratuitement à mobiliser des Volontaires et des ressources aux fins du fichier général et des activités spéciales de recrutement. Il s'agissait d'ONG ou de départements ministériels qui jouaient un rôle important en encourageant également la collaboration avec les divers États donateurs.

78. Avec la plupart de ces organismes, le programme a signé des accords qui définissent le domaine de compétence de chaque partie. Certains de ces accords sont toutefois devenus obsolètes et doivent être revus afin d'éviter les malentendus quant au rôle des Volontaires. Diverses évaluations menées par des consultants extérieurs ont relevé de tels malentendus. Ce domaine ayant été abondamment analysé et ayant fait l'objet de nombreuses recommandations, l'Inspecteur se contente pour le moment de recommander la mise à jour des accords conclus avec les principaux organismes coopérants.

Voir la recommandation 5

V. ADMINISTRATION, GESTION ET STRUCTURE

79. Le programme, qui relève du PNUD, est administré par son Conseil d'administration conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière du Programme. Tous les deux ans, le Conseil d'administration examine le rapport de l'Administrateur relatif au programme des Volontaires des Nations Unies qui est présenté par le Coordonnateur exécutif des VNU. L'examen des débats et des décisions du Conseil d'administration sur ce sujet depuis 1998 fait apparaître un large soutien aux activités du programme, mais peu de recommandations en matière programmatique ou financière. Cela s'explique par le fait d'une part que la planification, l'évaluation et l'établissement des rapports sont intégrés dans le système du PNUD et d'autre part que l'Administrateur n'aborde pas dans son rapport des questions précises de programme et de gestion qui susciteraient une discussion sur le fond.

80. Outre ce rapport biennal au Conseil d'administration du PNUD, des réunions intergouvernementales étaient auparavant organisées une fois tous les cinq ans, mais elles n'avaient qu'un caractère consultatif et ont été supprimées en 1997 pour des raisons d'économie.

81. La gestion des affaires courantes est confiée au Coordonnateur exécutif, nommé par l'Administrateur du PNUD, qui est également Administrateur du programme aux termes de la résolution pertinente de l'Assemblée générale³⁶. Le Coordonnateur exécutif, dont le poste est à la classe D-2, est chargé de promouvoir et de coordonner le recrutement, la sélection, la formation et l'administration des activités des Volontaires des Nations Unies. Il est pleinement habilité à prendre toutes décisions en matière de programme et d'administration et des fonctions de certification et d'approbation lui sont déléguées pour autoriser les dépenses et en rendre compte, y compris tenir des comptes et des états

³⁶ Résolution 2659 (XXV).

distincts et établir des états financiers. Seule échappe à cette délégation de pouvoirs la signature des accords portant création de fonds d'affection spéciale, les achats supérieurs à 300 000 dollars des États-Unis et le recrutement/la promotion de fonctionnaires internationaux relevant des séries 100/200 du Statut et du Règlement du personnel.

82. Le Coordonnateur exécutif est secondé par un Coordonnateur exécutif adjoint. Ces dernières années, dans la pratique le premier s'occupait principalement des questions externes et le second de l'administration interne. Cette répartition du travail fonctionnait bien, mais aucun texte ne l'officialise. L'Inspecteur pense que quel que soit le partage des responsabilités à l'avenir, il devrait être précisé par écrit et communiqué à toutes les parties intéressées.

83. Bien que le programme soit rattaché au PNUD, la Coordonnatrice exécutive ne participait pas aux réunions de gestion stratégique du programme tenues toutes les deux semaines. Depuis novembre 2002 cependant, elle participait avec son adjoint par vidéoconférence aux réunions hebdomadaires de l'équipe de direction du PNUD. De l'avis de l'Inspecteur, il s'agit d'un premier pas vers une gestion concertée VNU/PNUD plus dynamique qu'il convient de continuer à pratiquer, outre les missions qu'effectuent les hauts responsables aux sièges des deux programmes.

84. Au niveau de la direction, les organes de concertation sont l'équipe centrale de gestion et la réunion de hauts responsables. Créée en octobre 2002 et composée de six responsables, essentiellement à la classe D-1 et au-dessus³⁷, l'équipe centrale de gestion se réunit chaque mois pour appuyer les dispositifs de décision stratégique. Les hauts responsables (chefs de groupe, de section et d'unité) se réunissent chaque mois pour mettre en commun les informations, donner des avis et débattre des questions fonctionnelles et opérationnelles. Chaque trimestre, les hauts responsables devraient examiner la mise en œuvre du plan de travail des VNU.

85. Les comptes rendus des réunions sont communiqués à l'ensemble du personnel. À leur lecture, des améliorations apparaissent nécessaires, notamment des réunions plus fréquentes, un ordre du jour mieux ciblé sur l'exécution du plan de travail et un suivi régulier des mesures prises. De fait, il n'y a eu en 2002 que cinq réunions de hauts responsables et trois réunions de l'équipe centrale de gestion, et en 2003 respectivement quatre et six.

86. Les hauts responsables et l'équipe centrale de gestion n'ont qu'un pouvoir de recommandation, les décisions étant prises en dernier ressort par la direction générale et communiquées au personnel par courriel. Il n'existe pas de système officiel de publication, de diffusion et d'archivage des décisions administratives. L'Inspecteur a appris qu'à la suite des entretiens tenus dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, un tel système allait être adopté.

87. Chaque année en février, une journée d'étude est organisée à l'intention du personnel, suivie d'un séminaire de trois jours pour les hauts responsables. Au cours de la première, sont principalement abordées les questions de gestion et de personnel avec la participation de l'Association du personnel tandis que le séminaire est axé sur les questions de politique générale et de stratégie. À côté des contacts informels avec les représentants du personnel, des réunions officielles avec l'Association du personnel ont lieu deux fois par an. Tout le monde reconnaît que la gestion de la défunte Coordonnatrice exécutive était marquée au coin du dynamisme et de la participation.

