

**EXAMEN DE LA GESTION ET DE L'ADMINISTRATION  
À L'UNION POSTALE UNIVERSELLE**

Etabli par

Deborah Wynes

Corps commun d'inspection



**Nations Unies, Genève 2008**



## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

### Examen de la gestion et de l'administration à l'Union postale universelle JIU/REP/2008/1

Le présent «Examen de la gestion et de l'administration à l'Union postale universelle» s'inscrit dans la série d'examens des méthodes de gestion et d'administration des organisations participantes entrepris par le Corps commun d'inspection (CCI) ces dernières années. Il a pour objet de déterminer les domaines dans lesquels les pratiques de l'UPU en matière de gestion et d'administration peuvent être améliorées. Il porte principalement sur la gouvernance, la planification stratégique, la budgétisation, la gestion des ressources humaines et la fonction de contrôle. Les recommandations 4, 5, 8, 9 et 12, figurant dans le présent rapport, s'adressent au Directeur général. Les recommandations à soumettre au Conseil d'administration (CA) et au Congrès sont énumérées ci-après.

#### *Recommandations à soumettre aux organes délibérants*

##### *Recommandation 1*

Le CA devrait soumettre au 24<sup>e</sup> ou au 25<sup>e</sup> Congrès postal universel, pour examen et approbation, une proposition d'amendement au Règlement général prévoyant la mise en place d'une procédure d'accréditation formelle pour les représentants et les délégués participant aux sessions du CA et du Conseil d'exploitation postale (CEP). Les Règlements intérieurs du CA et du CEP devraient être modifiés en conséquence.

##### *Recommandation 2*

Le CA devrait modifier le Règlement financier de manière à limiter les virements entre chapitres à 5% du montant le moins élevé des dotations biennales des programmes concernés.

##### *Recommandation 3*

Le CA devrait créer un fonds de roulement pour remplacer les emprunts externes destinés à pallier les insuffisances de trésorerie passagères. Ce fonds devrait être utilisé uniquement pour un financement provisoire en attendant la réception des contributions des Pays-membres.

##### *Recommandation 6*

Le CA devrait approuver l'allocation de ressources financières pour la formation équivalant à au moins 1% du budget ordinaire pour la période 2009/2010.

##### *Recommandation 7*

Le CA devrait créer, sous la forme d'une fonction double, une fonction pour la gestion des questions de déontologie.

##### *Recommandation 10*

Le CA pourrait souhaiter reconsidérer sa décision et envisager de soumettre au 24<sup>e</sup> ou au 25<sup>e</sup> Congrès postal universel, pour examen et approbation, une proposition d'amendement au Règlement général, et notamment à son article 128.15 prévoyant la sélection par voie de concours et la rotation du Vérificateur extérieur. L'article 37 du Règlement financier pourrait être modifié en conséquence.

##### *Recommandation 11*

Le CA devrait déléguer la fonction d'audit interne et d'investigation à toute autre organisation du système des Nations Unies ayant la capacité de l'assumer.

S'il en décide autrement, le CA devrait créer au moins deux nouveaux postes afin de renforcer les ressources pour la fonction d'audit interne et d'investigation pour la période 2009/2010.

## TABLE DES MATIÈRES

	Page
RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....	2
Abréviations.....	5
<b>I. Introduction</b> .....	<b>6</b>
<b>II. Gouvernance</b> .....	<b>7</b>
A. Congrès.....	7
B. Conseil d'administration.....	7
C. Conseil d'exploitation postale .....	7
D. Bureau international.....	8
E. Réformes en matière de gouvernance.....	8
F. Procédure d'accréditation .....	8
<b>III. Planification stratégique et questions budgétaires</b> .....	<b>9</b>
A. Planification stratégique .....	9
B. Gestion axée sur les résultats.....	9
C. Questions budgétaires.....	11
<b>IV. Gestion des ressources humaines</b> .....	<b>12</b>
A. Stratégie et réformes en matière de ressources humaines.....	12
B. Questions en matière de ressources humaines .....	13
<b>V. Services centraux d'appui</b> .....	<b>17</b>
A. Services de conférence et services linguistiques .....	17
B. Systèmes d'information .....	17
<b>VI. Contrôle</b> .....	<b>18</b>
A. Rôle des Pays-membres en matière de contrôle.....	18
B. Contrôle externe.....	18
C. Contrôle interne .....	20
<b>VII. Enquête auprès du personnel</b> .....	<b>21</b>
<b>Annexe</b>	
Aperçu des mesures à prendre par les organisations participantes en application des recommandations du CCI.....	24

**Abréviations**

SPMB	Stratégie postale mondiale de Bucarest
EMS	Express Mail Service
PRE	Planification des ressources de l'entreprise
RH	Ressources humaines
IIA	Institut des auditeurs internes
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
TI	Technologie de l'information
UIT	Union internationale des télécommunications
CCI	Corps commun d'inspection
IPB	Incidences sur le Programme et budget
SIP	Système d'information postal
CTP	Centre de technologies postales
GAR	Gestion axée sur les résultats
CDF	Contrôle fédéral des finances
UPU	Union postale universelle
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
CNZ	Croissance nominale zéro

## I. Introduction

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2008, le CCI a procédé à un examen de la gestion et de l'administration à l'UPU. Cet examen s'inscrit dans la série d'examens des méthodes de gestion et d'administration des organisations participantes entrepris par le CCI. Il a pour objet de déterminer les domaines dans lesquels les pratiques de l'UPU en matière de gestion et d'administration peuvent être améliorées. Il porte principalement sur la gouvernance, la planification stratégique, la budgétisation, la gestion des ressources humaines et la fonction de contrôle.

2. L'UPU, fondée en 1874 et dont le siège est situé à Berne (Suisse), compte 191 Pays-membres. Pour la période 2007/2008, son budget des dépenses s'élève à 73 350 000 CHF; l'organisation compte 130 fonctionnaires, et le nombre maximal de postes autorisé est de 151. Cent personnes supplémentaires occupent des postes financés au moyen de fonds extrabudgétaires ou bénéficient de contrats temporaires financés par le budget ordinaire; l'ensemble des fonds gérés par l'UPU pour la période 2007/2008 s'élève à quelque 220 millions de CHF.

3. L'Union a pour vocation<sup>1</sup> de stimuler le développement durable de services postaux universels de qualité, efficaces et accessibles, pour faciliter la communication entre habitants de la planète en:

- garantissant la libre circulation des envois postaux sur un territoire postal unique composé de réseaux interconnectés;
- encourageant l'adoption de normes communes équitables et l'utilisation de la technologie;
- assurant la coopération et l'interaction entre les parties intéressées;
- favorisant une coopération technique efficace;
- veillant à la satisfaction des besoins évolutifs de la clientèle.

4. Conformément aux normes, aux prescriptions et aux procédures de travail internes du CCI, la méthodologie suivie pour l'élaboration du présent rapport comprend un examen préliminaire, une enquête auprès du personnel, des questionnaires à l'intention des responsables de l'UPU et de certains Pays-membres ainsi que des entretiens et une analyse approfondie. Sur la base des réponses aux questionnaires, l'inspectrice a mené des entretiens avec des responsables de l'organisation et a recueilli les avis de divers représentants de Pays-membres. Les commentaires fournis par l'organisation au sujet du projet de rapport ont été pris en considération dans l'établissement de la version finale.

