

**EXAMEN DE LA GESTION ET DE L'ADMINISTRATION DE L'ORGANISATION
DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE (OACI)**

Rapport établi par

Victor Vislykh

Corps commun d'inspection

Genève 2007



Nations Unies

**JIU/REP/2007/5
FRANÇAIS**

**EXAMEN DE LA GESTION ET DE L'ADMINISTRATION DE L'ORGANISATION
DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE (OACI)**

Rapport établi par

Victor Vislykh

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2007

Traduit de l'anglais par "OACI"

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Examen de la gestion et de l'administration de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) JIU/REP/2007/5

Principales constatations et conclusions

- Étant donné l'importance de la fonction d'information, il conviendrait d'établir une équipe multidisciplinaire qui formulerait une stratégie pour la mise en place à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) d'un programme dynamique d'information extérieure.
- Des politiques plus dynamiques axées sur les résultats sont nécessaires pour faciliter la représentation géographique équitable, pour améliorer la composition par âge du personnel grâce au recrutement d'administrateurs moins chevronnés et pour promouvoir la planification de la succession, la transmission des connaissances et la mémoire institutionnelle.
- Il faudrait modifier la politique du personnel en offrant un nombre limité de nominations à durée déterminée à des experts très spécialisés afin de faciliter l'influx constant des meilleurs experts à l'Organisation.
- Les activités de la technologie de l'information et des communications (TIC) continuent d'être fragmentées à l'OACI et elles ne sont pas toutes gérées par la Section de la technologie de l'information et des communications. Il faudrait mettre au point une stratégie TIC globale qui comprendrait des services de conférence entièrement informatisés pour tirer pleinement parti de toute nouvelle technologie pertinente, notamment pour le matériel de vote et les services de conférence électroniques.
- Les services linguistiques et des publications absorbent 21,5 % du budget. Le coût élevé des services de conférence découle peut-être du grand nombre de réunions que l'Organisation tient tous les ans. Elle devrait envisager de s'aligner sur les meilleurs usages pratiqués dans les autres institutions des Nations Unies en réduisant la fréquence des séances du Conseil et de ses organes auxiliaires et en tenant son Assemblée tous les deux ans.

Recommandations à soumettre aux organes délibérants

Recommandation 1

Le Conseil devrait charger le Secrétaire général d'engager des experts extérieurs indépendants qui procéderaient à une évaluation approfondie des ressources humaines et financières de l'Organisation dont celles des bureaux régionaux. Cette évaluation serait bienvenue en raison des efforts que l'Organisation fait actuellement pour se réformer et de ses difficultés financières actuelles qui appellent une amélioration de l'efficacité et de l'efficience.

Recommandation 2

En tenant compte des meilleurs usages suivis dans d'autres organisations des Nations Unies le Conseil devrait envisager :

- a) d'établir un plan à long terme pour que l'Assemblée se tienne tous les deux ans pendant trois semaines au maximum, comme c'est le cas dans d'autres organisations du système des Nations Unies, pour faciliter l'efficacité de la prise de décisions et de la gouvernance à l'OACI ;
- b) d'adopter un budget biennal pour améliorer la planification, dans le contexte de l'adoption d'un cycle biennal pour l'Assemblée ;
- c) de rationaliser le nombre de séances du Conseil et de ses organes auxiliaires afin de réduire le fardeau administratif global que ces séances font peser sur le Secrétariat.

Recommandation 3

Le Conseil devrait prendre des mesures pour veiller à ce que le partage des responsabilités entre les organes délibérants et le chef du Secrétariat soit pleinement respecté dans la pratique et que le Secrétaire général soit autorisé à recruter et à promouvoir le personnel à tous les postes budgétaires de toutes les classes de l'Organisation, sans demander préalablement avis au Conseil.

Recommandation 4

Dans l'attente du résultat de l'évaluation des besoins, le Conseil devrait encourager les États membres et les groupes régionaux à assumer plus de responsabilités pour la conduite des activités dans leurs régions respectives.

Recommandation 9

Le Conseil devrait affecter à la formation des ressources financières réalistes, d'au moins 1 %, mais de préférence de 2 à 3 % du budget ordinaire. L'accent devrait être mis sur la formation à la gestion et à la technologie de l'information pour répondre aux besoins actuels et futurs de l'Organisation.

Recommandation 13

Le Conseil devrait affecter plus de ressources au Bureau de l'évaluation des programmes, de la vérification et de l'examen de la gestion pour garantir son indépendance financière.

Recommandation 14

Le Conseil devrait accélérer la mise au point du mandat de l'organe de contrôle, conformément aux normes décrites dans le rapport du CCI intitulé « Lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies » (JIU/REP/2006/2).

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>	
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	iv	
ABRÉVIATIONS.....	vii	
<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	
I. INTRODUCTION.....	1-9	1
II. SITUATION GÉNÉRALE DE L'ORGANISATION.....	10-17	3
III. ORGANES DÉLIBÉRANTS ET CHEF DU SECRETARIAT.....	18-32	5
A. L'Assemblée	18-27	5
B. Responsabilités du chef du Secrétariat	28-32	7
IV. PLANIFICATION STRATÉGIQUE, FINANCIÈRE ET OPÉRATIONNELLE.....	33-49	9
A. Bureaux régionaux.....	33-41	9
B. Répartition des tâches au sein du Secrétariat.....	42-49	11
V. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	50-70	13
A. Barèmes de traitements.....	51-52	13
B. Promotions à titre personnel	53-56	13
C. Questions de représentation et d'égalité	57-64	14
D. Formation.....	65-70	17
VI. SERVICES D'APPUI CENTRAUX.....	71-81	19
A. Technologie de l'information et des communications.....	71-75	19
B. Sous-Direction des services linguistiques et des publications.....	76-81	20
VII. SUPERVISION	82-91	22
A. Supervision externe.....	82-83	22
B. Bureau de l'évaluation des programmes, de la vérification et de l'examen de la gestion	84-88	22
C. Organe de contrôle.....	89-91	23
ANNEXE		
I. Aperçu de la suite donnée par les organisations participantes aux recommandations du CCI.....		25

ABRÉVIATIONS

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BAR	Budget axé sur les résultats
CCI	Corps commun d'inspection
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
EAO	Bureau de l'évaluation des programmes, de la vérification et de l'examen de la gestion
GAR	Gestion axée sur les résultats
IPSAS	Normes comptables internationales du secteur public
IRIS	Système intégré d'information sur les ressources
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RGE	Représentation géographique équitable
TI	Technologie de l'information
TIC	Technologie de l'information et des communications
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UPU	Union postale universelle