88. La structure actuelle du programme remonte à juillet 2000, lorsqu'il a fallu intégrer les services de manière plus efficace, ajuster les procédures et stimuler les synergies entre les diverses unités

³⁷ Participent, par téléconférence, à l'équipe centrale de gestion, outre le Coordonnateur exécutif et son adjoint: le chef du Groupe de l'élaboration et des opérations du programme, le chef du Groupe des services d'appui, le chef du Groupe des relations extérieures et le chef du bureau régional pour l'Amérique du Nord à New York.

administratives. Auparavant, une analyse de l'organisation du travail réalisée en 1997, après le déménagement de Genève à Bonn, avait conduit à un remaniement radical des procédures et des fonctions mais non pas à une restructuration.

89. La structure adoptée en 2000 n'a pour l'essentiel pas changé, les attributions du Groupe des services d'appui étant réaménagées en 2001 pour renforcer sa fonction en matière de ressources humaines et, en 2003, pour rattacher au bureau de son chef le Groupe des services généraux. La seule restructuration notable a été en juillet 2002 le déménagement à Bonn d'une partie du Groupe des secours humanitaires basé à Genève. Une représentation restreinte demeure à Genève.

90. D'après son organigramme (voir l'annexe), le programme des Volontaires des Nations Unies comprend aujourd'hui trois principaux groupes ou services. Leurs fonctions sont indiquées sur l'Intranet des VNU. Outre le siège situé à Bonn, le programme dispose d'un bureau régional pour l'Amérique du Nord, de deux bureaux de liaison à Genève et au Japon, du Centre de traitement de Chypre et de 73 équipes rattachées aux bureaux de pays du PNUD. Le bureau de liaison de Bruxelles a été fermé en 2003. Les raisons invoquées pour justifier le maintien des autres bureaux de liaison étaient la présence importante d'organisations internationales et de missions et les fonds fournis par un important donateur³⁸.

91. Sept chefs de section ou de groupe relèvent directement du bureau du Coordonnateur exécutif. Aux autres niveaux, les arrangements structurels et les modalités de communication de l'information semblent parfois reposer davantage sur le profil et les compétences des intéressés que sur une logique gestionnaire ou organisationnelle. La direction du programme a reconnu qu'une structure plus linéaire était nécessaire. Ce faisant, différentes relations avec le Coordonnateur exécutif et son adjoint pourraient être redéfinies et des unités administratives pourraient être regroupées.

Voir la recommandation 6

VI. RESSOURCES EN PERSONNEL

92. L'adaptation des ressources en personnel à l'évolution de ses besoins est un problème pour n'importe quelle organisation. Pour un programme opérationnel tel que le programme des VNU, le nombre de Volontaires affectés à un projet opérationnel dicte la capacité de soutien nécessaire au siège, un noyau minimum restant en tout état de cause indispensable quel que soit le nombre de Volontaires. Le Conseil d'administration du PNUD avait donc approuvé en 1988³⁹ une formule de dotation en effectifs pour compléter le budget de base du programme en imputant sur le PNUD un montant annuel supplémentaire qui liait le nombre de postes au nombre de Volontaires supplémentaires en activité. Il a toutefois révisé⁴⁰ cette formule en 1997 pour réaliser des économies d'échelle puis en 1999⁴¹ a cessé de l'appliquer du fait de restrictions budgétaires. En conséquence, au cours des 10 dernières années, comme il apparaît dans le tableau ci-après, en dépit de l'augmentation soutenue du nombre de Volontaires (+ 64 %), le nombre de postes financés au siège par le budget biennal d'appui du PNUD n'a pas progressé. Au contraire, il a diminué de 6 %, alors que le ratio Volontaires/postes passait de 31 à 53. Le

³⁸ Le bureau régional pour l'Amérique du Nord compte quatre fonctionnaires et est dirigé par un D-1; les bureaux de liaison de Genève et au Japon comptent chacun deux fonctionnaires et sont dirigés à la classe P-3. En 2002, les dépenses afférentes avoisinaient 0,5 million de dollars pour New York et Genève et 150 000 dollars pour le Japon, cette dernière somme étant entièrement prise en charge par le Gouvernement japonais.

³⁹ DP/88/46, par. 11.

⁴⁰ Décision 97/24 du Conseil d'administration, par. 4 et DP/1997/23, par. 103 à 114.

⁴¹ Décision 99/23 du Conseil d'administration et DP/1999/31, par. 92.

doublément du nombre de postes financés au moyen des autres ressources entre 1994-1995 et 2002-2003 n'a pas pu compenser la diminution de 20 % des postes ordinaires financés par les contributions Volontaires du PNUD⁴².

Tableau 3. Postes financés au moyen du budget biennal d'appui du PNUD

| | 1994-1995 | | 1996-1997 | | 1998-1999 | | 2000-2001 | | 2002-2003 | |
|--|-----------|-----|-----------|----|-----------|----|-----------|----|-----------|----|
| | P* | G** | P | G | P | G | P | G | P | G |
| Ressources ordinaires | 33 | 60 | 29 | 56 | 27 | 50 | 27 | 47 | 27 | 47 |
| Autres ressources | 8 | 5 | 11 | 5 | 8 | 12 | 10 | 15 | 11 | 15 |
| Total partiel (ensemble des ressources) | 41 | 65 | 40 | 61 | 35 | 62 | 37 | 62 | 38 | 62 |
| Total (P +G) | 106 | | 101 | | 97 | | 99 | | 100 | |
| Nombre de Volontaires | 3 263 | | 3 620 | | 4 383 | | 5 090 | | 5 300 | |
| Rapport Volontaires/postes | 31 | | 36 | | 45 | | 51 | | 53 | |

* P = administrateurs

** G = agents des services généraux

93. Pour compenser les réductions de personnel et répondre aux besoins supplémentaires d'appui au programme, il a fallu recourir à d'autres modalités, de sorte qu'à la fin 2002, le nombre de postes s'élevait en fait à 169, soit 69 de plus que le nombre approuvé dans le budget du PNUD pour 2002-2003.

94. De plus, sur le terrain, les postes de 60 administrateurs et de 60 assistants de programme émergeaient aux ressources ordinaires du budget biennal d'appui du PNUD⁴³, chiffres qui n'ont pas varié depuis que le Conseil d'administration les a fixés en 1990 (contre 40 précédemment)⁴⁴. Des arrangements de financement intégral conclus avec des donateurs ont permis de financer d'autres postes, pour un nombre total de 75 administrateurs de programme et 74 assistants de bureau de pays. Si l'on en tient compte, le nombre total de postes au siège et sur le terrain financés en 2002 au titre des différents arrangements s'élevait à 318.