5. Selon l'article 11.2 du Statut du CCI, le présent rapport a été finalisé après consultation du Corps des inspecteurs, de manière à vérifier le bien-fondé de ses conclusions et recommandations sur la base du jugement collectif du Corps commun.

6. En vue de faciliter le traitement du rapport ainsi que la mise en œuvre et le suivi de ses recommandations, l'annexe ci-jointe comprend un tableau indiquant si le rapport est soumis aux organisations concernées aux fins d'application des mesures nécessaires ou pour information. Ce tableau indique les recommandations pertinentes pour chaque organisation et si celles-ci requièrent une décision de l'organe législatif ou de l'organe directeur de l'organisation, ou si elles peuvent être mises en œuvre par son Directeur général.

7. L'inspectrice remercie tous ceux qui l'ont aidée à élaborer le présent rapport, et notamment ceux ayant participé aux entretiens et partagé si aimablement leurs connaissances et leur expérience.

<sup>1</sup> Voir le préambule de la Constitution de l'UPU tel que modifié par le 23<sup>e</sup> Congrès postal universel, tenu à Bucarest en 2004.

## II. Gouvernance

8. L'UPU comprend quatre organes principaux: le Congrès, le CA, le CEP et le Bureau international. Il est, en outre, fait référence au Comité consultatif<sup>1</sup> qui, du point de vue technique, n'est pas un organe de l'Union.

### A. Congrès

9. Le Congrès est l'organe suprême de l'Union. Il est composé des représentants<sup>2</sup> des 191 Pays-membres de l'UPU et se réunit tous les quatre ans. Le Congrès exerce tous les pouvoirs concernant le domaine de compétence de l'UPU qui n'ont pas été confiés expressément à un autre organe au titre des Actes de l'Union. En premier lieu, il amende les Actes de l'Union, y compris le Règlement général. Outre sa fonction législative, il est doté de certaines compétences dans le domaine administratif, couvrant notamment l'examen des rapports complets sur les travaux du CA et du CEP, l'établissement du plafond des dépenses annuelles pour la prochaine période quadriennale, l'approbation du plan stratégique et l'élection du Directeur général et du Vice-Directeur général.<sup>3</sup>

### B. Conseil d'administration

10. Le CA est composé de représentants de 41 Pays-membres. Il se réunit, en principe, chaque année au siège de l'UPU à Berne. Il assure la continuité des travaux de l'UPU entre les Congrès, supervise les activités de l'Union et examine des questions réglementaires, administratives, législatives et juridiques. En outre, il approuve le budget biennal et les comptes de l'Union ainsi que les mises à jour annuelles du Programme et budget de l'UPU.

11. La présidence du CA revient d'office au pays hôte du dernier Congrès. Le Congrès élit les autres 40 membres en fonction d'une répartition géographique équitable. La moitié au moins des membres est renouvelée à l'occasion de chaque Congrès; aucun Pays-membre ne peut être choisi successivement par trois Congrès. Le CA a soumis au Congrès 2008 une recommandation visant à ce que ses membres ne puissent pas être choisis par deux Congrès successifs et à faire passer la proportion de sièges dont le renouvellement est obligatoire à chaque Congrès de la moitié à un tiers, afin d'aligner les règles relatives à la composition du CA sur les règles analogues adoptées pour le CEP.<sup>4</sup>

### C. Conseil d'exploitation postale

12. Le CEP est l'organe technique et opérationnel de l'UPU; il comprend les représentants élus de 40 Pays-membres. Il traite des aspects opérationnels, économiques et commerciaux du service postal international. A sa première réunion après chaque Congrès, le CEP révisé la Convention, le Règlement de la poste aux lettres, le Règlement concernant les colis postaux ainsi que l'Arrangement concernant les services postaux de paiement et son Règlement, qui deviennent alors contraignants pour l'ensemble des 191 Pays-membres. Par ailleurs, il formule à l'intention des Pays-membres des recommandations sur les normes à adopter en matière de technologie ou d'exploitation, ou sur des procédures relevant de sa compétence qui exigent des pratiques uniformes. Le CEP comprend quatre Commissions, 26 groupes de projet, trois groupes d'action et de nombreux sous-groupes ainsi qu'un Comité de gestion et un Groupe de planification stratégique.

<sup>1</sup> Le Comité consultatif, créé en 2004, comprend des organisations non gouvernementales. Il représente les intérêts du secteur postal international au sens large et sert de cadre à un dialogue constructif entre les acteurs du secteur postal.

<sup>2</sup> On entend par «représentant» toute personne habilitée à négocier et à signer (plénipotentiaires) ou à simplement négocier (délégués) au nom d'un Pays-membre. Le pouvoir de négocier comprend le droit de participer aux délibérations et le droit de voter. Il existe une procédure d'accréditation formelle énoncée aux articles 2 et 3 du Règlement intérieur des Congrès. Les pouvoirs des délégués doivent être signés par le Chef d'Etat, le Chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères du pays intéressé. Ils doivent être établis en bonne et due forme. Les pouvoirs sont déposés auprès du secrétariat de la Commission de vérification des pouvoirs (v. commentaires 14.1 et 14.2 à l'art. 14 de la Constitution).

<sup>3</sup> En vertu du mandat qui lui a été confié par le Congrès de Bucarest 2004, le CA a soumis au Congrès 2008 une proposition visant à créer un nouvel article (art. 101bis «Fonctions du Congrès») dans lequel les fonctions du Congrès sont précisées (v. document CA GP SCU 2008.1–Doc 2).

<sup>4</sup> Voir proposition 15.102.3 du CA.

#### D. Bureau international

13. Le Bureau international (Secrétariat de l'UPU) fournit un appui logistique et technique aux organes de l'UPU. Il fait office de bureau de liaison, d'information et de consultation et favorise la coopération technique entre les Pays-membres de l'Union. Ces dernières années, il a renforcé son rôle dans certains domaines, notamment en ce qui concerne l'application des technologies postales par le biais de son CTP, le développement des marchés postaux, grâce à des secteurs à fort potentiel de croissance, tels que le publipostage et l'EMS, et le contrôle de la qualité de service à l'échelle mondiale.

#### E. Réformes en matière de gouvernance

14. Dans le souci de rationaliser les travaux du CA et du CEP et d'améliorer leur efficacité après le Congrès 2008, des propositions de réforme ont été présentées et examinées au sein du CA et du Bureau international.<sup>1</sup> Un projet de rapport est actuellement en cours d'élaboration pour le prochain Congrès. Il comprend des propositions sur la future structure des deux Conseils ainsi que sur la répartition des responsabilités en leur sein. Il est communément admis que le CEP est actuellement doté d'une structure trop lourde pour que ses travaux puissent être organisés de manière efficace et qu'il devrait donc rationaliser sa structure en réduisant le nombre de ses Commissions et/ou groupes.<sup>2</sup> Ces préoccupations ont notamment été exprimées lors des entretiens organisés par l'inspectrice, qui a salué les efforts des Pays-membres et du Bureau international pour améliorer et rationaliser les travaux des deux Conseils.<sup>3</sup>

#### F. Procédure d'accréditation

15. Au cours de ses entretiens, l'inspectrice a appris que, malgré la mise en place d'une procédure d'accréditation formelle pour les délégations participant au Congrès, aucune procédure de type n'existait pour le CA ou le CEP. Selon les dispositions du Règlement général de l'UPU et des Règlements intérieurs des deux Conseils, les membres de ces derniers nomment leurs représentants. Les textes susmentionnés ne comportent aucune autre indication concernant la procédure d'accréditation ou les pouvoirs nécessaires. Les observateurs sont admis aux réunions des deux organes, comme indiqué dans le Règlement général et les Règlements intérieurs des deux Conseils.