I. INTRODUCTION

1. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) tire son origine de la Conférence de Chicago de 1944 à laquelle 52 États ont signé la Convention relative à l'aviation civile internationale. L'Organisation est née officiellement en 1947 lorsque ces États sont convenus de collaborer pour promouvoir la coopération internationale et le niveau le plus élevé d'uniformité des règlements, des normes et des procédures dans tous les domaines de l'aviation civile. Au cours des ans, l'activité centrale de l'Organisation a évolué passant de la formulation de normes à une action plus axée sur la supervision, la sécurité, la sûreté et la protection de l'environnement. Cette évolution a mis en lumière la nécessité de réévaluer les programmes et les mandats de l'OACI pour les rendre plus pertinents et plus adaptés à la réalité, et pour améliorer l'utilisation des ressources et l'efficacité de la prestation des services.
2. Ayant jugé qu'un « examen de la gestion et de l'administration de l'Organisation de l'aviation civile internationale » viendrait à point, le Corps commun d'inspection (CCI) a décidé d'inscrire pareil examen au programme de ses travaux de 2006. Cet examen fait partie d'une série d'examens de la gestion et de l'administration d'organisations participantes que le CCI a entrepris.
3. L'examen a pour objet de mettre en lumière des domaines dans lesquels l'administration et la gestion de l'OACI pourraient être améliorées, pour ce qui est en particulier de la gestion axée sur les résultats, de la planification, de la programmation et de la budgétisation ; de la gestion des ressources humaines et de la gestion de l'information et des mécanismes de supervision. L'examen a porté sur les usages de l'Organisation en matière d'administration et de gestion et il tient compte d'initiatives récentes que l'Organisation a prises dans ce domaine.
4. En raison de la limitation des ressources, le présent rapport porte essentiellement sur le Programme ordinaire (financé par les contributions des États) de l'OACI. D'autres domaines tels que la coopération technique, les fonds conjoints et les contributions volontaires, qui sont certes importants pour les travaux de l'Organisation, n'ont pas été examinés en détail.
5. Conformément aux normes et lignes directrices internes du CCI et de ses procédures de travail, la méthode suivie pour établir le présent rapport comporte un examen préliminaire, des questionnaires, des entrevues et une analyse approfondie. Un questionnaire détaillé a été envoyé à l'OACI et sur la base des réponses reçues, l'Inspecteur s'est entretenu avec des fonctionnaires du siège de l'OACI ainsi que du Bureau Europe et Atlantique Nord.
6. Pour préparer ce rapport, l'Inspecteur s'est efforcé de procéder par comparaison avec les meilleures pratiques d'autres organisations du système des Nations Unies, mais sans jamais oublier les caractéristiques propres à l'OACI au sein du système.
7. Il a été demandé au Secrétariat de l'OACI d'émettre sur le projet de ce rapport des avis dont il a été tenu compte pour y mettre la dernière touche. Conformément à l'article 11.2 des statuts du CCI, la version finale du rapport a été mise au point après consultation entre les inspecteurs pour que ses conclusions et recommandations soient validées collectivement.
8. Pour faciliter le traitement du rapport, l'application de ses recommandations et leur suivi, l'Annexe 1 contient un tableau qui indique si telle ou telle recommandation appelle une décision de l'organe directeur de l'OACI ou si le Secrétaire général peut lui donner suite.

9. L'Inspecteur souhaite remercier tous ceux qui l'ont aidé à établir le présent rapport, en particulier toutes les personnes qu'il a rencontrées et qui lui ont aimablement fait bénéficier de leurs connaissances et de leur expertise.

II. SITUATION GÉNÉRALE DE L'ORGANISATION

10. L'OACI est une institution spécialisée des Nations Unies qui offre à ses États membres un appui, des techniques, ainsi que des possibilités de planification et de développement dans le domaine de l'aviation. L'Organisation a grandement contribué à la formulation de normes, de principes et de techniques de la navigation aérienne internationale et aussi à la planification du transport aérien international. Pour ce qui est des réformes de ses activités d'administration et de gestion, elle n'a cependant pas assez bien suivi l'évolution d'autres institutions du système des Nations Unies, ce qui est particulièrement évident dans les domaines de la technologie de l'information et des communications ainsi que des services de conférence et linguistiques.

11. L'Inspecteur est d'avis qu'un examen et une évaluation approfondis des besoins au siège contribueraient beaucoup à propulser l'Organisation vers un niveau auquel la culture, les politiques et les pratiques de son administration et de sa gestion atteindraient celui d'autres organisations du système des Nations Unies. Les vérificateurs internes et le Commissaire aux comptes de l'OACI ont certes effectué des audits réguliers de certains aspects des travaux du Secrétariat, mais il n'a jamais été procédé à un examen complet des ressources dont le Secrétariat a besoin. Une telle évaluation viendrait à point en raison des efforts permanents que l'Organisation fait pour se réformer et de ses difficultés financières actuelles qui exigent l'amélioration de son efficacité et de son efficience.

12. Une évaluation à l'échelon de l'ensemble du Secrétariat contribuerait à préciser les besoins en matière de finances et de ressources humaines, à intégrer les stratégies pour rehausser la qualité des résultats en dépit des limitations financières, et à assurer que les principaux piliers de la création d'un solide système de gestion axée sur les résultats (GAR)¹ apparaissent clairement dans les réformes entreprises par l'Organisation.

13. Plusieurs institutions spécialisées des Nations Unies ont récemment entrepris pareils examens et évaluations approfondis des besoins, de leur propre initiative ou pour donner suite à une recommandation du CCI. Une de ces recommandations a été adressée à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) en 2005 et un cabinet de consultants indépendant a entrepris cette évaluation.² En 2001, le Conseil de l'Organisation maritime internationale (OMI) a de sa propre initiative invité son Secrétaire général à organiser un examen de son Secrétariat en vue d'évaluer son efficacité et son efficience.³ Il a été procédé à un examen indépendant et les recommandations auxquelles il a abouti ont été utilisées pour faire progresser la réforme de l'OMI.⁴

14. Les principales parties prenantes de l'OACI souhaiteraient sans doute qu'il soit procédé à un examen externe objectif et complet de la situation de l'Organisation, qui mettrait en lumière les domaines dans lesquels des modifications pourraient être apportées

¹ Dans le rapport du CCI intitulé « Synthèse du rapport en trois parties sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies », les inspecteurs ont conclu que la mise au point d'un système solide de GAR doit nécessairement reposer sur la planification, la programmation, la budgétisation, le contrôle et l'évaluation, la délégation de pouvoirs, la responsabilisation et la gestion du rendement et des contrats du personnel (JIU/REP/2004/5).

² JIU/REP/2005/1.

³ Challenges, Opportunities and Evolution: Review of the Secretariat of the International Maritime Organization, Mannet, Suisse, mars 2001.

⁴ Document de l'OMI C 88/12 (a) Note du Secrétaire général : « Application du Programme de réformes : Rapport d'avancement », 26 mars 2002, et document C 86/9/Add.1 Annexe « Réponses du Secrétaire général au rapport Mannet », 12 juin 2001.

pour la moderniser et utiliser ses ressources de manière plus performante. Le CCI ne dispose pas des ressources qui lui permettraient d'entreprendre une telle activité mais il recommande qu'un cabinet de consultants spécialistes des institutions des Nations Unies soit retenu après un appel à la concurrence pour procéder à l'évaluation complète des besoins.

15. L'Inspecteur estime que l'examen et l'évaluation des besoins devraient être entrepris d'urgence pour rationaliser les besoins, mécanismes et systèmes actuels concernant les ressources humaines au siège de l'OACI et qu'il faudrait envisager d'élargir cet examen aux bureaux régionaux. Dans l'ensemble, cet examen devrait viser à renforcer l'Organisation et à établir comment elle peut se préparer au mieux à relever ses défis que présentent à court et long termes ses finances et ses ressources humaines. L'évaluation devrait comprendre un examen des postes et des fonctions ainsi que des besoins en matière de dépenses et de recettes en vue de moderniser la gestion et l'administration. Elle devrait s'inscrire dans le contexte du cadre de référence de la GAR décrit dans le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Synthèse du rapport en trois parties sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies » (JIU/REP/2004/5).

16. Pour accélérer tout ce processus, des experts extérieurs indépendants devraient être retenus à l'issue d'un appel international à la concurrence ; sur la base d'un mandat détaillé, ils procéderaient à un vaste examen des ressources humaines et financières. Cet examen devrait être effectué dès que possible.

17. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources.

Recommandation 1

Le Conseil devrait charger le Secrétaire général d'engager des experts extérieurs indépendants qui procéderaient à une évaluation approfondie des ressources humaines et financières de l'Organisation. Les besoins des bureaux régionaux devraient eux aussi être évalués.

III. ORGANES DÉLIBÉRANTS ET CHEF DU SECRÉTARIAT

A. L'Assemblée

18. La Convention relative à l'aviation civile internationale dispose que l'Organisation se compose de l'Assemblée, du Conseil et d'un secrétariat. L'Assemblée, qui comprend les représentants de tous les États contractants, est l'organe souverain de l'OACI. Elle se réunit tous les trois ans pendant environ deux semaines pour examiner les activités de l'Organisation, établir des politiques générales et adopter un budget triennal.

19. Or, dans le contexte de l'évolution technologique et systémique rapide de l'aviation, l'intervalle de trois ans actuel entre les sessions de l'Assemblée semble limiter l'efficacité de la prise de décisions, du fait surtout de la limitation des pouvoirs qu'a le Conseil, qui dirige l'Organisation pendant les intersessions, d'établir les budgets ou d'approuver les crédits budgétaires. L'intervalle de trois ans entre les sessions de l'Assemblée ne correspond pas à celui de la grande majorité des autres institutions du système des Nations Unies qui réunissent leur organe législatif suprême tous les ans ou tous les deux ans. De plus, parce que l'Assemblée ne se réunit que tous les trois ans et uniquement pendant deux semaines environ, elle a beaucoup à faire pour traiter des questions de fond qui confrontent l'OACI.