95. Malgré le besoin de nouveaux postes en dehors du tableau d'effectifs, le nombre de postes vacants (17 postes vacants et 3 postes gelés) était remarquablement élevé, le taux de vacance atteignant 12 % pour l'ensemble et 9 % pour les postes d'administrateur. Interrogée sur les conséquences qui en résultaient pour le programme, la direction a expliqué que certains de ces postes vacants correspondaient à des fonctions devenues superflues tandis que les postes gelés avaient servi à financer des postes à des classes plus élevées. En pareil cas, l'Inspecteur recommande que les postes en question soient reclassés ou supprimés.

96. À l'égard des ressources humaines, le programme s'est inspiré des politiques du PNUD, davantage axées sur l'administration du personnel que sur une gestion stratégique, jusqu'en 2003, année au cours de laquelle le PNUD a publié un cadre stratégique. Le programme a besoin d'élaborer et de mettre en œuvre

⁴² DP/2002/21 du 29 juin 2001, Projet de budget pour l'exercice biennal 2002-2003, par. 94 à 100.

⁴³ Ibid, p.94 et DP/1997/23, par. 114.

⁴⁴ DP/90/45, par. 20.

sa propre stratégie, portant sur tous les aspects de la gestion des ressources humaines. Il avait entrepris d'y réfléchir au moment de la rédaction de la présente étude.

97. Une stratégie des ressources humaines ne peut être mise en œuvre que par une direction dynamique et déterminée. Il est à noter à cet égard que le poste P-4 de chef des ressources humaines est occupé depuis avril 2002 par une titulaire d'un EDL qui doit en outre quitter ses fonctions à la fin de son contrat au début de l'année prochaine. La souplesse qu'offre ce type de contrat pour recruter rapidement un remplaçant et éviter ainsi les longues procédures normales a été invoquée pour le justifier à un poste aussi important. L'Inspecteur espère que cette fois le poste sera affiché et qu'un candidat sera sélectionné le plus tôt possible afin d'assurer une transition sans heurt.

98. Autre mesure importante pour une bonne gestion des ressources humaines et une information satisfaisante: la mise en œuvre d'une base de données. Dans le cadre du PNUD, le programme a installé ces dernières années deux bases de données sur les ressources humaines puis y a renoncé alors que le système intégré de gestion (SIG) ne comptabilisait que les administrateurs du programme relevant du PNUD. En conséquence, pendant de nombreuses années, les informations essentielles figuraient sur des tableurs et sur papier, ce qui rendait difficile l'établissement d'un rapport véritable sur la gestion des ressources humaines. À la fin de 2002, il a été décidé d'installer, à titre provisoire, une base de données utilisée par le Département des opérations de maintien de la paix. Au moment de la finalisation du présent rapport, le Groupe s'employait activement à saisir des données en prévision de la mise en œuvre du module de gestion des ressources humaines du nouveau logiciel de planification des ressources avant le 1^{er} janvier 2004. Il faut espérer que ce logiciel permettra de pallier l'absence de base de données fiable pour la gestion des ressources humaines.

99. D'après les chiffres communiqués, la répartition géographique du personnel laisse à désirer. Les 63 administrateurs inscrits au tableau d'effectifs⁴⁵ représentent 38 nationalités différentes. Ils étaient principalement originaires d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord (54 %), puis d'Afrique (22 %), d'Asie et du Pacifique (14 %), d'Amérique latine et des Caraïbes (8 %) et enfin d'Europe orientale (2 %). Un groupe de pays est de toute évidence mal représenté.

100. La proportion des administratrices était de 38 % en 2002 (36 % de femmes aux postes de responsabilité, c'est-à-dire à la classe P-5 et au-dessus). Il ressort du tableau suivant qu'en 2000 le programme des VNU était l'un des premiers organismes du système pour ce qui est du pourcentage des femmes occupant des postes d'administrateur. Aucun progrès n'a toutefois été enregistré en 2001 ni en 2002. Le programme devrait poursuivre ses efforts pour atteindre l'objectif de la parité fixé par l'ONU.

Tableau 4. Pourcentage d'administratrices à l'ONU et dans ses fonds et programmes en 2000

| | VNU | ONU | PNUD | FNUAP | UNOPS | HCR | UNICEF | PAM |
|--------|------|------|------|-------|-------|------|--------|------|
| Femmes | 39 % | 35 % | 40 % | 50 % | 23 % | 39 % | 41 % | 33 % |

101. Environ 50 % des postes pourvus étaient financés au moyen des ressources ordinaires. Comme de nombreuses autres organisations, les VNU dépendent de plus en plus de ressources extrabudgétaires pour financer leurs besoins en personnel. Par type de contrat, la structure faisait apparaître un large recours aux EDL. Représentant 24 % de l'ensemble des contrats, ce type d'engagement venait en deuxième position après les contrats de durée déterminée (58 %), tandis que les contrats permanents représentaient 8 % du total, les administrateurs auxiliaires 3 % et les autres contrats de courte durée 1 %.

⁴⁵ Hors administrateurs auxiliaires.

102. Les EDL qui relèvent de la série 300 du Règlement du personnel ont été introduits par le PNUD à titre expérimental en 1994 et sont administrés au niveau central. Depuis 1998, le programme a été autorisé à recruter localement du personnel d'appui et depuis novembre 2000, il est habilité à recruter également des administrateurs locaux et du personnel international pour une durée limitée. Cette dernière modalité avait été introduite en raison de sa souplesse, pour des engagements allant de six mois à trois ans, avec la possibilité d'une prolongation jusqu'à quatre ans dans des cas exceptionnels et afin de réduire les tâches administratives, les frais généraux et les dépenses de personnel puisque les droits et avantages sont limités. C'est la durée limitée qui différencie essentiellement ce type d'engagement des autres dans la mesure où il ne devrait pas laisser espérer un emploi de longue durée ou permanent. Les titulaires de ce type de contrat remplissent des fonctions assez spécialisées et exécutent des activités dans un certain délai ou bien sont des agents engagés au titre de projets, recrutés au niveau international⁴⁶.