16. L'inspectrice a appris qu'il n'existait aucune procédure formelle pour l'accréditation des représentants et des délégués participant aux réunions des deux Conseils. Les gouvernements informent l'UPU sur la base des pratiques en vigueur, conformément aux dispositions réglementaires pertinentes<sup>4</sup>. Certains membres des délégations sont accrédités par leur ministère des affaires étrangères, tandis que d'autres sont des opérateurs désignés par leur ministère technique/compétent respectif. Cette situation crée une confusion quant à la question de savoir qui représente effectivement les Pays-membres et qui s'exprime et prend des décisions en leur nom. A la suite de plaintes déposées par certaines délégations au sujet de la procédure d'accréditation, la question de la mise en place d'une procédure formelle pour l'accréditation des délégués participant aux réunions des deux Conseils a été examinée, mais aucune conclusion n'a pu être tirée, car certains Pays-membres estiment qu'une procédure d'accréditation formelle serait trop «lourde» et inconvenue.

17. Si elle reconnaît qu'une procédure d'accréditation pour les participants aux sessions du CA et du CEP pourrait entraîner un alourdissement de la charge administrative tant pour le Bureau international que pour les Pays-membres, l'inspectrice estime cependant qu'une procédure d'accréditation formelle devrait être mise en place pour les représentants et les délégués partici-

<sup>1</sup> Voir, par exemple, document CA GP SCU 2008.1-Doc 4.

<sup>2</sup> Ibid., § 3.

<sup>3</sup> Pour le CA, voir article 102 du Règlement général en conjonction avec l'article 3 du Règlement intérieur du CA, et pour le CEP, voir article 104 du Règlement général en conjonction avec l'article 3 du Règlement intérieur du CEP.

<sup>4</sup> Pour le CA, voir article 102 du Règlement général en conjonction avec les articles 2 à 4 du Règlement intérieur du CA, et pour le CEP, voir article 104 du Règlement général en conjonction avec les articles 2 à 4 du Règlement intérieur du CEP.



pant au CA et au CEP afin de garantir que seuls des représentants et des délégués dûment accrédités puissent participer aux réunions des deux Conseils et de leurs organes respectifs. Elle est d'avis que cette question est importante, car les Conseils disposent de certains pouvoirs, notamment celui de voter, de prendre des décisions concernant le Programme et budget biennal de l'UPU (CA) et de «valider» les Actes de l'Union (CEP).

18. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait permettre d'améliorer le respect des dispositions réglementaires de l'UPU et de renforcer le contrôle à cet égard.

#### *Recommandation 1*

Le CA devrait soumettre au 24<sup>e</sup> ou au 25<sup>e</sup> Congrès postal universel, pour examen et approbation, une proposition d'amendement au Règlement général prévoyant la mise en place d'une procédure d'accréditation formelle pour les représentants et les délégués participant aux sessions du CA et du CEP. Les Règlements intérieurs du CA et du CEP devraient être modifiés en conséquence.

### **III. PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET QUESTIONS BUDGÉTAIRES**

#### *A. Planification stratégique*

19. Le Congrès élabore la stratégie postale de l'UPU sur la base d'une série d'objectifs et de programmes communs et adopte un plan stratégique approprié. Ainsi, le 23<sup>e</sup> Congrès postal universel, tenu à Bucarest, a adopté la SPMB pour la période 2005–2008. Cette stratégie, qui définit les principaux objectifs et programmes pour le développement des services postaux au cours de la période considérée, constitue une feuille de route pour l'organisation ainsi qu'un plan d'action pour les Pays-membres et les organes de l'UPU.

20. Le Programme et budget est un élément central du processus de planification stratégique de l'Union. Il permet aux organes permanents de l'UPU – le CA, le CEP et le Bureau international – d'établir, sur la base des principaux objectifs et programmes du plan stratégique adopté par le Congrès, un programme de travail comprenant des activités ou des projets spécifiques, assortis chacun de buts bien définis et dotés des ressources nécessaires pour les atteindre. La présentation du Programme et budget 2007/2008 a été modifiée de manière à renforcer et à mettre en évidence le caractère stratégique du document et à mieux aligner celui-ci sur la SPMB. En particulier, le nombre de projets a été ramené de 82 à 48, le libellé des objectifs a été révisé et des indicateurs de performance ont été établis.<sup>1</sup> En outre, chaque Direction doit élaborer un plan de travail annuel dans lequel une corrélation est établie entre les ressources financières, d'une part, et le plan stratégique de l'UPU et les divers objectifs et programmes, d'autre part.

#### *B. Gestion axée sur les résultats*

21. Dès 1999, l'UPU a commencé à appliquer les principes de la GAR dans le cadre de sa planification stratégique et de son Programme et budget. En poursuivant ce processus par l'intégration et le développement progressifs d'autres aspects de la GAR, le Congrès de Bucarest a adopté la résolution C 83/2004, concernant les activités de planification stratégique et la GAR. Par cette résolution, le Congrès a chargé les deux Conseils de déterminer, en collaboration avec le Bureau international, les mesures à prendre, les résultats intermédiaires attendus, le calendrier et les responsables en matière de GAR au sein de l'UPU, en vue de la pleine mise en œuvre du processus en 2008 et de l'exécution de la Stratégie postale mondiale au-delà de 2008.<sup>2</sup>

22. L'UPU a réalisé des progrès considérables dans la mise en œuvre de la GAR. Entre autres, un processus de planification stratégique fondé sur les principes de la GAR, tel que décrit ci-dessus, a été mis en place, des indicateurs de performance ont été élaborés et des mécanismes de contrôle et d'évaluation ont été instaurés. Par ailleurs, une nouvelle stratégie en matière de ressources humaines, comprenant un nouveau système d'évaluation du comportement professionnel, ainsi

<sup>1</sup> Voir document CA 2008.1–Doc 6. Annexe 1, p. 47.

<sup>2</sup> Voir résolution C 83/2004 (Poursuite des travaux de planification stratégique).

qu'une nouvelle stratégie dans le domaine de la TI ont été approuvées. Un système de fiches d'évaluation a également été mis en place pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la SPMB. De plus, une recommandation visant à rendre obligatoire l'établissement de descriptions des incidences sur le Programme et budget pour les propositions futures devrait être approuvée par le Congrès 2012. L'inspectrice estime toutefois que cette recommandation devrait être finalisée à temps pour le Congrès 2008.