20. L'Inspecteur a observé qu'il est possible de convoquer des sessions extraordinaires de l'Assemblée à tout moment à l'initiative du Conseil ou à la demande d'au moins un cinquième des États contractants, mais il estime que l'Organisation devrait établir un plan à long terme pour tenir ses sessions tous les deux ans afin de faciliter la prise de décisions et la gouvernance à l'OACI.

21. Au cas où l'OACI envisagerait d'adopter un cycle biennal des sessions de son Assemblée, elle devrait avoir à l'esprit d'importantes considérations, par exemple la nécessité d'amender la Convention relative à l'aviation civile internationale. Elle devrait dans ce contexte penser aussi au cycle des séances et des élections du Conseil et à modifier le cycle de planification du programme du Secrétariat. Il lui est donc recommandé d'établir un plan à long terme progressif et méthodique en consultant pleinement toutes les parties prenantes avant de procéder à tout changement. Pareil plan devrait être accompagné d'un calendrier et de points de repère appropriés pour évaluer son progrès.

22. Dans de nombreuses institutions spécialisées des Nations Unies, l'organe directeur n'est pas permanent ni résident et il se réunit au maximum deux fois par an. Au cas où l'OACI envisagerait d'adopter un cycle biennal, elle devrait aussi envisager de rationaliser graduellement le nombre des séances du Conseil et de ses organes auxiliaires afin de réduire la charge administrative globale que ces séances font peser sur le Secrétariat. Lorsqu'elle envisagera un tel changement, l'OACI devrait étudier les meilleures pratiques suivies par d'autres institutions spécialisées des Nations Unies.

23. En raison du cycle triennal actuel des sessions de l'Assemblée, le budget est approuvé tous les trois ans lui aussi, car c'est l'Assemblée qui l'adopte et qui gère les mécanismes financiers de l'Organisation.⁵

24. Au cours de ses entretiens, l'Inspecteur a appris que le cycle triennal du budget de l'Organisation soulève certaines préoccupations. Il a été noté qu'un tel cycle complique les prévisions et la planification. Il était jugé que cette période était trop longue pour que

⁵ Doc 7515/12.

l'évolution des taux de change et des prix d'achat puisse être prévue de façon réaliste. Un cycle plus bref améliorerait la planification des programmes et permettrait de prévoir plus pragmatiquement les recettes et les dépenses.

25. La plupart des organisations du système des Nations Unies ont tendance à adopter un cycle budgétaire biennal comme l'a notamment fait récemment l'Union postale universelle (UPU). À cet égard, l'UPU souhaitait surtout aligner son usage sur celui d'autres institutions spécialisées des Nations Unies et assouplir la réalisation de ses programmes et l'établissement de son budget.⁶ L'adoption d'un budget biennal a facilité la réalisation des objectifs et des stratégies et l'application des tactiques qui constituent le plan stratégique de l'Union.

26. L'OACI est la seule organisation du système dont le cycle soit triennal.⁷ L'Inspecteur note que l'Organisation considère que son budget est composé de trois budgets annuels approuvés ensemble et n'est pas à proprement parler un budget vraiment triennal, et qu'elle préfère maintenir ses mécanismes budgétaires actuels. Il est cependant jugé que l'adoption d'un budget biennal aiderait l'Organisation à mieux évaluer les ressources qui lui sont nécessaires et la prévision de ses recettes. Si le cycle des sessions de l'Assemblée devenait biennal, le budget devrait le devenir lui aussi. Cette possibilité devrait être envisagée dans le contexte des Normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) que l'OACI adoptera au cours des deux prochaines années, ce qui aura une incidence marquée, notamment sur la budgétisation, le financement et la gestion financière de l'Organisation.⁸ Il conviendrait à cet égard de tenir compte des meilleurs usages suivis par d'autres organisations des Nations Unies.

27. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité.

Recommandation 2

Le Conseil devrait envisager :

- a) d'établir un plan à long terme pour que l'Assemblée se tienne tous les deux ans pendant trois semaines au maximum, comme c'est le cas dans d'autres organisations du système des Nations Unies, pour faciliter l'efficacité de la prise des décisions et de la gouvernance à l'OACI ;**
- b) de rationaliser le nombre de séances du Conseil et de ses organes auxiliaires afin de réduire le fardeau administratif global que ces séances font peser sur le Secrétariat ;**
- c) d'adopter un budget biennal pour améliorer la planification.**

⁶ UPU Congrès-Doc 20. Annexe 7 Beijing 1999.

⁷ CEB/2003/HLCM/21.

⁸ C-WP/12657.

B. Responsabilités du chef du Secrétariat

28. L'Inspecteur est conscient de ce que certaines des préoccupations relatives à la gestion et à l'administration de l'OACI découlent, en partie au moins, des défis qu'a toujours représentés au sein de l'Organisation la question du partage des activités et des responsabilités entre les organes délibérants et le chef du Secrétariat.

29. Le Conseil de l'OACI est, dans le système des Nations Unies, un des rares organes directeurs qui soit permanent. Sur la base des renseignements recueillis au cours des entrevues, il est apparu qu'il a tendance à s'occuper de questions qui relèvent traditionnellement de la compétence des chefs de secrétariat. Le modèle de référence décrit dans le document du CCI intitulé « Du rapport sur la gestion des résultats dans le système des Nations Unies — délégation de pouvoirs et responsabilisation »⁹ souligne l'importance d'une définition claire des rôles et responsabilités respectifs des principaux acteurs de la gouvernance des organisations du système des Nations Unies dans le contexte d'un système de gestion axée sur les résultats. Il convient de plus que toutes les parties interagissent activement par le truchement d'instruments, de mécanismes et de procédures clairement établis. Cela améliorerait la responsabilisation et éviterait la dégradation du mécanisme de gestion.

30. Ainsi qu'il est indiqué dans le rapport du CCI mentionné ci-dessus, l'acceptation de la méthode GAR suppose que le Secrétaire général dispose de pleins pouvoirs administratifs.¹⁰ L'Inspecteur estime que, pour ce faire, le Secrétaire général devrait avoir l'autorité totale, avec la responsabilisation qui en découlerait, de nommer et de congédier tout le personnel de l'Organisation. Le Conseil participe actuellement à la nomination des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur¹¹ de la classe de directeur (D-2), mais un groupe de travail du Conseil a récemment recommandé qu'il participe aussi à celle des administrateurs généraux, classe qui correspond à la classe D-1 des Nations Unies. Cette recommandation aurait pour effet principal de permettre au Conseil d'avoir des responsabilités de gestion plus poussées qui, de toute évidence, ne ressortiraient pas à son mandat.

31. L'Inspecteur estime que lorsque des vacances se présentent aux postes budgétaires de directeur et d'administrateur général, le Secrétaire général devrait être habilité à les pourvoir, dans le cadre du Règlement du personnel, sans l'aval du Conseil. La participation du Conseil limite l'autorité du Secrétaire général, affaiblit sa responsabilisation et nuit au fonctionnement et à la gestion efficaces de l'Organisation. L'usage consistant à permettre aux chefs de secrétariat des organisations des Nations Unies de nommer leur propre personnel a été recommandé et il a été adopté par plusieurs organisations du système, très récemment par l'OMPI.¹²

32. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité.

⁹ JIU/REP/2004/6.

¹⁰ JIU/REP/2004/7.

¹¹ L'article 4.8 du Code du personnel de l'OACI (Doc 7350/8) dispose que le Secrétaire général nomme le personnel de l'Organisation sous réserve de l'approbation du Président du Conseil pour ce qui est des postes de la catégorie des directeurs et des administrateurs généraux ainsi que des directeurs régionaux de l'OACI. Le Conseil a institué une Commission d'examen des candidatures aux postes de directeur (COPAD) qui donne au Secrétaire général des avis sur les candidatures aux postes de directeur.

¹² JIU/REP/2005/1.