103. Si la plupart des titulaires d'EDL remplissaient de telles fonctions, certains assumaient des fonctions essentielles dont on pouvait contester la nature limitée dans le temps, voire étaient recrutés sur des postes permanents vacants. C'était, par exemple, le cas du chef des communications du Groupe des relations extérieures, des postes d'attaché de liaison, du chef des ressources humaines, de l'administrateur de réseau du Groupe d'appui informatique et d'un spécialiste du soutien à l'évaluation et à la gestion dans le Groupe de l'évaluation.

104. Quand la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) a examiné en 1997 la question des engagements de durée limitée, elle a exprimé une certaine préoccupation «à propos de la question de savoir si les EDL ne risquaient pas au fil du temps de se substituer aux engagements de durée illimitée et, de ce fait, empiéter sur le "noyau dur" des fonctionnaires»⁴⁷. L'Inspecteur partage cette préoccupation, étant donné qu'en 2002 un quart des VNU étaient recrutés au titre de cet arrangement, en dehors du tableau d'effectifs, et que la situation de certains d'entre eux a été régularisée après quatre années de service. L'Inspecteur n'ignore pas qu'il est nécessaire d'injecter à l'Organisation du sang neuf mais il pense que les EDL risquent d'être utilisés pour court-circuiter les procédures normales de recrutement ou de promotion. Leur prolifération devrait donc être maîtrisée, en dépit de leurs avantages sous forme de «souplesse et de rapidité dans le recrutement en période de vaches maigres»⁴⁸ et de la nécessité d'y recourir à des fins spécifiques.

105. Une autre modalité d'emploi utilisée par les VNU pour les neuf fonctionnaires du Centre de traitement de Chypre est le «contrat de services». Cet arrangement contractuel qui a été adopté par le PNUD en 1997 pour le personnel ne relevant pas du Règlement du personnel dépasse la durée acceptable d'un contrat de louage de services. Il s'agit d'un contrat souple et passe-partout qui peut s'adapter au contexte propre à chaque pays⁴⁹ et permet de recruter du personnel local pour des projets ou des activités qui seraient normalement sous-traitées et, en conséquence, sans être tenu par le tableau d'effectifs.

106. L'examen de la structure des postes et du taux d'occupation fait apparaître une prédominance des postes aux échelons intermédiaires et supérieurs, de nombreux postes L au siège et des fonctionnaires qui occupent des postes de classe supérieure à la leur. En principe, les postes L relevant de la série 200 du Règlement du personnel sont réservés aux agents engagés au titre de projets d'assistance technique. Ils peuvent être pourvus en dehors d'une procédure de sélection. Bien que ce type de fonctionnaires ne soient pas affectés par les roulements et que leurs contrats soient «exclusivement réservés aux VNU», le fait que

⁴⁶ ALD users' handbook, novembre 2000.

⁴⁷ A/52/30, rapport de la Commission de la fonction publique internationale pour l'année 1997, par. 237.

⁴⁸ Ibid, par. 236.

⁴⁹ UNDP/ADM/97/70.

presque un cinquième des Volontaires (18) de Bonn en fassent partie est source de préoccupation, étant donné qu'un grand nombre d'entre eux remplissaient des fonctions telles que celles de spécialiste de la gestion au bureau du Coordonnateur exécutif, spécialiste du soutien à la gestion au bureau du chef du Groupe de l'élaboration et des opérations, chef du Groupe recherche-développement, chef du Groupe du volontariat en ligne, fonctionnaire d'administration, analyste, etc.

107. Compte tenu de ce qui précède, l'Inspecteur estime que dans son rapport biennal sur les VNU au Conseil d'administration du PNUD, l'Administrateur devrait périodiquement prévoir une section sur la gestion des ressources humaines et fournir des statistiques comparées du nombre de postes, des sources de financement et types de contrats, de la répartition géographique des administrateurs et de la répartition hommes/femmes.

108. L'Inspecteur a pris note des progrès très sensibles accomplis dans le domaine du perfectionnement du personnel depuis la création d'une équipe en 2000. Un modèle d'apprentissage a été mis au point après les entretiens approfondis et l'organisation de réunions et d'ateliers. Mis en œuvre en 2003, le modèle combine apprentissage interne structuré et non structuré avec une formation extérieure et un soutien pédagogique. Dans le cadre de l'apprentissage structuré interne, la formation de groupe porte sur les aptitudes à l'animation, la communication et la résolution des conflits, le suivi du comportement professionnel, les compétences de supervision, de négociation, les langues et l'informatique (permis de conduire informatique international et système de planification des ressources). Une formation spécialisée en externe a été approuvée et financée pour une vingtaine de fonctionnaires. L'Inspecteur se félicite de ces efforts et encourage le programme à les poursuivre.

Voir les recommandations 7 et 8

VII. PROGRAMMATION ET PLANIFICATION FINANCIÈRE

A. Programmation

109. Les activités du programme des VNU répondent en principe aux buts et aux domaines d'intervention stratégiques énoncés dans le cadre de résultats stratégiques du PNUD, qui est le principal instrument de planification de ses programmes nationaux, régionaux et mondiaux. Ce cadre fixe six catégories d'objectifs: mise en place d'un environnement propice à un développement humain durable, élimination de la pauvreté, environnement, femmes, situations de développement particulières et appui à l'action des Nations Unies.

110. Stratégie 2000, qui porte sur la période 1997-2000, est le dernier document programmatique des VNU. Faisant suite à la stratégie précédente pour 1993-1996, il reprend, dans un ordre différent, les éléments du cadre de résultats stratégiques. Depuis, aucun autre document n'a été élaboré.

111. À l'heure actuelle, il existe trois niveaux de programmation: un cadre général fondé sur le mandat et sept objectifs principaux (quatre concernant les questions de programme et de politique générale, trois relatifs à la gestion et à l'administration) qui indiquent les grandes orientations sans préciser de résultats attendus ni de calendrier; un plan de travail glissant triennal qui traduit les sept objectifs en mesures concrètes; des plans annuels pour chaque groupe, section et unité. Les plans au niveau de l'unité administrative constituent la base sur laquelle sont élaborés les plans individuels. Il n'y avait pas d'instructions concernant les modalités et le calendrier de leur exécution.