23. L'inspectrice salue toutes les mesures prises en faveur de la mise en œuvre de la GAR au sein de l'UPU et reconnaît les progrès réalisés à cet égard. Elle estime cependant que plusieurs domaines devraient faire l'objet d'une attention accrue. En effet, une fonction d'évaluation devrait être créée (v. §§ 75 et 76), et des efforts de communication sont nécessaires pour mieux faire comprendre la GAR au personnel. Lors des prochaines étapes du déploiement de la GAR, il conviendrait de tenir compte des références fournies par le CCI dans ses rapports sur l'application de ce mode de gestion au sein du système des Nations Unies.<sup>1</sup>

*Mieux faire comprendre la gestion axée sur les résultats au personnel de l'UPU*

24. Malgré les progrès notables accomplis dans la mise en œuvre de la GAR à l'UPU, les réponses reçues dans le cadre de l'enquête menée auprès du personnel indiquent que la connaissance et la compréhension du concept par les fonctionnaires de l'UPU sont encore limitées. Comme on peut le voir dans le tableau ci-après, seuls 36% des répondants ont indiqué qu'ils connaissaient, à des degrés divers, le concept de la GAR à l'UPU. Sans surprise, les réponses des membres du personnel de la catégorie professionnelle et des fonctionnaires exerçant des fonctions de gestion sont les plus positives (52% connaissent la GAR et 43% la connaissent plus ou moins), tandis que 59% des membres du personnel de la catégorie des services généraux ont dit ne pas connaître le concept de la GAR.

25. Quelque 45% des répondants estiment qu'il n'y a pas de compréhension commune de la notion de GAR à l'UPU. Toutefois, en ce qui concerne les aspects spécifiques de la GAR, les réponses reçues dressent un tableau plus positif. Par exemple, 65% des membres du personnel des catégories professionnelle et hors classe, 56% du personnel des services généraux et 70% du personnel exerçant des fonctions de gestion (soit, en tout, 60% de l'ensemble des répondants) estiment qu'il existe à l'UPU un cadre stratégique bien défini pour une action à long terme.

26. Selon l'inspectrice, il est essentiel que l'ensemble du personnel comprenne et accepte le système de la GAR afin que l'organisation puisse tirer pleinement profit de son application. Un programme de formation complet, tenant compte des besoins variés des membres des différentes catégories du personnel, devrait donc être élaboré et exécuté à mesure que l'UPU progresse vers une pleine mise en œuvre d'un système de GAR. Il est fait référence à la recommandation 6 (v. § 47).

*Tableau 1 – Perception de la gestion axée sur les résultats par le personnel de l'UPU*

<i>Questions</i>	<i>Réponses possibles (en pour cent)</i>			
	<i>Oui</i>	<i>Dans une certaine mesure</i>	<i>Non</i>	<i>Sans opinion</i>
Connaissez-vous le concept de GAR à l'UPU?	19,1	16,9	<b>58,4</b>	5,6
Pensez-vous qu'il existe une compréhension commune de la notion de GAR à l'UPU?	5,6	6,7	<b>44,9</b>	42,7
Existe-t-il un cadre stratégique bien défini pour une action à long terme à l'UPU?	<b>32,6</b>	28,1	19,1	20,2
Est-ce que les objectifs et les résultats escomptés de l'UPU vous sont présentés clairement?	30,3	<b>46,1</b>	20,2	3,4

<sup>1</sup> JIU/REP/2004/5, JIU/REP/2004/6, JIU/REP/2004/7 et JIU/REP/2004/8.

Estimez-vous que les résultats escomptés et les principaux indicateurs de résultats de l'UPU sont réalistes?	20,2	<b>42,7</b>	13,5	23,6
Les objectifs de votre unité sont-ils clairement définis?	<b>52,8</b>	31,5	13,5	2,2
Pensez-vous que la mise en œuvre de la GAR permettra d'améliorer l'efficacité générale de l'UPU?	15,7	12,4	12,4	<b>59,6</b>

Source: réponses du personnel de l'UPU au questionnaire du CCI.

### C. Questions budgétaires

27. Depuis 1997, l'UPU est soumise à une CNZ qui fait que son budget est maintenu au même niveau depuis plus de dix ans. Le taux d'inflation en Suisse au cours de la période considérée a été de 8,95%. En dépit des dispositions de l'article 13.2 du Règlement financier, le Directeur général n'a pas eu recours au fonds de réserve au cours des dix dernières années pour ce motif. Par conséquent, les ressources allouées à l'organisation sont restées stables, tandis que la charge de travail de l'organisation a augmenté régulièrement en fonction des exigences croissantes des Pays-membres.

28. Compte tenu des contraintes de la politique de CNZ, l'UPU s'efforce constamment d'accroître son efficacité, en améliorant ses méthodes de travail et en procédant à des réformes organisationnelles, afin de répondre aux attentes des Pays-membres et de faire face à l'alourdissement de sa charge de travail. L'inspectrice félicite l'organisation pour les mesures nécessaires et pertinentes qu'elle a prises pour devenir plus efficace et plus efficiente au fil des ans. Au cours de ses entretiens avec le personnel et les responsables de l'UPU, l'inspectrice a cependant appris que la CNZ avait conduit à des situations dans lesquelles les ressources sont insuffisantes pour des activités importantes, telles que l'évaluation, le contrôle interne, la TI ou la formation.

29. Par rapport aux autres institutions spécialisées et programmes du système des Nations Unies, l'UPU peut être considérée comme une exception, dans la mesure où elle fonctionne avec un budget à CNZ depuis plus de dix ans. Selon l'inspectrice, l'UPU connaît actuellement une croissance négative, et il est important d'assouplir cette restriction dans l'avenir immédiat, autrement dit pour la période 2009–2012.

#### *Transferts budgétaires*

30. Conformément aux dispositions de l'article 14.1 du Règlement financier, le Directeur général peut autoriser les virements de chapitre à chapitre jusqu'à un plafond représentant 3% du budget total. Le montant total de ces virements peut s'élever à quelque 2 millions de CHF par exercice biennal. L'inspectrice estime que ce pouvoir du Directeur général est trop étendu. Il laisse en effet une trop grande marge de manœuvre quant à l'exécution du budget puisque, d'un point de vue technique, il peut provoquer une rupture entre le Programme et budget et son application. Dans ces conditions, les priorités et le concept de budgétisation par programme n'auraient plus aucun sens. L'inspectrice est d'avis que ce pouvoir devrait être maintenu, comme le CCI l'a recommandé pour d'autres organisations, mais que les virements entre chapitres devraient être limités à 5% du montant le moins élevé des dotations biennales des programmes concernés. On s'assurera ainsi du maintien de la structure du budget. En outre, cela facilitera la mise en œuvre de la GAR grâce à une meilleure adéquation entre les ressources et les activités prévues dans le Programme et budget. Le compte rendu des virements effectués devrait être établi dans le contexte de la GAR.

31. L'application de la recommandation ci-après devrait permettre d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre du Programme et budget.

#### *Recommandation 2*

Le CA devrait modifier le Règlement financier de manière à limiter les virements entre chapitres à 5% du montant le moins élevé des dotations biennales des programmes concernés.