Recommandation 3

Le Conseil devrait prendre des mesures pour veiller à ce que le partage des responsabilités entre les organes délibérants et le chef du Secrétariat soit pleinement respecté dans la pratique. Dans ce contexte, il devrait autoriser le Secrétaire général à recruter et à promouvoir le personnel à tous les postes budgétaires de toutes les classes de l'Organisation, y compris celles de directeur et d'administrateur principal, sans demander préalablement avis au Conseil, conformément aux normes de la GAR acceptées dans les organisations du système des Nations Unies.

IV. PLANIFICATION STRATÉGIQUE, FINANCIÈRE ET OPÉRATIONNELLE

A. Bureaux régionaux

33. Il est envisagé depuis longtemps de revoir la structure de l'OACI et ses organes directeurs ont confirmé que la subdivision du monde en régions de navigation aérienne devrait être maintenue ; la dernière étude de ce sujet, menée à la demande du Comité des finances, remonte à 2003.¹³

34. La structure régionale actuelle comporte sept bureaux régionaux : un pour l'Asie et le Pacifique, un pour l'Europe et l'Atlantique Nord, un pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, deux pour les autres parties de l'Afrique et deux pour l'Amérique latine et les Caraïbes.¹⁴ La dimension des bureaux régionaux est très variable, le plus important étant le Bureau Europe et Atlantique Nord qui est doté de 27 administrateurs. Le Bureau Moyen-Orient et Afrique du Nord est le plus modeste et 11 administrateurs seulement y sont en poste. En raison des contraintes financières récentes de l'Organisation, le personnel des bureaux régionaux a été réduit, en particulier à Dakar, Nairobi et Paris.¹⁵

Dimension et couverture des bureaux régionaux¹⁶

	Région Asie/ Pacifique	Région Europe et Atlantique Nord	Région Afrique orientale et australe	Région Afrique occidentale et centrale	Région Moyen- Orient et Afrique du Nord	Région Amérique du Nord, Amérique centrale et Caraïbes	Région Amérique du Sud
Siège	Bangkok	Paris	Nairobi	Dakar	Le Caire	Mexico	Lima
Accréditations	35	53	23	24	19	20 États et 12 Territoires	13
Postes : Administrateurs (P) Services généraux (GS)	P : 14 GS : 15	P : 27 GS : 30	P : 15 GS : 9	P : 18 GS : 21	P : 11 GS : 9	P : 13 GS : 8	P : 15 GS : 14

35. Le renforcement des bureaux régionaux a recueilli un appui non négligeable,¹⁷ par exemple par l'adoption de résolutions à ce sujet, mais il n'y a pas été procédé faute de ressources. Le Manuel des bureaux régionaux énonce les responsabilités affectées à ces bureaux et le Plan d'activités de l'OACI décrit en détail les travaux essentiels prévus pour les bureaux. Il est cependant difficile de voir comment ces travaux peuvent être menés à bonne fin, du fait de la paucité des ressources financières et humaines disponibles et les contraintes financières générales de l'OACI.

36. L'Inspecteur a observé que l'OACI réévalue actuellement sa structure pour établir si elle demeure pertinente et pour la tourner vers l'avenir. Parmi les questions de structure, elle remet en cause la raison d'être des bureaux régionaux et la nécessité de réduire leur nombre et/ou de les rationaliser. Aucun consensus ne s'est cependant encore dégagé à ce sujet.

¹³ A35-WP/133 EX/53, AD/15.

¹⁴ ICAO Compendium of Information on Regional Offices 2004.

¹⁵ A35-WP/133 EX/53, AD/15.

¹⁶ ICAO Compendium of Information on Regional Offices 2004.

¹⁷ C-WP/11334, A35-WP/127, Résolutions A31-2 et A33-15 de l'Assemblée.

37. Il appartiendrait à l'Organisation d'envisager de rationaliser progressivement ses bureaux régionaux sur la base d'une planification appropriée des ressources humaines de l'Organisation ainsi que des besoins liés aux questions budgétaires et au programme des travaux.

38. L'Inspecteur a observé que plusieurs États membres ou groupes régionaux ont de plus en plus tendance à assumer la responsabilité d'activités dans leurs régions géographiques, à un coût minime pour l'Organisation. C'est là une tendance qu'elle devrait encourager en raison de ses difficultés financières actuelles. L'organe directeur devrait examiner cette question pour déterminer comment il serait possible d'encourager les activités régionales des États membres pour éviter de gonfler les fonds du budget ordinaire consacrés aux activités régionales.

39. L'Inspecteur se félicite des initiatives prises en 2006 pour revoir la structure et l'organisation du Secrétariat, notamment celles du Bureau des affaires régionales, qui coordonne les programmes régionaux. L'Équipe sur la structure et l'organisation du Secrétariat (Équipe SOS) a été instituée pour faire des propositions à cet égard.¹⁸ Lesdites recommandations comprennent des propositions concernant la création d'un Bureau de la planification et de la coordination mondiale qui remplacerait le Bureau des affaires régionales actuel, la combinaison des fonctions administratives de la Direction de la coopération technique (TCB) avec les fonctions analogues du Programme ordinaire (ressources humaines et finances), la mise en place de mécanismes pour que les Programmes de développement coopératif de la sécurité opérationnelle et du maintien de la navigabilité (COSCAP) et les Programmes coopératifs de la sûreté de l'aviation (CASP) reçoivent des instructions techniques du siège et soient surveillés par lui, et la création de relations de subordination selon lesquelles le service technique compétent du siège superviserait les activités techniques des experts régionaux.

40. Ces mesures entraîneraient probablement l'intégration des responsabilités et de la responsabilisation ainsi que celle des activités techniques dans le contexte d'une approche GAR. Elles amélioreraient aussi les communications et la coordination entre le siège et les bureaux régionaux et préciseraient les préoccupations relatives au maintien de la structure régionale de l'OACI, qui est actuellement mise en doute, notamment en raison de la limitation des ressources.

41. Les États membres sont les mieux placés pour mettre à disposition leur expertise au niveau local et l'OACI devrait donc, en collaborant avec les États des diverses régions, mettre au point une méthodologie pour combiner les expertises du siège et locales dans le domaine du transport aérien régional. Dans le cadre des mesures actuellement prises pour faciliter l'évolution et mieux rationaliser les travaux de l'Organisation, l'Inspecteur aimerait voir les États membres assumer plus de responsabilités pour les activités régionales, ce qui allégerait le fardeau qui grève sur le budget ordinaire de l'Organisation.

L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité.

Recommandation 4

Dans l'attente du résultat de l'évaluation des besoins, le Conseil devrait encourager les États membres et les groupes régionaux à assumer plus de responsabilités pour la conduite des activités dans leurs régions respectives.

¹⁸ C-WP/12813.

B. Répartition des tâches au sein du Secrétariat

42. Pour ce qui est des efforts en cours pour l'examen de la structure de l'Organisation et le bien fondé de ses programmes, l'Inspecteur souhaiterait que la division apparemment artificielle de certains programmes et activités généralement confiés à un seul service dans d'autres organisations du système des Nations Unies soit réexaminée. Il note par exemple que la Direction de l'administration et des services se compose de trois éléments : la Sous-Direction des ressources humaines, la Section des services de conférence et de bureau et la Sous-Direction des services linguistiques et des publications, ce qui crée un nombre de postes de haut niveau qu'il n'est pas aisé de justifier.

43. L'Inspecteur n'est pas sans savoir que la Direction des affaires juridiques et le Bureau des relations extérieures et de l'information du public collaborent étroitement, mais il regrette que la Direction des affaires juridiques n'intervienne pas plus dans les relations avec les États hôtes. Le Bureau donne des indications et des avis sur les questions concernant les privilèges et immunités accordés à l'Organisation, aux représentants nationaux et au personnel du Secrétariat. Il coordonne aussi les relations avec l'État hôte du siège des Nations Unies et des bureaux régionaux. L'Inspecteur rappelle que dans la plupart des organisations du système, les questions juridiques et les relations avec l'État hôte relèvent normalement de la responsabilité d'un service unique. Il faut donc réévaluer le rôle de ces deux services de l'OACI et l'efficacité de la structure actuelle.