112. Les responsables ont expliqué que l'adoption d'un nouveau cycle de planification répondait à des raisons pratiques, à savoir obvier à l'urgence de fin d'année quand il faut présenter de très nombreux rapports. Le plan glissant triennal est actualisé après le séminaire des hauts responsables organisé en février de chaque année. L'Inspecteur a noté qu'à leur réunion de mi-avril 2003, les hauts responsables avaient décidé que le plan de travail pour 2003-2005 serait finalisé dans la semaine. Ni l'équipe centrale de gestion qui s'est réunie une semaine après ni aucune réunion ultérieure n'ont néanmoins décidé

de l'adopter. En conséquence, en mai 2003, les plans annuels des unités administratives demeuraient au stade du projet.

113. Les responsables des VNU ne voient pas d'inconvénient à ce que le cycle de planification ne coïncide pas avec le cycle budgétaire puisqu'il s'agit d'un plan glissant et que les objectifs, pour l'essentiel, ne changent pas d'une année à l'autre. Seules les échéances sont modifiées selon qu'il convient. En principe, l'Inspecteur ne voit pas d'objection à cette façon de faire à condition que les plans annuels soient arrêtés avant la fin du premier trimestre, ce qui n'est pas le cas à présent.

114. Le plan de travail des VNU pour 2003-2005 comprend des objectifs, des résultats attendus et des activités par finalité mais aucun indicateur ni calendrier pour l'achèvement des activités. Apparemment, ces paramètres devraient figurer dans les plans des unités administratives mais en 2003 cela ne s'est vérifié que dans un cas. Le plan pour 2003 ne fixe pas moins de 179 activités à exécuter. Il est indispensable d'établir entre des activités aussi nombreuses un ordre de priorité, de désigner un responsable et de convenir d'un calendrier. Il est à noter qu'à sa réunion de janvier 2003, l'équipe centrale de gestion a défini 17 tâches prioritaires pour 2003 qui ont toutes été exécutées sauf deux. Sans indicateur, il est impossible de suivre et de mesurer de manière satisfaisante l'efficacité de l'exécution; dès lors, le risque de voir l'exécution retardée ou compromise est élevé.

115. Le programme des VNU ne pratique pas la budgétisation axée sur les résultats mais il devrait l'adopter dans le cadre de la planification en cours des ressources (2^e phase). Au moment des derniers entretiens, les responsables ignoraient toutefois dans quelle mesure cette dernière permettrait une planification et une budgétisation stratégiques. Pour le moment, la planification et l'établissement des rapports s'effectuent de concert avec le PNUD au moyen du plan de financement pluriannuel, du cadre de résultats stratégiques et du rapport annuel axé sur les résultats.

Voir la recommandation 9

B. Planification financière

116. Aux VNU, la planification financière est une opération à part. Le plan de travail n'est pas articulé au cycle budgétaire biennal et objectifs, ressources et résultats sont indépendants. On sait donc mal comment les ressources sont affectées pour atteindre les objectifs du programme.

117. Il n'existe pas non plus de budget détaillé. Toutes les ressources nécessaires/utilisées à la fois pour le programme et les activités d'appui pendant l'exercice biennal antérieur et l'exercice biennal en cours figurent dans un tableau intitulé «Tableau de planification des ressources des VNU – Prévision concernant les ressources disponibles et leur utilisation» joint en annexe au rapport biennal de l'Administrateur au Conseil d'administration du PNUD. Y sont indiquées les recettes et les dépenses, les ressources disponibles et leur utilisation étant classées par source de financement en deux catégories: ressources ordinaires du Fonds bénévole spécial et autres ressources.

118. Le Conseil d'administration du PNUD n'approuve, ni ne mentionne ce tableau de planification des ressources ni n'en prend note dans sa décision relative au rapport de l'Administrateur. Sa seule décision relative au cadre financier des VNU intervient lors de l'adoption du projet de budget du PNUD pour l'exercice biennal à l'appui des activités opérationnelles des Nations Unies dénommé budget biennal d'appui des VNU. Ce budget fait partie des autres ressources et ne représentait que 15 % du montant total des ressources des VNU en 2002.

119. Les renseignements qui figurent dans le tableau de planification des ressources des VNU ne sont pas assez détaillés pour fournir une image parfaitement transparente ni permettre aux organes délibérants de donner les orientations voulues. Par exemple, ne sont pas indiqués:

- Les missions de Volontaires directement financés par les institutions et les partenaires du programme, hors contributions en espèces, qui représentaient environ 70 % des autres ressources en 2000-2001;
- La répartition des ressources entre le siège et le terrain;
- La ventilation des ressources par programme;
- Les dépenses d'appui;
- Les recettes provenant des services rendus;
- Les postes à financer au moyen des ressources ordinaires et des autres ressources.

Voir la recommandation 10

C. Mécanismes de financement

120. Les recettes et les dépenses des VNU se sont régulièrement accrues au fil des ans comme le montre le tableau ci-après. Dans l'ensemble, cette croissance est supérieure à celle du nombre des Volontaires. Le programme jouit en fait d'une situation financière relativement «saine».

Tableau 5. Augmentation des ressources du programme et du nombre de Volontaires
(En millions de dollars des États-Unis)

| | 1996-1997 | 1998-1999 | 2000-2001 | 2002-2003 | 2003/1996 |
|-----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Solde en début d'exercice | 172,6 | 202,2 | 275,2 | 280,3 | +63 % |
| Utilisation des ressources | 122,5 | 150,8 | 210,3 | 206,5 | +69 % |
| Solde en fin d'exercice | 50,1 | 51,4 | 64,8 | 73,8 | +46 % |
| Engagements | 28,4 | 30,7 | 46,5 | 61,3 | +117 % |
| Solde des ressources non engagées | 21,7 | 20,7 | 18,3 | 12,5 | -43 % |
| Nombre de Volontaires | 3 620 | 4 383 | 5 090 | 5 300 | +46 % |

121. Trois problèmes financiers risquent toutefois de se poser, outre l'imprévisibilité du financement extrabudgétaire: le solde des ressources non engagées a diminué ces dernières années et il n'existe pas de réserve opérationnelle. Étant donné la nature du financement des VNU, le risque est faible et le programme pourrait y parer en créant une réserve opérationnelle.