### *Emprunts externes*

32. Il est indiqué, à l'article 19.4 du Règlement financier, que «Conformément à l'article 128.15 du Règlement général, le Gouvernement de la Confédération suisse met, si nécessaire, à la disposition du Directeur général, aux conditions fixées, les fonds correspondant à l'ensemble des besoins de trésorerie.» Bien qu'aucun emprunt externe n'ait été contracté au cours des trois dernières années, l'inspectrice estime que les emprunts auprès de la Confédération suisse ou de toute autre entité externe devraient être réservés exclusivement à l'entretien des locaux existants et à la construction de nouveaux bâtiments. Le fait de recourir à des emprunts externes alors que toutes les contributions des Pays-membres n'ont pas été payées revient à supprimer l'obligation pour les Pays-membres de verser l'intégralité de leurs contributions dans les délais prescrits et sans condition. Cette pratique décourage la discipline fiscale puisque, même s'ils doivent payer des intérêts de retard conformément à l'article 128.8 du Règlement général<sup>1</sup>, les Pays-membres savent que l'organisation n'aura pas à faire face à des problèmes financiers en l'absence de leurs contributions. De plus, le recours aux emprunts externes entraîne des obligations financières pour l'organisation, sous la forme d'intérêts. Le Gouvernement suisse ne devrait pas fournir de protection à l'organisation contre le risque d'insolvabilité; cela relève de la responsabilité des Pays-membres et non pas du gouvernement du pays hôte.

### *Fonds de roulement*

33. L'inspectrice note que la quasi-totalité des institutions spécialisées du système des Nations Unies disposent d'un fonds de roulement destiné à faciliter la régulation de la trésorerie en cas de retard dans le paiement des contributions. Elle estime que l'UPU devrait créer un fonds de roulement d'un montant équivalant aux dépenses d'exploitation mensuelles encourues par l'organisation. Il devrait être alimenté par un virement du fonds de réserve de l'UPU et être utilisé uniquement pour un financement provisoire, en attendant la réception des contributions des Pays-membres. Il remplacerait ainsi le mécanisme d'emprunt auprès de la Confédération suisse. La création de ce fonds n'entraînerait aucun coût supplémentaire pour les Pays-membres, et son exploitation ne donnerait pas lieu au paiement d'intérêts. La part correspondant à chaque Pays-membre devrait être inscrite au crédit du fonds conformément au système d'unités contributives de l'UPU.

34. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité de l'organisation.

### *Recommandation 3*

Le CA devrait créer un fonds de roulement pour remplacer les emprunts externes destinés à pallier les insuffisances de trésorerie temporaires. Ce fonds devrait être utilisé uniquement pour un financement provisoire en attendant la réception des contributions des Pays-membres.

## **IV. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

### *A. Stratégie et réformes en matière de ressources humaines*

35. En novembre 2005, le Bureau international a publié une stratégie en matière de ressources humaines dont les objectifs étaient les suivants: a) concevoir et mettre en place une politique et un système de gestion des ressources humaines correspondant aux attentes des Pays-membres et à l'évolution de la situation dans le système commun des Nations Unies; b) renforcer les compétences du personnel du Bureau international grâce à la mise en œuvre d'une politique de formation appropriée; c) créer un environnement de travail stimulant la productivité du personnel.<sup>2</sup>

36. Depuis la publication de ce document, la Direction des ressources humaines et relations sociales poursuit la mise au point de la stratégie. Le CA a adopté de nouvelles règles concernant le personnel non cadre, pour lequel il n'existait auparavant aucun règlement, et le Bureau international a mis en place un nouveau système d'évaluation du comportement professionnel et a diffusé un code de conduite. D'autres mesures ont été prises, y compris la création d'un centre

<sup>1</sup> En conjonction avec les articles 18 à 20bis et l'annexe 3 du Règlement financier.

<sup>2</sup> Voir document CA C 3 2006–Doc 6. Annexe 2, Programme et budget 2007/2008, partie II, p. 40, projet 11.

d'évaluation destiné à évaluer les compétences de certains membres du personnel ainsi que d'un service social pour l'ensemble des employés de l'UPU. L'inspectrice félicite le Bureau international pour les efforts et les progrès réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de sa stratégie en matière de ressources humaines. Elle note, cependant, que certains domaines exigent un examen plus approfondi (v. aussi §§ 77 à 79).

#### *B. Questions en matière de ressources humaines*

##### *Promotion à titre personnel*

37. L'UPU octroie avec parcimonie les promotions à titre personnel. Ce type de promotion ne modifie en rien les attributions ni le niveau de responsabilité de la personne qui en bénéficie.<sup>1</sup> L'instruction administrative (DRH) n° 24 du 30 juillet 2004 énonce les critères selon lesquels une promotion à titre personnel peut être accordée.

38. Bien que les promotions à titre personnel soient limitées en nombre (au cours des trois dernières années, aucune promotion de ce type n'a été octroyée au personnel cadre du Bureau international et seuls deux membres du personnel non cadre (traducteurs) en ont bénéficié), l'inspectrice est d'avis que, conformément aux récentes recommandations du CCI concernant les promotions à titre personnel<sup>2</sup>, cette pratique devrait être abolie. Elle est en effet contraire aux principes d'équité et de transparence devant prévaloir dans le système de recrutement et de promotion. Elle fausse le système selon lequel la promotion est accordée en reconnaissance de services exceptionnels accomplis dans le passé et en vue des résultats futurs attendus à un niveau supérieur. De plus, elle s'écarte des pratiques du système commun des Nations Unies et peut aussi avoir un effet néfaste sur le moral du personnel. Il convient de noter que la plupart des autres organisations internationales ont supprimé les promotions à titre personnel.

39. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait permettre de renforcer la compétitivité, la transparence et l'équité en ce qui concerne les promotions.

##### *Recommandation 4*

Le Directeur général devrait abolir la pratique consistant à octroyer des promotions à titre personnel.

##### *Reclassement des postes*

40. Les modalités relatives au reclassement des postes au Bureau international sont énoncées dans l'instruction administrative (PER) n° 17/Rev 2 du 28 novembre 2000. Les postes peuvent être reclassés, entre autres, en cas de restructuration ou si de nouvelles tâches sont assignées au Bureau international. Dans tous les cas, le classement est effectué par un évaluateur externe. D'après les réponses au questionnaire, le budget n'est pas utilisé comme base pour les demandes de reclassement de postes. Le budget reflète la situation actuelle et il est adapté en cas de reclassement de postes.

41. Pour ce qui est de l'autorité compétente en matière de reclassement, l'inspectrice a relevé que les dispositions pertinentes du Règlement général de l'UPU pouvaient faire l'objet d'interprétations diverses. S'il est exact que le Congrès fixe le plafond des dépenses pour la prochaine période quadriennale et que le CA approuve le Programme et budget de l'UPU et le nombre de postes convenu, le Directeur général a le pouvoir d'administrer et de gérer le Bureau international dans le cadre ainsi défini. On pourrait faire valoir que le Directeur général a le pouvoir de reclasser les postes et qu'il suffit que le CA en soit informé après coup, à condition que le Directeur général respecte le plafond fixé par le Congrès et que le nombre de postes convenu ne soit pas dépassé.

42. Toutefois, l'inspectrice ne partage pas cette vue. Conformément à de récentes recommandations du CCI, elle estime que tout reclassement de poste devrait être approuvé dans le cadre du processus budgétaire et non pas après coup. Le fait d'informer les Pays-membres après coup par le biais du Programme et budget est contraire à la règle relative à l'approbation de l'organigramme

<sup>1</sup> Voir document A/34/30. § 227.