44. L'évaluation des besoins proposée dans la Recommandation 1 du présent rapport devrait aider l'OACI à mieux rationaliser sa structure, à justifier le bien fondé de ses programmes et à mieux répartir les tâches au sein du Secrétariat, en ce qui concerne tout particulièrement les fonctions administratives.

45. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité.

Recommandation 5

Dans l'attente du résultat de l'évaluation des besoins, le Secrétaire général devrait revoir la structure des programmes et la répartition des tâches au sein du Secrétariat afin d'améliorer la rationalisation et éviter les chevauchements et doubles emplois.

Relations extérieures

46. Le Bureau des relations extérieures et de l'information du public examine et coordonne les relations de l'OACI avec les États contractants et non contractants, avec les organisations du système commun des Nations Unies et avec d'autres organisations internationales, et il émet des avis à ce sujet. Il est chargé aussi de promouvoir l'image que l'OACI projette dans le monde auprès des moyens de communication de masse et des médias spécialisés, des spécialistes de l'aviation civile et du grand public, en réseautant des contacts avec les médias d'information et en produisant et diffusant des communiqués de presse, des articles de fond, des présentations audiovisuelles, des expositions, des publications et autres communications sur les activités de l'Assemblée, du Conseil et du Secrétariat. Le Bureau publie aussi le *Journal de l'OACI*.¹⁹

¹⁹ Site web de l'OACI <<http://www.icao.int/icao/en/osg/epo/>>, consulté le 15 mai 2007.

47. En décembre 2006, le Secrétaire général a présenté au Conseil de l'OACI une stratégie des communications pour accroître la visibilité de l'Organisation et ses rapports avec tous ses principaux auditoires. Durant le premier semestre de 2007, des changements organisationnels ont été apportés pour revitaliser au meilleur coût le site web de l'OACI, le Journal et d'autres activités de communication.

48. Il semble que le Bureau s'acquitte comme il convient de ses fonctions de relations publiques, mais son programme de relations extérieures devrait être plus dynamique. À cette fin, il faudrait établir une stratégie plus globale pour faire mieux connaître des questions présentant de l'intérêt pour tous les acteurs, notamment celle de la mobilisation des ressources. Il faudrait encourager activement l'utilisation de l'Internet et d'autres techniques d'information modernes pour renforcer les relations extérieures. Étant donné l'importance de cette fonction, le Secrétaire général devrait charger une équipe multidisciplinaire de formuler d'ici trois à six mois un projet de stratégie pour dynamiser le programme de relations extérieures de l'OACI.

49. L'application de la recommandation ci-après devrait faire mieux connaître les activités de l'Organisation.

Recommandation 6

Le Secrétaire général devrait instituer une équipe multidisciplinaire qui formulerait une stratégie pour la mise en place d'un programme de relations extérieures plus dynamique. L'équipe devrait comprendre du personnel du Bureau des relations extérieures et de l'information du public.

V. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

50. L'OACI se conforme au régime commun des Nations Unies dans le domaine de la gestion des ressources humaines et elle applique les stratégies du Cadre intégré des Nations Unies en matière de ressources humaines. L'Organisation ne respecte cependant pas les dispositions du régime commun à divers égards : les barèmes de traitements ne sont pas harmonisés avec ceux du régime commun ; des promotions continuent d'être accordées à titre personnel et elles sont fondées principalement sur l'ancienneté ; la représentation géographique, l'égalité entre les sexes et la composition par âge laissent à désirer ; et les besoins en formation devraient être plus prioritaires.

A. Barèmes de traitements

51. Le recrutement et le maintien en poste du personnel technique, tant dans les services extérieurs qu'au siège, est un sujet de préoccupations. L'Inspecteur a appris que cette situation est en partie liée à une distorsion du régime des traitements et des rémunérations totales. Il n'est pas rare que des rémunérations différentes soient offertes à des fonctionnaires de même classe et se trouvant dans les mêmes circonstances, ce qui s'explique par le fait que le régime est lié aux barèmes des traitements des gouvernements. En outre, un système par lequel du personnel est fourni à l'Organisation à titre gracieux permet de détacher des fonctionnaires provenant des gouvernements,²⁰ en particulier dans le domaine de la sécurité de l'aviation. Selon ce système, les gouvernements versent un montant forfaitaire à l'OACI pour le personnel détaché, et l'OACI verse le traitement mensuel du fonctionnaire. Ces disparités dans la rémunération totale des fonctionnaires de même classe et ayant des responsabilités identiques sont une anomalie dans le régime commun des Nations Unies qui devrait être corrigée pour éviter les incidences négatives sur le moral du personnel et garantir qu'il soit traité équitablement.

52. L'Inspecteur note certaines différences entre les barèmes des traitements de l'OACI et ceux du régime commun des Nations Unies. Par exemple, à l'OACI, le barème des traitements du personnel des services généraux atteint la classe G-9 alors que dans la plupart des organisations du système des Nations Unies, il s'arrête à G-7. L'Inspecteur a observé qu'à l'OACI les postes G-9 sont réservés aux promotions à titre personnel et qu'il est actuellement tenté de les éliminer. En effet, lorsqu'un fonctionnaire de classe G-9 prend sa retraite, le poste est supprimé. L'Inspecteur se félicite de cette initiative et de tout ce qui est fait pour harmoniser les barèmes des traitements de l'OACI et ceux du régime commun.

B. Promotions à titre personnel

53. L'OACI a une politique de promotion du personnel qui est limitée et principalement fondée sur l'ancienneté et l'approche de l'âge de la retraite. Il est envisagé dans le cadre de la nouvelle stratégie des ressources humaines que la politique des promotions à titre personnel sera revue pour être fondée sur le mérite plutôt que sur l'ancienneté, dans le concept d'un élargissement de la plage des classes, et pour passer d'une politique fondée sur les droits acquis à une politique fondée sur le comportement professionnel de la méthodologie des Nations Unies.²¹

²⁰ Code du personnel de l'OACI (Doc 7350/8).

²¹ C-WP/12418 A-1 (Appendice A).

54. Conformément aux recommandations récentes du CCI sur les promotions à titre personnel²², l'Inspecteur estime qu'elles devraient être éliminées de l'OACI. Elles sont en effet contraires aux normes d'équité et de transparence dans le système de recrutement et d'avancement. Elles vont à l'encontre du principe selon lequel l'avancement récompense un comportement professionnel passé exceptionnel et repose sur l'espoir d'améliorations futures. Cet usage s'écarte du régime commun.

55. En 1994, la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) a indiqué qu'elle avait précédemment réaffirmé l'utilisation possible des promotions à titre personnel dans certaines circonstances particulières. Elle n'était cependant pas favorable, en général, au recours à ces promotions et elle estimait que l'adoption de programmes de récompense et de primes pourrait réduire la nécessité des promotions à titre personnel.²³

56. Ainsi qu'il est indiqué dans l'examen de la gestion et de l'administration de l'OMPI²⁴ effectué par le CCI, celui-ci sait qu'au moins quatre autres institutions spécialisées des Nations Unies ont à un moment ou à un autre adopté un régime de promotion à titre personnel : l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Union internationale des télécommunications (UIT) et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Dans son examen de l'administration et de la gestion de l'UNESCO, le CCI lui a recommandé que ce régime soit abandonné, ce que l'UNESCO a fait.²⁵ À l'OIT, cette politique a été extrêmement limitée depuis 1994 et à l'UIT elle n'est plus appliquée du tout.²⁶ L'OMPI a récemment éliminé cet usage de ses directives sur les promotions.²⁷

C. Questions de représentation et d'égalité

Représentation géographique

57. L'Inspecteur n'est pas sans savoir que des mesures ont été prises pour améliorer la représentation géographique et qu'une résolution sur le principe de la représentation géographique équitable (RGE) a été adoptée. Il est noté dans ce contexte que la Sous-Direction des ressources humaines donne régulièrement au Conseil des renseignements à jour sur les efforts qui sont faits pour améliorer la RGE, qui constitue un des principaux critères pris en compte par les commissions de nomination et de promotion.

Égalité entre les sexes

58. La promotion de l'égalité entre les sexes a quelque peu progressé au sein du Secrétariat.²⁸ Un programme d'action positive en faveur des femmes, semblable au programme de la RGE, a aussi été formulé. En 2006, l'Organe consultatif auprès du

²² JIU/REP/2005/1.