122. Le programme n'a pas élaboré de stratégie de financement mais il finance ses opérations au moyen de différents mécanismes. Une partie de ses ressources proviennent du PNUD; les autres sources importantes sont l'ONU, ses fonds et programmes et les institutions spécialisées ainsi que des contributions d'États, y compris les ressources du Fonds bénévole spécial.

123. Il ressort du graphique ci-après que les partenaires du système des Nations Unies, autres que le PNUD, sont les principaux bailleurs de fonds du programme, à concurrence de 50 % en 2002. Il ne s'agit toutefois pas de contributions en espèces mais de la valeur des missions de Volontaires directement financées par le Département des opérations de maintien de la paix (73 %) et d'autres fonds et programmes de l'ONU, tels que le HCR, le PAM, etc.



124. Le deuxième bailleur de fonds par ordre d'importance est le PNUD, avec 27 % des ressources en 2002, dont 15 % représentent la contribution du Programme au budget biennal d'appui et 12 % la valeur des missions de Volontaires au titre de projets ou de programmes financés par le PNUD.

125. Le PNUD qui n'assure que 12 % du financement total prend à sa charge 48 % environ de l'ensemble des missions de Volontaires alors que les partenaires des Nations Unies qui assuraient 50 % du financement en prenaient en charge 49 %. La raison en était que le PNUD employait davantage de Volontaires nationaux, dont le coût est moindre alors que le Département des opérations de maintien de la paix recrute principalement ou exclusivement des Volontaires internationaux.

126. Le financement d'environ 80 % du montant total des dépenses est assuré grâce aux crédits émanant du budget du PNUD et au remboursement de services à des tiers qui leur sont directement imputés. Cela assure aux opérations des VNU une certaine stabilité.

127. Les contributions en espèces qui sont moins prévisibles et ne sont pas toujours reçues ponctuellement représentaient presque 20 % des dépenses. Les autres ressources au titre de fonds d'affectation spéciale, du financement intégral et d'arrangements relatifs à la participation aux coûts représentaient 16 % des moyens de financement en 2002. Le programme n'étant pas habilité à gérer des fonds d'affectation spéciale, il a préféré recourir aux deux autres arrangements financiers ces dernières années, en particulier au financement intégral. En 2002, les contributions au Fonds bénévole spécial ont permis de financer 7 % des dépenses. La tendance est à l'augmentation de ces contributions en espèces. Bien que leur part demeure modeste, elles devraient dépasser la contribution du PNUD au budget biennal d'appui en 2002-2003. Elles répondent toutefois à des objectifs différents et sont donc complémentaires.

Le budget biennal d'appui

128. L'Inspecteur a noté que la part du budget biennal d'appui dans l'ensemble des ressources avait décliné pour passer de 26 % du montant total des contributions en 1996-1997 à 16 % en 2002-2003. En particulier, la composante financée par les contributions Volontaires versées au PNUD a diminué de 25 % comme indiqué dans le tableau ci-après.

129. En revanche, la composante «autres ressources» du budget a progressivement augmenté en parallèle à la croissance ces dernières années des activités du programme non financées par le PNUD, telles que les activités de maintien de la paix de l'ONU. Cette augmentation n'a pas pu compenser la diminution des crédits alloués par le PNUD et le budget global a été réduit de 5 %.

130. Le budget servant à financer l'administration de base de l'ensemble du programme et à apporter un appui opérationnel aux Volontaires sur le terrain, une baisse de 5 % influe directement sur les opérations.

Tableau 6. Le budget biennal d'appui
(En millions de dollars des États-Unis)⁵⁰

| Budget biennal d'appui | 1996-1997 | 1998-1999 | 2000-2001 | 2002-2003 | (Pourcentage) 2003/1996 |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------------|
| Ressources ordinaires (montant brut) | 32,8 | 30,4 | 29,2 | 28,7 | -12,5 |
| Ressources ordinaires (recettes) | 0,0 | 1,0 | 2,0 | 4,2 | +400 |
| Ressources ordinaires (montant net) | 32,8 | 29,4 | 27,2 | 4,5 | -25 |
| Autres ressources | 3,1 | 2,3 | 5,5 | 5,7 | +84 |
| Total, ressources (montant brut) | 35,9 | 32,7 | 34,7 | 34,4 | -4 |
| Total, ressources (montant net) | 35,9 | 31,7 | 32,7 | 30,2 | -5 |

131. Le montant total du budget s'est élevé à 32,6 millions de dollars au cours du dernier exercice biennal, l'essentiel des dépenses étant consacré aux postes et aux autres dépenses de personnel (environ 60 %), aux consultants/EDL et aux dépenses de fonctionnement.

Le Fonds bénévole spécial

132. Le Fonds bénévole spécial remonte à la création des VNU en 1970 lorsque l'Assemblée générale a lancé dans sa résolution 2659 (XXV) un appel pour «appuyer les activités des Volontaires des Nations Unies»⁵¹. Aux termes de la décision 88/38 du Conseil d'administration⁵², le Fonds devait financer notamment les projets pilotes et expérimentaux. Aux termes de sa décision 98/13, le Conseil d'administration a décidé «qu'il convient de financer sur le Fonds bénévole spécial les évaluations stratégiques, thématiques et intersectorielles ainsi que de contribuer aux activités de suivi des Volontaires et aux projets exécutés par le programme des Volontaires des Nations Unies»⁵³.

133. L'Inspecteur a eu du mal à analyser les données du Fonds concernant l'emploi stratégique de ses ressources et la logique du volume des dépenses, des engagements et des ressources non engagées. Il est à noter qu'une étude indépendante du Fonds réalisée en 2000 avait mis l'accent sur la nécessité d'un emploi mieux ciblé et plus stratégique des ressources. Afin de convaincre les bailleurs de fonds d'atteindre l'objectif de contributions de 10 millions de dollars – comme demandé par l'Administrateur dans son rapport – et permettre au Conseil d'administration de prendre des décisions en connaissance de cause, il serait souhaitable d'améliorer la présentation des emplois du Fonds et de ventiler, dans les futurs rapports, les dépenses du programme.