<sup>2</sup> JIU/REP/2007/5; JIU/REP/2007/7 et JIU/REP/2005/1.

du Bureau international. En outre, cette pratique constitue un moyen détourné d'accorder des promotions. Elle pose des problèmes de transparence et d'équité et devrait être abolie. Par conséquent, tout reclassement de poste de la catégorie professionnelle, d'une part, et de la catégorie des services généraux vers la catégorie professionnelle, d'autre part, devrait être soumis à l'approbation des Pays-membres dans le cadre du processus budgétaire avant que le reclassement soit effectué et conformément aux directives de la Commission de la fonction publique internationale.<sup>1</sup>

43. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait permettre d'améliorer le respect des dispositions réglementaires de l'UPU et de renforcer le contrôle à cet égard.

#### *Recommandation 5*

Le Directeur général devrait s'assurer que tout reclassement de poste de la catégorie professionnelle, d'une part, et de la catégorie des services généraux vers la catégorie professionnelle, d'autre part, soit approuvé par le biais du processus budgétaire et non pas après coup.

#### *Budget pour la formation*

44. La coordination de la formation est centralisée au niveau de la Direction des ressources humaines et relations sociales selon un plan de formation biennal. Les dépenses de formation pour les cinq dernières années sont présentées dans le tableau ci-après.

*Tableau 2 – Dépenses de formation (en francs suisses)*

	<i>2003/2004</i>	<i>2005/2006</i>	<i>2007/2008</i>
Fonds pour la formation approuvés dans le cadre du budget ordinaire	175 000	312 000	210 000
Dépenses de formation du budget ordinaire	175 000	311 000	228 000
Dépenses extrabudgétaires pour la formation	35 000 (chiffre uniquement pour 2004)	50 000	20 000
	<i>Pourcentages</i>		
Fonds pour la formation approuvés dans le cadre du budget ordinaire en proportion du budget ordinaire approuvé	0,24	0,43	0,29
Fonds pour la formation approuvés dans le cadre du budget ordinaire en proportion des dépenses de personnel	0,31	0,55	0,37

Source: données fournies par le Bureau international.

45. Ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessus, le programme de formation du Bureau international est très modeste. Le budget pour la formation est inférieur à celui de beaucoup d'autres organisations qui, d'une manière générale, investissent 1% de leur budget annuel dans les activités de formation et de perfectionnement.<sup>2</sup>

46. L'inspectrice est consciente des contraintes financières auxquelles l'organisation doit faire face depuis plus de dix ans, en raison de l'application de la politique de CNZ. Elle estime cependant que des activités de formation suffisantes et continues sont indispensables pour améliorer la productivité du personnel et renforcer l'efficacité et l'efficience de l'organisation dans son ensemble. Elle encou-

<sup>1</sup> Voir document A/34/30 et résolution 37/126 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

<sup>2</sup> «Investir dans les Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale», rapport du Secrétaire général (A/60/692), § 25 j).

rage donc le Directeur général à demander au CA d'allouer un budget réaliste pour la formation équivalant à au moins 1% du budget ordinaire pour la période 2009/2010. L'accent devrait être mis sur les besoins de formation recensés au moyen du nouveau système d'évaluation du comportement professionnel. Il est fait référence au § 29.

47. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait renforcer l'efficacité de l'organisation.

#### *Recommandation 6*

Le CA devrait approuver l'allocation de ressources financières pour la formation équivalant à au moins 1% du budget ordinaire pour la période 2009/2010.

#### *Fonction concernant les questions de déontologie*

48. Le Bureau international a diffusé un code de conduite et s'apprête à mettre en œuvre une politique en matière de déclaration financière, mais il n'existe pas de fonction concernant les questions d'éthique. Une telle fonction devrait être créée afin que son titulaire puisse élaborer des politiques et des procédures, contrôler l'application de normes de comportement minimales, gérer le programme de déclaration financière et fournir des conseils confidentiels au personnel sur des questions de déontologie. Le titulaire de cette fonction devrait rendre compte directement au Directeur général. L'UPU étant une petite organisation et compte tenu de ses contraintes budgétaires, la fonction considérée pourrait être créée sous la forme d'une fonction double au sein, par exemple, du service des affaires juridiques. L'inspectrice estime que la création d'une fonction dans le domaine de la déontologie contribuerait à l'instauration d'un cadre d'intégrité efficace.

49. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait permettre d'améliorer le respect des dispositions réglementaires de l'UPU et de renforcer le contrôle à cet égard.

#### *Recommandation 7*

Le CA devrait créer, sous la forme d'une fonction double, une fonction pour la gestion des questions de déontologie.

#### *Parité entre les sexes*

50. Le tableau ci-après présente la répartition par grade et par sexe des postes inscrits au budget ordinaire (BO) et des postes extrabudgétaires (XB) à la fin de 2006 et de 2007.

*Tableau 3 – Répartition des postes par sexe*

	2006				2007			
	BO		XB <sup>1</sup>		BO		XB <sup>1</sup>	
Sexe	M	F	M	F	M	F	M	F
P 5 et au-dessus	17	2	2	1	17	2	2	1
P 1 à P 4	34	10	9	3	33	8	9	6
Personnel des services généraux	34	41	7	12	32	41	4	14
Total	85	52	18	16	82	51	15	21

<sup>1</sup> XB correspond aux postes extrabudgétaires classés; les chiffres indiqués ne tiennent compte ni des postes extrabudgétaires non classés (38 postes), ni des Conseillers régionaux (sept postes), ni des traducteurs (15 postes).

Source: données fournies par le Bureau international.

51. Les données ci-dessus prouvent qu'il reste encore beaucoup à faire pour atteindre la parité entre les sexes au sein de la catégorie professionnelle et au-dessus. Cette question a été abordée avec la Direction du Bureau international de l'UPU au cours des entretiens effectués. L'inspectrice

a appris que le Bureau international s'efforçait d'encourager les candidatures féminines et que, à qualifications égales, il donnait la priorité aux femmes. Des progrès ont été enregistrés au fil des ans, et trois femmes ont été promues à des postes P 5 au sein de l'UPU depuis 2005, mais la situation à cet égard laisse encore à désirer. L'inspectrice encourage le Directeur général à accentuer ses efforts en faveur de la parité entre les sexes et à travailler avec les Pays-membres pour diffuser plus largement les avis de vacance de poste afin de susciter d'avantage de candidatures féminines. Dans ce contexte, la répartition géographique devrait aussi être prise en considération.

52. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait renforcer la parité entre les sexes au Bureau international.

#### *Recommandation 8*

Le Directeur général devrait mettre en place une politique dynamique en faveur de la parité entre les sexes au Bureau international de manière à accroître la proportion de femmes au sein de la catégorie professionnelle et au-dessus, notamment à des postes de direction.

#### *Répartition géographique*

53. A l'article 112.1, du Règlement général, il est stipulé ce qui suit: «Pour les nominations dans les grades P 1 à D 2, [le Directeur général] doit prendre en considération les qualifications professionnelles (...), en tenant compte d'une équitable répartition géographique continentale et des langues.» Le Bureau international n'applique pas de politique formelle en matière de répartition géographique. Afin d'obtenir une répartition géographique aussi large que possible entre les membres du personnel, tous les Pays-membres sont informés des postes vacants, et les avis de vacance de poste sont aussi publiés dans la presse internationale.

54. Le tableau ci-après présente la répartition géographique des membres du personnel de la catégorie professionnelle et de rang supérieur à la fin de 2005, de 2006 et de 2007.