²³ Commission de la fonction publique internationale, A/39/30, 1984, par. 222 et A/49/30, 1994, par. 338.

²⁴ JIU/REP/2005/1.

²⁵ Rapport du Directeur général de l'UNESCO sur la réforme, 1^{re} Partie, Politique du personnel, 164/EX/5, 26 avril 2002, par. 21.

²⁶ Ordre de service n^o 04/19 de l'UIT : « Suspension du système de promotion à titre personnel », 22 décembre 2004.

²⁷ Rapport d'avancement sur le suivi des recommandations du Corps commun d'inspection contenu dans son rapport intitulé « Examen de la gestion et de l'administration de l'OMPI : budget, supervision et questions connexes » (JIU/REP/2005/1), depuis la session de 2005 de l'Assemblée des États membres de l'OMPI, A/42/10.

²⁸ C-WP/12990.

Secrétaire général sur l'égalité et l'équité entre les sexes a été établi. Il a présenté une Politique sur l'égalité et la parité des sexes qui contenait plusieurs recommandations et qui a été communiquée aux membres du Conseil.

59. Le nombre total de femmes dans la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur est passé de 78 en 2004 à 83 en 2006. Le personnel féminin provenait de 22 États en 2004 et de 23 en 2006. Le nombre des candidates nommées à des postes d'administrateur et fonctionnaire de rang supérieur a augmenté lui aussi, passant de neuf en 2004 à 17 en 2006. Le nombre total de candidates nommées à des postes techniques est quant à lui passé de deux en 2004 à six en 2006.

60. Les efforts visant à améliorer la situation des femmes au sein du Secrétariat ont notamment consisté à promouvoir la parité entre les sexes dans l'ensemble de l'OACI, à solliciter la collaboration des États contractants pour trouver des femmes qualifiées ainsi qu'à mener des activités d'information auprès d'organismes dont les membres sont des femmes œuvrant dans le domaine de l'aviation.

61. L'Inspecteur encourage ces mesures, notamment la recherche dynamique de candidates qualifiées, pour qu'un pourcentage plus élevé de femmes occupe des postes de niveau supérieur au sein du Secrétariat.

Répartition de l'ensemble du personnel de la catégorie des administrateurs par sexe et par classe aux 31 décembre 2004, 2005 et 2006²⁹

Classe	2004			2005			2006		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
SG	1	0	1	1	0	1	1	0	1
D	5	0	5	5	0	5	3	0	3
PO	15	1	16	15	1	16	15	2	17
P-5	43	7	50	42	8	50	39	9	49
P-4	119	31	150	108	33	141	111	34	145
P-3	36	23	59	32	19	51	26	21	48
P-2	11	16	27	10	17	27	12	17	29
P-1	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Total	230	78	308	213	79	292	207	83	290
%	74,68	25,32	100	72,95	27,05	100	71,38	28,62	100

²⁹ C-WP/12990. La méthode utilisée pour déterminer la représentation des femmes dans la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur tient compte de tous les membres du personnel du Secrétariat appartenant à cette catégorie, à l'exception de ceux qui occupent des postes du programme des fonds d'affectation spéciale et des administrateurs et administratrices auxiliaires mis à la disposition de l'Organisation par certains États contractants.

Composition par âge et planification de la succession

Âge du personnel ³⁰	Nombre	Pourcentage
<25 ans	2	0
25-34 ans	52	7
35-44 ans	162	21
45-54 ans	345	44
>55 ans	227	29

62. L'Inspecteur a noté que la Sous-Direction des ressources humaines envisage de procéder à un examen de tous les postes vacants de l'Organisation afin de pourvoir certains d'eux à des classes inférieures (P-3 ou P-2) pour recruter plus de jeunes professionnels et faire en sorte qu'ils acquièrent une expérience de l'Organisation qui facilitera leurs promotions futures.³¹ Étant donné le nombre modeste d'administrateurs occupant actuellement des postes des classes inférieures, cette initiative est bienvenue. Il est prévu qu'un plus grand nombre de jeunes administrateurs arrivant avec des idées fraîches et de l'enthousiasme dissiperont les préoccupations actuelles de l'Organisation relatives à la composition par âge de son personnel.

63. Étant donné le caractère technique des activités de l'Organisation et la nécessité de disposer d'experts de haut niveau, il n'est pas surprenant d'observer que le nombre de fonctionnaires assez âgés et expérimentés est plutôt élevé. Le fait qu'environ 30 % des membres du personnel ont plus de 55 ans place cependant l'Organisation dans une situation difficile. Étant donné qu'un pourcentage tellement élevé de personnes partira à la retraite d'ici cinq à sept ans, l'OACI devrait adopter une politique de planification de la succession très développée pour veiller à la transmission efficace des connaissances et préserver la mémoire institutionnelle de l'Organisation.

64. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer la planification.

Recommandation 7

Le Secrétaire général devrait soumettre à l'approbation du Conseil des plans d'action plus dynamiques axés sur les résultats pour faciliter efficacement la représentation géographique équitable, améliorer la composition par âge du personnel grâce au recrutement de jeunes administrateurs et faciliter la planification de la relève pour veiller à la transmission des connaissances et de la mémoire institutionnelle, étant donné en particulier les nombreux membres du personnel qui approchent de l'âge de la retraite.

³⁰ C-WP/12557.

³¹ C-WP/12557.

D. Formation

65. La nécessité de prêter attention à la question de la formation a été mise en lumière dans les résultats d'un sondage confidentiel des membres du personnel effectué à l'OACI en 2005.³² Le sondage visait à déterminer le degré de satisfaction et de motivation du personnel et, notamment, à identifier des stratégies et politiques de gestion des ressources humaines qui puissent être rationalisées ou élaborées pour assurer le plus haut niveau de productivité à l'Organisation. Au total, 519 membres du personnel, soit 80 %, ³³ ont répondu au sondage : 29 % ont indiqué qu'ils auraient besoin de suivre une formation pour pouvoir s'acquitter des fonctions qui leur sont confiées et 34 % ont dit qu'ils avaient besoin d'en suivre une pour progresser dans leur carrière.³⁴

66. En raison du caractère technique des activités de l'Organisation et de l'évolution de l'aviation et de la navigation aérienne, il faut former et recycler de plus en plus le personnel. Certains efforts ont été faits pour former le personnel de gestion et celui de la technologie de l'information (TI), ce qui est important pour réformer, moderniser, renforcer la capacité et améliorer la gestion au sein du Secrétariat. Mais en général, l'OACI n'a pas été en mesure de satisfaire la demande de formation des ingénieurs et autres techniciens.

67. La Sous-Direction des ressources humaines a demandé que les crédits actuellement consacrés à la formation soient doublés pour atteindre 300 000 \$US, ce qui est moins qu'un pour cent du budget. L'Inspecteur est d'avis que pour que la formation soit vraiment satisfaisante, il faudrait y consacrer au moins 2 à 3 % du budget annuel. La tendance au sein des organisations du système des Nations Unies est d'augmenter les crédits consacrés à la formation, en mettant l'accent sur la gestion et la TI. Par exemple, les détails des propositions du Secrétaire général des Nations Unies³⁵ concernant « l'investissement dans les personnes » prévoient que le budget de la formation sera doublé et que l'accent sera mis sur la formation des gestionnaires, ce budget passant de 10 à 20 millions \$US (soit une augmentation de 1 à 2 % des coûts de personnel).³⁶ Au cours des délibérations à l'OACI, il a été suggéré par certains que pour faire en sorte que le programme de formation soit vraiment solide, il faudrait y consacrer au moins 4 à 5 % du budget annuel. Il a généralement été impossible d'atteindre cet objectif dans les organisations du système des Nations Unies et il est peu probable qu'il puisse l'être à l'OACI, étant donné en particulier ses préoccupations financières actuelles. Malgré tout, des efforts sont nécessaires pour augmenter les crédits actuellement consacrés à la formation.

68. Le principe de la formation en cours d'emploi est admis dans les organisations qui se sont engagées à appliquer le principe de la progression des carrières de leur personnel. Les organisations dont le personnel très technique est nommé sans perspective de carrière, et qui ne peuvent se permettre de dispenser une formation en cours d'emploi systématique, devraient envisager d'adopter une politique du personnel en vertu de laquelle la durée des contrats de ce personnel serait limitée.