Principaux bailleurs de fonds

134. En 2000-2001, différents pays donateurs ont versé au programme des VNU des contributions en espèces d'un montant de 34,9 millions de dollars, dont 20 % au Fonds bénévole spécial et 80 % aux autres ressources (fonds d'affectation spéciale, financement intégral et participation aux coûts). Ces contributions étaient en augmentation de 12 % par rapport à l'exercice biennal précédent. En 2002 cependant, elles ont stagné par rapport à la première année de l'exercice biennal précédent.

⁵⁰ DP/2001/21, 29 juin 2001, tableau 9, p. 60.

⁵¹ Par. 4.

⁵² Décision du 1^{er} juillet 1988, sect. B, par. 4.

⁵³ Décision du 19 juin 1998, par. 8.

135. Les principaux pays donateurs ont été les suivants: Japon (22 %), Allemagne (11 %), Italie (10 %), Espagne (10 %), Belgique (9 %), Finlande (7 %), Irlande (5 %), Pays-Bas (5 %) et Suisse (3 %).

136. La plupart des contributions étaient versées spécialement pour financer certaines causes, à l'exception de celles au FBS et les fonds d'affectation spéciale du Gouvernement japonais. Le programme a indiqué que l'affectation a priori n'était pas en soi un problème. Ce qui importait davantage c'était d'obtenir que les contributions soient versées rapidement. Dans l'examen annuel de la situation financière, 2000⁵⁴, l'Administrateur du PNUD a indiqué que les contributions au titre de 2000 reçues en 2001 s'étaient élevées à quelque 3,9 millions de dollars, la plupart au titre du financement intégral, soit 17 % des contributions pour l'année.

137. Le montant total des contributions émanant du secteur privé, de fondations, d'institutions financières internationales et d'organismes des Nations Unies s'est élevé à 1,7 million de dollars (5 %). Les fonds d'origine privée, quoique modestes, se sont accrus ces dernières années, passant de six interventions en 2000 pour un montant de 90 000 dollars à 25 missions en 2002 pour 345 000 dollars. C'est un mode de financement qu'il convient de considérer plus avant.

Voir la recommandation 11

Frais généraux

138. L'imputation des frais généraux sur les organismes des Nations Unies et les donateurs pour couvrir les dépenses administratives d'appui constitue une autre source de recettes. Elle s'opère comme suit: 10 % des coûts directs des Volontaires aux organismes des Nations Unies, 10 % aux donateurs au titre des fonds d'affectation spéciale (8,5 % pour le programme et 1,5 % pour les bureaux de pays du PNUD) et du financement intégral et 8 % au Département des opérations de maintien de la paix. Ce dernier taux est plus faible car une partie des services d'appui sont fournis par la mission et imputés sur son budget.

139. Alors que les frais généraux imputés au Département des opérations de maintien de la paix sont apparemment conservés par les VNU, tous les autres sont restitués au PNUD et comptabilisés en compensation de la partie du budget biennal d'appui qu'il finance. En outre, les bureaux de pays du PNUD imputent au programme un taux forfaitaire de 2,5 % au titre de tous les Volontaires, qu'ils soient financés ou non par le PNUD. La justification des différentes retenues opérées par le PNUD n'apparaît pas clairement.

140. Le PNUD a également reçu 560 000 dollars au cours du dernier exercice biennal au titre des services centraux fournis aux VNU par le Bureau de la gestion, le Bureau de l'Administrateur, le Bureau de l'audit et des études de performance et le secrétariat du Conseil d'administration. Cette somme représentait 8 % du montant total du budget biennal d'appui en 2001.

VIII. SUIVI, ÉVALUATION ET PRÉSENTATION DE RAPPORTS

141. Tous les deux ans, en année paire, l'Administrateur du PNUD présente les résultats des activités du programme des VNU dans son rapport au Conseil d'administration. Depuis 1998, le programme élabore en outre un rapport annuel afin de mieux informer ses partenaires de ses principales activités et des faits nouveaux survenus durant l'année. Ce rapport reprend les catégories du cadre de résultats stratégiques du PNUD et non les objectifs particuliers du plan de travail. Les activités du programme sont présentées/diffusées dans le même cadre et en même temps que les autres activités du PNUD dans quatre rapports au moins: le rapport annuel de l'Administrateur, le rapport annuel axé sur les résultats, le rapport d'activité concernant le plan de financement pluriannuel et le rapport annuel de l'Administrateur sur

⁵⁴ DP/2001/22, 25 juillet 2001.

l'évaluation. En général, il s'agit de rapports d'information; selon l'Inspecteur, ils gagneraient à développer l'aspect analytique.

142. Il n'existe pas de véritable mécanisme pour suivre et évaluer les résultats et incidences des activités des VNU et les comparer aux buts et aux objectifs du plan de travail. L'application de ce dernier fait l'objet d'un suivi trimestriel au cours des réunions de hauts responsables. Toutefois, ni la fréquence ni le contenu des rapports de ces réunions n'ont permis un suivi normal et précis des résultats. Les rapports de gestion établis pour ces réunions, essentiellement en Power Point, contenaient des données utiles sur des questions très précises, mais n'analysaient guère l'état d'avancement des activités en fonction des objectifs du plan de travail. Aucune analyse d'ensemble, périodique ou annuelle n'est établie pour comparer les résultats aux objectifs énoncés dans le plan de travail ni déterminer les raisons des échecs ou des insuffisances et proposer des remèdes. L'absence de véritables mécanismes de suivi de même que celle de concentration sur un nombre plus réaliste d'activités s'est traduite par des retards dans l'exécution de certains projets et de certaines tâches, comme on l'a fait observer à différentes reprises dans le présent rapport.

143. Le Groupe de l'évaluation est chargé d'élaborer des évaluations thématiques et stratégiques des différents aspects du programme des VNU. Il formule et diffuse des directives à cette fin et veille à dégager des enseignements généraux des évaluations, à ce qu'ils soient discutés et que ces dernières se révèlent constructives.