*Tableau 4 – Répartition géographique – Personnel de la catégorie P et de rang supérieur*

	2005	2006	2007
<i>Ensemble des poste de la catégorie P et de rang supérieur<sup>1</sup></i>			
Afrique	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>
Asie	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
ALC <sup>2</sup>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>7</b>
Europe orientale	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
Pays d'Europe occidentale et autres <sup>3</sup>	<b>41</b>	<b>46</b>	<b>45</b>
<i>P 5 et au-dessus</i>			
Afrique	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
Asie	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
ALC	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Europe orientale	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
Pays d'Europe occidentale et autres	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>12</b>

<sup>1</sup> Note: XB correspond aux postes extrabudgétaires classés; les chiffres indiqués ne tiennent compte ni des postes extrabudgétaires non classés (38 postes), ni des Conseillers régionaux (sept postes), ni des traducteurs (15 postes).

<sup>2</sup> ALC: Amérique latine et Caraïbes.

<sup>3</sup> Pays d'Europe occidentale et autres, y compris l'Amérique (Etats-Unis), l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande).

Source: données fournies par le Bureau international.

55. Ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessus, plus de la moitié des membres du personnel de la catégorie professionnelle et de rang supérieur sont originaires de pays d'Europe occidentale et autres (y compris les Etats-Unis d'Amérique, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande). Il en



va de même pour les titulaires de postes P 5 et de niveau supérieur. L'inspectrice a été informée des progrès réalisés ces dernières années en vue d'une répartition géographique plus équilibrée des postes P 5 et de niveau supérieur, mais elle estime que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la répartition géographique des postes de la catégorie professionnelle au sein du Bureau international. Certes, la répartition géographique ne constitue que l'un des facteurs devant être pris en considération lors du recrutement de nouveaux membres du personnel, mais il s'agit d'un élément important.

56. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait améliorer la représentation géographique au sein Bureau international.

#### *Recommandation 9*

Le Directeur général devrait mettre en place une politique dynamique en faveur d'une répartition géographique équitable au sein du Bureau international afin d'accroître la représentation des régions sous-représentées, en accordant la priorité en matière de recrutement aux candidats de pays non représentés.

## **V. SERVICES CENTRAUX D'APPUI**

### *A. Services de conférence et services linguistiques*

57. Les services de conférence et les services linguistiques pour le Congrès et les réunions des autres organes de l'UPU relèvent de la responsabilité de la Direction de la logistique. La traduction et l'interprétation vers des langues autres que la langue officielle de l'organisation sont assurées conformément aux dispositions de l'article 110 du Règlement général. A l'exception de certains coûts administratifs liés à ces services (dactylographie, traitement de texte, installations pour l'interprétation, etc.), pris en charge par le Bureau international, le financement des services de traduction et d'interprétation est assuré par les groupes linguistiques utilisant ces services. Le français étant la langue officielle de l'Union, le Service de traduction français du Bureau international est financé par le budget ordinaire.

58. Au cours des entretiens qu'elle a organisés, l'inspectrice a été informée que, d'une manière générale, des ressources suffisantes étaient disponibles pour les services de traduction concernant les activités inscrites au budget ordinaire. Toutefois, les services de traduction sont de plus en plus mobilisés pour des activités financées au moyens de fonds extrabudgétaires, comme celles de l'Unité EMS, d'unité UPU\*Clearing ou du Fonds pour l'amélioration de la qualité de service. Cette pratique a bien été approuvée par le CA, mais aucune disposition n'a été adoptée en parallèle en vue du partage des coûts. Les services de traduction pour ces activités extrabudgétaires sont donc financés presque entièrement par le budget ordinaire. De l'avis de l'Inspectrice, ce subventionnement doit être abandonné. Le CA devrait élaborer des directives énonçant les principes de partage des coûts en ce qui concerne les services de traduction pour les activités financées au moyen de fonds extrabudgétaires. A cet égard, il est fait référence à la question des frais d'appui, et plus particulièrement au projet de résolution proposé par le CA pour le Congrès de 2008.<sup>1</sup>

59. L'inspectrice note que, dans l'ensemble, le système de groupes linguistiques de l'UPU, tel que décrit à l'article 110 du Règlement général, semble fonctionner correctement. Il permet la prestation de services de traduction et d'interprétation efficaces et efficients, et prévoit un partage équitable des coûts entre les Pays-membres.

### *B. Systèmes d'information*

60. Le service «Informatique et méthodes», qui fait partie de la Direction de la logistique, est chargé de la prestation et de la supervision des services informatiques ainsi que de la mise en œuvre de la stratégie de l'UPU en matière de TI. Le Comité de direction de l'UPU se prononce sur les investissements majeurs à effectuer en matière de TI ainsi que sur la vaste stratégie élaborée dans ce domaine.

<sup>1</sup> Voir document CA 2008.1–Doc 14a. Annexe 1.

61. L'UPU utilise des applications informatiques commerciales. Aucune application n'a été développée en interne, car l'élaboration d'applications adaptées aux besoins spécifiques de l'organisation est trop onéreuse. L'inspectrice a été informée que l'UPU s'efforçait de coopérer avec d'autres organisations du système des Nations Unies en ce qui concerne l'utilisation des applications informatiques. Une coopération accrue dans ce domaine pourrait en effet permettre aux organisations intéressées de réaliser des économies substantielles. Cela s'applique aussi à l'exploitation de systèmes de PRE. L'inspectrice approuve cette idée. Elle est favorable à une coopération accrue et à un regroupement des ressources avec les autres organisations du système des Nations Unies dans ce domaine. Elle note, par ailleurs, les idées novatrices et créatives proposées par le Chef du programme «Informatique et méthodes» pour réaliser des économies dans le contexte de la CNZ (p. ex. le centre de stockage de données ultramoderne).

## VI. CONTRÔLE

### A. *Rôle des Pays-membres en matière de contrôle*

62. De l'avis de l'inspectrice, il est essentiel que les Pays-membres, tout comme le Comité de direction, assument pleinement leurs responsabilités en matière de contrôle. Ils doivent, entre autres, jouer un rôle actif et important non seulement au niveau du programme des activités, mais aussi dans le processus budgétaire. Concrètement, le budget est aussi important que le programme. L'inspectrice souhaite aussi préciser que, lors de ses discussions avec le Directeur général, elle a fait remarquer que le Bureau international ne devait pas établir de documents dans lesquels il est demandé aux organes délibérants de «prendre note» de questions qui requièrent des décisions concrètes de leur part. D'un point de vue technique, le fait de simplement «prendre note» n'a aucun intérêt. En raison de cette pratique, les rapports, notes et lettres de recommandation antérieurs du CCI n'ont peut-être pas reçu toute l'attention voulue. Le Directeur général a approuvé cette observation et il collabore avec le CCI en vue de modifier la présentation des documents concernant les rapports de ce dernier à l'intention du CA.

### B. *Contrôle externe*

63. Il est stipulé à l'article 128.15 du Règlement général que le «Gouvernement [de la Confédération suisse] surveille sans frais la tenue des comptes financiers ainsi que la comptabilité du Bureau international dans les limites des crédits fixés par le Congrès». L'article 37.1 du Règlement financier dispose que «le Vérificateur extérieur des comptes est nommé par le Gouvernement de la Confédération suisse». Les autres détails concernant le statut et les modalités de travail du Vérificateur extérieur sont énoncés à l'article 37 et à l'annexe 1 du Règlement financier.