69. Dans ce contexte, il appartiendra à l'OACI de revoir sa politique du personnel en vue de prévoir des nominations ne dépassant pas cinq à sept ans pour un certain nombre d'administrateurs techniciens hautement qualifiés, pour faire en sorte que certains postes

³² C-WP/12557.

³³ Budget-Programme de l'Organisation pour 2005-2006-2007, Doc 9842.

³⁴ C-WP/12557.

³⁵ Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale, Rapport du Secrétaire général, A/60/692.

³⁶ CEB/2006/HLCM/12.

techniques désignés bénéficient d'un afflux régulier de compétences d'avant-garde. Cette politique du personnel a été adoptée par l'AIEA, autre organisation du système des Nations Unies très technique et scientifique, qui doit pouvoir disposer d'un nombre substantiel d'experts techniques.

70. Les recommandations ci-après devraient améliorer l'efficacité et l'efficience de l'Organisation.

Recommandation 8

Le Secrétaire général devrait examiner et soumettre à l'approbation des organes directeurs une politique du personnel révisée consistant à offrir à des experts hautement qualifiés un nombre limité de nominations non renouvelables de durée ne dépassant pas cinq à sept ans pour faciliter l'influx constant des meilleurs experts à l'Organisation.

Recommandation 9

Le Conseil devrait affecter à la formation des ressources financières réalistes, d'au moins 1 %, mais de préférence de 2 à 3 % du budget ordinaire. L'accent devrait être mis sur la formation à la gestion et à la technologie de l'information pour répondre aux besoins actuels et futurs de l'Organisation.

VI. SERVICES D'APPUI CENTRAUX

A. Technologie de l'information et des communications

71. Les activités concernant la technologie de l'information et des communications (TIC) de l'OACI continuent d'être fragmentées et elles ne sont pas toutes gérées par la Section de la technologie de l'information et des communications. C'est ainsi que le système intégré d'information sur les ressources (IRIS) relève de la Sous-Direction des finances. Bien que cette question ait fait l'objet de plusieurs audits, l'Organisation continue d'accuser du retard dans le domaine de la technologie de l'information. La centralisation, le contrôle des licences et la normalisation sont les principales sources des préoccupations TIC de l'OACI.

72. Les arrangements et le matériel TIC des bureaux régionaux et ceux du siège sont en général incompatibles. Les systèmes et les logiciels utilisés sont redondants mais ils ne peuvent pas communiquer entre eux. Il y a quelque deux ans, l'OACI a adopté une infrastructure normalisée pour veiller à ce que le même système de contrôle des licences soit utilisé par tous les services du siège.

73. Conscient des préoccupations dans ce domaine, le Conseil a demandé que toutes les activités TIC soient intégrées. À titre de mesure initiale, le Groupe de gestion de haut niveau a chargé le chef de la Section de la technologie de l'information et des communications de conclure des accords de service avec toutes les directions et tous les bureaux régionaux, et de procéder aussi à une évaluation des risques de tous les projets TIC décentralisés. Il est actuellement tenté d'améliorer la TIC dans le service des conférences grâce au remplacement prévu durant le premier trimestre de 2007 du système d'inscription aux conférences qui est quelque peu dépassé. Il est prévu aussi de remplacer en même temps le système de vote manuel par un système électronique pour éviter les longues opérations de vote actuelles. Il est envisagé aussi d'adopter un système de conférences électroniques. L'Inspecteur estime qu'il faudrait établir un calendrier clair d'informatisation complète des services de conférence.

74. L'Inspecteur a pris note des efforts en cours pour centraliser et moderniser les pratiques TIC à l'OACI. Il note aussi dans ce contexte la nomination d'une nouvelle équipe du projet IRIS qui est notamment chargée de formuler des recommandations sur une stratégie d'appui au nouveau système financier. Il a observé de plus que le Plan d'activités décrit en grandes lignes une « stratégie électronique », qui vise à rendre plus efficaces les services d'information et de documentation et aussi de communications internes et externes. Des efforts supplémentaires sont cependant nécessaires pour que l'OACI atteigne le niveau d'autres organisations du système des Nations Unies pour ce qui est de l'évolution et de la réforme de la TIC. Les systèmes opérationnels et les applications de bureautique du siège et des bureaux régionaux devraient être compatibles et tous leurs utilisateurs devraient pouvoir y accéder plus facilement. Dans la réforme des systèmes de la TIC, les spécifications techniques devraient être dûment prises en considération pour veiller à l'efficacité des coûts. Il faudrait à cet égard que les meilleurs usages des autres organisations des Nations Unies soient étudiés avec soin.

75. La recommandation ci-après devrait faciliter l'utilisation efficiente des ressources.

Recommandation 10

Le Secrétaire général devrait soumettre au Conseil une stratégie exhaustive de la technologie de l'information et des communications TIC, où l'accent serait mis sur la centralisation, la compatibilité, la normalisation et le contrôle des licences, qui serait approuvée et appliquée en un an au maximum ; il devrait aussi établir un calendrier pour l'informatisation complète des services de conférence, notamment l'introduction d'un matériel et de services de conférence électroniques.

B. Sous-Direction des services linguistiques et des publications

76. De même que la plupart des organisations du système des Nations Unies, l'OACI a six langues officielles. Elle a aussi six langues de travail utilisées dans toutes les réunions officielles. Cette situation impose un fardeau de ressources assez lourd sur les services linguistiques et des publications car tous les documents doivent être traduits et distribués alors que l'interprétation doit être assurée dans les six langues à la plupart des réunions. L'Inspecteur a été informé de ce que l'interprétation est assurée en six langues à l'Assemblée, au Conseil, aux conférences de navigation aérienne, aux conférences de transport aérien, aux conférences diplomatiques et à certains symposiums et colloques. Le Comité sur la protection de l'environnement en aviation travaille en cinq langues, le chinois n'y étant pas utilisé. Les comités du Conseil travaillent eux en quatre langues, ainsi que la Commission de navigation aérienne et la plupart des groupes d'experts. Selon leur composition, certains groupes d'experts ne travaillent qu'en trois langues.

77. Le Budget-Programme de l'OACI pour le triennat 2005-2007 est de 197 millions, les services linguistiques et les publications y comptant pour 42,5 millions \$US, soit 21,5 %. Le coût élevé des services de conférence est peut-être lié au grand nombre de séances du Conseil et de ses organes auxiliaires, qui nécessitent un appui substantiel de services de conférence.

78. Il est indiqué dans le rapport annuel pour 2005 que le Conseil a tenu 46 séances au cours de l'année. Si l'on y ajoute celles de ses organes auxiliaires, le total passe environ à 190 par an³⁷. Ce chiffre comprend les séances du Conseil, de la Commission de navigation aérienne et de plusieurs organes auxiliaires tels que le Comité des finances. Il ne comprend pas les séances d'information non officielles du Conseil qui nécessitent elles aussi des services d'interprétation et linguistiques. L'Organisation devrait envisager de modifier ses méthodes de travail pour les aligner sur les meilleurs usages d'autres organisations des Nations Unies, en réduisant le nombre de séances du Conseil et de ses organes auxiliaires et en tenant l'Assemblée tous les deux ans. Il est suggéré que ces arrangements soient graduels pour ne pas bouleverser le cycle de gouvernance.

79. La plupart des organisations du système des Nations Unies sont préoccupées par le pourcentage élevé des crédits budgétaires consacrés aux services de conférence, par exemple aussi pour la traduction, le stockage et la distribution des documents et les publications. Plusieurs ont tenté de comprimer le coût des services de conférence en réduisant le volume des documents distribués et en limitant les étapes de leur traitement, en tirant tout le parti possible des progrès de la technologie de l'information. Dans ce contexte, un comité des conférences a été institué aux Nations Unies, notamment pour trouver les moyens de réduire les dépenses occasionnées par les services de conférence. Pareille initiative serait utile à

³⁷ Rapport annuel du Conseil pour 2005 (Doc 9862).

l'OACI en raison surtout des sommes élevées actuellement consacrées aux services de conférence.