144. Avant 1998, la fonction d'évaluation était peu usitée. On l'a dit, en 1998, les ressources du Fonds bénévole spécial ont servi à renforcer la capacité du programme en matière d'évaluation. Les VNU ont ensuite demandé à des consultants extérieurs d'effectuer des études stratégiques et de projet à l'élaboration et à la conception desquelles ont participé des bénéficiaires. Au cours de l'exercice biennal 2000-2001, quelque 380 000 dollars provenant du Fonds bénévole spécial ont été consacrés aux évaluations. Des consultants extérieurs indépendants ont réalisé trois évaluations stratégiques et 23 examens et évaluations thématiques de programmes de pays ou de projets concernant les activités menées dans près de 40 pays.

145. L'objet d'une évaluation est déterminé après consultation des sections des opérations et des responsables. Le Coordonnateur exécutif choisit et approuve en dernier ressort. Tous les projets financés au moyen du Fonds bénévole spécial sont également évalués ainsi que ceux au titre de fonds d'affection spéciale, lorsque l'accord passé avec le donateur l'exige.

146. Les évaluations sont réalisées en conformité avec le projet de directive figurant dans le manuel du PNUD intitulé «Suivi et évaluation dans une perspective de résultats». La mise au point définitive de ces directives, attendue depuis plus de trois ans, a été reportée à 2004.

147. Le programme des VNU ne dispose pas de véritable système permettant de suivre la mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue d'évaluations. Un rapport faisant la synthèse des résultats de toutes les évaluations est élaboré chaque année, examiné par les fonctionnaires du siège et diffusé sur le terrain. De plus, le chef du Groupe de l'évaluation participe au Comité d'examen des projets pour veiller à ce que les nouveaux projets bénéficient des enseignements retirés des évaluations précédentes. Deux mesures importantes ont été prises en 2003 dans la perspective d'un système de suivi. Premièrement, un tableau a été élaboré sur papier pour suivre la mise en œuvre des recommandations et il est actuellement utilisé pour la première fois dans une étude de pays. Pour qu'un tel système soit efficace, vu le grand nombre et la diversité des évaluations réalisées, il faudrait toutefois élaborer une base de données pour évaluer la mise en œuvre de chaque recommandation et en rendre compte. Le chef du Groupe de l'évaluation a dit envisager d'élaborer une cybermatrice mais qu'il avait été décidé de surseoir à la deuxième phase de la planification des ressources pour savoir dans quelle mesure il était possible de s'en servir à des fins de suivi. Selon l'Inspecteur, la décision de reporter la mise en œuvre d'un outil de gestion aussi important ne devrait être prise qu'à condition de savoir comment et quand une autre formule pourrait être disponible.

148. Deuxièmement, il a été décidé qu'à partir de la mi-2003, le Groupe de l'évaluation rendrait compte à la réunion de hauts responsables de la mise en œuvre du plan d'évaluation et du suivi des évaluations. Faute de temps, cela est malheureusement resté lettre morte. Un examen de la mise en œuvre du plan d'évaluation pour 2002 aurait fait apparaître que sur les 34 évaluations stratégiques, de projet ou thématiques prévues, 62 % avaient été achevées ou étaient en cours, et que les autres avaient été reportées ou annulées.

Voir la recommandation 12

149. Il existe un autre type d'évaluation particulièrement important: le système d'établissement des rapports périodiques. Pour le programme des VNU, il est essentiel de connaître l'opinion des Volontaires qui contribuent à mettre en œuvre les objectifs du programme. D'un autre point de vue, le système pourrait répondre au souci de certains États Membres et organismes de coopération quant à la nécessité de mieux évaluer les résultats du travail des Volontaires.

150. Après la suppression il y a deux ans de l'ancien système qui n'était guère efficace et faisait l'objet de critiques, un nouveau système a été enfin adopté en avril 2003. Il s'applique à la fois aux Volontaires à long terme et à court terme titulaires de contrats de plus d'un mois. Il a été mis à l'essai à la fin de la première période en juillet 2003 et est en cours d'ajustement pour rendre son utilisation plus facile. La nouvelle version devrait être prête en janvier 2004. Reste à obtenir, en particulier des superviseurs, qu'il soit mis en œuvre. Au moment de l'élaboration du présent rapport, fin septembre 2003, il était appliqué à 35 % des Volontaires et par 10 % des superviseurs. Ultérieurement, le système devra être adapté aux missions de durée inférieure à un mois.

Voir la recommandation 13

IX. CONTRÔLE

151. Le programme des VNU relève de la compétence des mécanismes de contrôle du PNUD. Le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU exerce un contrôle externe à l'occasion de la certification biennale des comptes du PNUD. Il est périodiquement rendu compte au Conseil d'administration du PNUD du degré d'application des recommandations faites par le Comité des commissaires.

152. Le Bureau de l'audit et des études de performance du PNUD assume les fonctions d'audit interne pour le programme. Le dernier audit interne a été réalisé il y a six ans en 1997. Il s'est révélé très utile. Un plan de suivi a été élaboré et son exécution contrôlée. En reconnaissance du travail accompli pour mettre en œuvre les recommandations de l'audit, le Bureau a décerné au programme des VNU un certificat d'appréciation.

153. Auparavant, il semble qu'aucun audit interne n'avait été réalisé pendant de nombreuses années. Le prochain devait avoir lieu pendant l'exercice biennal en cours, mais il a été reporté à plus tard en raison de l'étude du CCI. Il est recommandé d'instaurer un cycle d'examen périodique.

154. Le Bureau de l'audit et des études de performance du PNUD assume également des fonctions d'investigation à la demande de la direction des VNU ou du PNUD lorsqu'un audit ordinaire fait apparaître des irrégularités. Il n'est par ailleurs pas certain que les Volontaires en poste dans d'autres fonds et programmes de l'ONU ou institutions spécialisées relèvent de leur service d'enquête comme cela a récemment été le cas avec le HCR. Aux termes de l'article 2.4 du Mémoire d'accord passé avec le Département des opérations de maintien de la paix, les Volontaires des Nations Unies sont assujettis aux règles et aux procédures du programme des VNU en matière disciplinaire. Ils sont toutefois tenus de collaborer sans réserve avec toute enquête que la mission aurait à diligenter.

Voir les recommandations 14 et 15.

PROGRAMME DES VOLONTAIRES DES NATIONS UNIES (VNU)

Organigramme