80. L'Inspecteur reconnaît que l'OACI a fait certains efforts pour résorber le coût de la traduction et des services linguistiques, notamment par l'introduction de l'externalisation dans le projet de budget proposé pour le prochain triennat. Il estime cependant qu'il serait possible de faire plus, et que dans toutes ses propositions de réformes futures, le Secrétaire général de l'OACI devrait se fixer comme objectif premier la réduction du coût des services de conférence, eu dûment égard aux principes du multilinguisme.

81. L'application de la recommandation ci-après devrait faciliter l'utilisation efficiente des ressources.

Recommandation 11

Le Secrétaire général devrait étudier les meilleurs usages pratiqués dans d'autres organisations du système des Nations Unies en vue de soumettre à l'examen des organes directeurs une stratégie exhaustive de réduction des coûts des services linguistiques.

VII. SUPERVISION

A. Supervision externe

82. L'article XIII du Règlement financier de l'OACI dispose qu'un commissaire aux comptes, qui doit être le Vérificateur général des comptes d'un État contractant, doit être nommé. La durée du mandat du commissaire aux comptes est établie par le Conseil et confirmée par l'Assemblée. Le Vérificateur général du Canada est le Commissaire aux comptes de l'OACI depuis 1952. Son mandat actuel expire le 31 décembre 2008. L'Inspecteur a observé que les États membres ont pris la décision de faire effectuer la vérification externe par rotation, ce qui est compatible avec les meilleurs usages des organisations du système des Nations Unies.

83. Le Commissaire aux comptes procède à des audits indépendants des fonds, de l'actif et des comptes de l'Organisation une fois par an ou selon les besoins. Il a aussi été expliqué à l'Inspecteur que le Commissaire aux comptes peut aussi faire des observations sur l'efficacité des procédures financières, le système comptable et les contrôles financiers internes et, en général, sur l'administration et la gestion de l'Organisation. Il a cependant observé que le Commissaire aux comptes a procédé à une vérification de l'optimisation des ressources conformément aux méthodes comptables acceptées, mais que la gestion n'a fait l'objet d'aucune vérification. Le Commissaire a indiqué qu'une partie des difficultés de la gestion découle peut-être de la structure de l'Organisation, mais qu'il n'entre pas dans son mandat d'examiner ces questions. Il est jugé que la restructuration de l'Organisation relève de la compétence de l'Assemblée, et c'est pourquoi le Commissaire aux comptes ne l'a pas traitée dans ses rapports. Il conviendrait à cet égard que l'OACI s'inspire des meilleurs usages pratiqués dans d'autres organisations du système des Nations Unies.

B. Bureau de l'évaluation des programmes, de la vérification et de l'examen de la gestion

84. L'article XI du Règlement financier de l'OACI dispose que le Secrétariat devrait comporter un bureau de la vérification interne des comptes au sein du Cabinet du Secrétaire général. La vérification interne est confiée au Bureau de l'évaluation des programmes, de la vérification et de l'examen de la gestion (EAO) qui est chargé de toutes les fonctions de contrôle interne.

85. L'Inspecteur s'inquiète de ce que l'EAO est chargé de fonctions et de tâches supplémentaires, par exemple de l'examen des soumissions cachetées qui, à strictement parler, ne ressortissent pas à son mandat. Pour promouvoir l'indépendance et l'efficacité de l'EAO, il faudrait qu'il soit mis fin à cette pratique. L'EAO ne devrait pas s'occuper de questions qui relèvent de la responsabilité de l'administration et de la gestion pour que son indépendance ne soit pas compromise.

86. L'Inspecteur a noté que les contraintes financières que l'Organisation connaît depuis plusieurs triennats ont entraîné la réduction du personnel de l'EAO et la réorganisation de ses activités. Le Budget-Programme de l'EAO pour 2002-2004 comportait quatre postes d'administrateur et quatre postes des services généraux. Alors que dans le Budget-Programme du triennat 2005-2007 le Bureau devrait comporter un chef (administrateur général/D-1), deux administrateurs et trois employés des services généraux, il n'est actuellement doté que d'un chef, d'un administrateur et d'un employé des services généraux. Le Bureau souhaite engager prochainement un administrateur et un employé des services généraux supplémentaires. L'Inspecteur estime que ces ressources de l'EAO ne lui

permettent pas de procéder efficacement en contrôle interne de l'Organisation. Le budget du Bureau devrait être augmenté et il devrait jouir d'une plus grande indépendance dans la formulation de son propre budget.

87. Il faut s'attendre de plus à ce que les activités de l'EAO soient touchées par l'adoption de la budgétisation axée sur les résultats qui est envisagée dans le processus de réforme. Il appartiendra à l'Organisation d'examiner comment le contrôle, l'examen et l'évaluation des budgets axés sur les résultats seront intégrés aux activités de l'EAO dans les limites des ressources actuelles.

88. Les recommandations ci-après devraient améliorer l'efficacité et encourager l'adoption des meilleures pratiques.

Recommandation 12

Le Secrétaire général devrait veiller à ce que le mandat du Bureau de l'évaluation des programmes, de la vérification et de l'examen de la gestion (EAO) soit strictement respecté pour que son indépendance ne soit pas compromise.

Recommandation 13

Le Conseil devrait affecter plus de ressources au Bureau de l'évaluation des programmes, de la vérification et de l'examen de la gestion (EAO) pour garantir son indépendance financière.

C. Organe de contrôle

89. Le rapport du CCI intitulé « Lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies »³⁸ contenait une recommandation selon laquelle l'organe législatif des organisations du système des Nations Unies devrait créer un organe de contrôle externe indépendant qui examinerait les états financiers apurés, évaluerait les risques et les contrôles internes ainsi que l'efficacité et l'efficacité globales du service de vérification externe des comptes et du service de contrôle interne. L'Inspecteur note que le Conseil de l'OACI étudie actuellement la création d'un tel organe³⁹ et met au point son mandat, ainsi qu'il était recommandé dans le rapport du CCI.

90. L'Inspecteur note aussi les efforts qui sont faits pour assurer l'indépendance de l'organe en question et veiller à ce que ses membres soient des experts du contrôle. Le mandat proposé tient compte des recommandations figurant dans le rapport du CCI. Les fonctions générales proposées pour l'organe incluent une revue des états financiers apurés, l'évaluation des risques et les contrôles internes ainsi que l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité du service de vérification externe des comptes et du service de contrôle interne. L'Inspecteur se félicite de cette initiative et il encourage la poursuite de cette activité dans l'esprit des recommandations du CCI.

³⁸ JIU/REP/2006/2.

³⁹ Décision du Conseil C-DEC 181/3 et note C-WP/12856.

91. La recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité.

Recommandation 14

Le Conseil devrait accélérer la mise au point du mandat de l'organe de contrôle, conformément aux normes décrites dans le rapport du CCI intitulé « Lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies » (JIU/REP/2006/2).

Annexe I
Aperçu de la suite donnée par les organisations participantes aux recommandations du CCI
JIU/REP/2007/5

		Fonds et programmes des Nations Unies											Institutions spécialisées et AIEA													
		Nations Unies*	CNUCED	ONUDC	PNUE	ONU-Habitat	HCR	UNRWA	PNUD	FNUAP	UNICEF	PAM	AUTRES	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	AIEA
Rapport	Pour décision	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Pour information et examen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>							
Recommandation 1																	L									
Recommandation 2																	L									
Recommandation 3																	L									
Recommandation 4																	L									
Recommandation 5																	C									
Recommandation 6																	C									
Recommandation 7																	C									
Recommandation 8																	C									
Recommandation 9																	L									
Recommandation 10																	C									
Recommandation 11																	C									
Recommandation 12																	C									
Recommandation 13																	L									
Recommandation 14																	L									

Légende : **L :** Recommandation sur laquelle l'organe législatif doit prendre une décision
 C : Recommandation à laquelle le chef de Secrétariat doit donner suite
 ■ : Recommandation n'appelant aucune mesure de la part de cette organisation

* Couvre tous les organismes énumérés dans le document ST/SGB/2002/11 autres que CNUCED, ONUDC, PNUE, ONU-Habitat, HCR, UNRWA.