64. Une analyse comparative<sup>1</sup> des dispositions des règlements financiers et des règles de gestion financière des organisations du système des Nations Unies concernant la fonction de vérification externe a révélé que, dans la plupart des organisations, le Vérificateur extérieur est nommé par l'organe directeur et qu'il doit s'agir du Vérificateur général des comptes ou d'un fonctionnaire ayant un titre équivalent. L'UIT et l'UPU, où le Vérificateur extérieur est nommé par le Gouvernement de la Confédération suisse, font exception à cette règle. Depuis la création de l'UIT, de l'UPU et de l'OMPI, les comptes de ces organisations sont vérifiés par le CDF de la Confédération suisse. A la suite de la publication, par l'INTOSAI, du document intitulé «Principes régissant la mise en place de meilleurs mécanismes de contrôle des institutions internationales», le CDF a informé ces organisations que leurs pratiques en matière de vérification des comptes devaient être compatibles avec les principes énoncés dans ladite publication. Cette question n'a pas encore été réglée avec l'UIT, mais l'UPU a fait valoir que ses règles de contrôle étaient, dans l'ensemble, conformes aux recommandations de l'INTOSAI. L'OMPI, quant à elle, a apporté des modifications à son règlement financier entrées en vigueur en janvier 2008.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Groupe de vérificateurs extérieurs des comptes des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, rapport de la 23<sup>e</sup> réunion du Groupe technique, Montréal (Canada) 26-30 novembre 2007, point 16 de l'ordre du jour, pp. 16 et 17.

<sup>2</sup> Ibid.

65. Dans le document CA C 3 2007–Doc 6, le Directeur général fournit une analyse concernant la conformité des pratiques actuelles de l'UPU en matière de vérification extérieure avec les normes susmentionnées de l'INTOSAI. Dans cette analyse, il est fait référence, notamment, à l'indépendance du Vérificateur extérieur ainsi qu'à l'étendue de ses activités et aux modalités d'établissement des rapports. La conclusion de ce document est la suivante: «Après analyse, il ressort que les pratiques en vigueur à l'UPU répondent globalement aux recommandations formulées dans le cadre de l'INTOSAI. Les dispositions pertinentes quant à la fourniture du contrôle sont de la compétence du Congrès et par conséquent des Pays-membres. Toutefois, au vu des avantages actuels, et fort des différents constats et en vue de l'introduction de nouvelles pratiques et normes comptables (normes IPSAS), le Directeur général recommande au CA [Conseil d'administration] de prendre note du présent document et de ne pas remettre en cause le mécanisme de contrôle de l'UPU. Dans le même ordre d'idées, le CA pourrait recommander au Congrès de Nairobi le maintien de l'article 128 du Règlement général tel que formulé actuellement<sup>1</sup>.» Le CA a pris note de ce document lors de sa session de 2008. Aucune proposition de modification de l'article 128.15 du Règlement général ne sera soumise au Congrès de 2008.

66. L'inspectrice prend note de l'analyse du Directeur général ainsi que de la décision du CA et les respecte. Elle estime toutefois que le principe n° 7 du document de l'INTOSAI, selon lequel «le contrôleur externe est nommé selon un processus ouvert, juste et transparent» n'est pas suffisamment pris en considération dans l'analyse considérée. En effet, des questions telles que la sélection du Vérificateur extérieur, la durée de son mandat et les dépenses connexes n'ont pas été abordées. Au sein du système des Nations Unies, il est courant que les règlements financiers et les règles de gestion financière prévoient, sur la base des normes de l'INTOSAI et en conformité avec celles-ci, une durée déterminée pour le mandat du Vérificateur extérieur ainsi qu'une rotation de ce dernier.<sup>2</sup>

67. Par conséquent, si elle reconnaît que le CDF fournit des services de vérification extérieure plus que suffisants et très utiles pour l'organisation, l'inspectrice estime cependant que le Congrès devrait examiner la question de la conformité des pratiques en vigueur en matière de vérification extérieure avec les normes de l'INTOSAI, notamment en ce qui concerne le processus de sélection du Vérificateur extérieur de l'UPU et la rotation de ce dernier. Dans ce contexte, une modification de l'article 128.15 du Règlement général peut être envisagée. Conformément à la recommandation n° 5 du rapport du CCI, intitulé «Lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies»<sup>3</sup>, l'inspectrice estime que l'adoption de nouvelles modalités concernant la sélection par voie de concours du Vérificateur extérieur, la durée de son mandat et ses honoraires ainsi qu'un système de rotation permettrait d'éviter les conflits d'intérêts réels ou apparents pour l'intéressé. Cela permettrait aussi d'harmoniser les pratiques en vigueur à l'UPU en matière de vérification extérieure avec les normes de l'INTOSAI et la pratique courante au sein du système des Nations Unies.

68. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait promouvoir la diffusion des pratiques exemplaires.

#### *Recommandation 10*

Le CA pourrait souhaiter reconsidérer sa décision et envisager de soumettre au 24<sup>e</sup> ou au 25<sup>e</sup> Congrès postal universel, pour examen et approbation, une proposition d'amendement au Règlement général, et notamment à son article 128.15, prévoyant la sélection par voie de concours et la rotation du Vérificateur extérieur. L'article 37 du Règlement financier pourrait être modifié en conséquence.

<sup>1</sup> Voir document CA C 3 2007–Doc 6, § 15.

<sup>2</sup> Groupe de vérificateurs extérieurs des comptes des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, rapport de la 23<sup>e</sup> réunion du Groupe technique, Montréal (Canada), 26–30 novembre 2007, point 16 de l'ordre du jour, p. 16.

<sup>3</sup> JIU/REP/2006/2, § 28.

### C. Contrôle interne

#### *Audit interne et investigation*

69. La fonction d'audit interne et d'investigation à l'UPU est définie à l'article 36bis (Contrôle et révision internes) et à l'annexe 4 du Règlement financier. Cette fonction est remplie par un audit interne (grade P 5) également chargé de conduire des investigations. Le poste d'audit interne était initialement un poste à mi-temps (janvier 2005). Le temps de travail pour cette fonction a été fixé à 80% en janvier 2003, puis à 100% à compter de janvier 2007. Aucun autre membre du personnel n'exerce la fonction d'audit interne et d'investigation.

70. La vérification des comptes porte sur un montant d'environ 220 millions de CHF par exercice biennal. Le plan de travail de l'audit interne comprend, en général, un audit financier durant le premier semestre de l'année et un autre audit en matière de gestion des ressources humaines durant le deuxième semestre. Des audits supplémentaires ou des investigations sont effectués en cas de besoin ou sur demande. Une seule investigation a été menée au cours des trois dernières années. L'inspectrice a appris que, lors de l'établissement de son plan de travail annuel, l'audit interne procède à une «évaluation succincte des risques». Celle-ci n'est pas comparable à une véritable évaluation des risques selon les normes de l'IIA; dans le cadre d'une fonction d'audit interne (et d'investigation) exercée par une seule personne, un tel exercice n'est pas réalisable. L'effectif actuel pour cette fonction est largement insuffisant.

71. Dans son rapport intitulé «Lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies», le CCI a proposé des normes minimales en matière de budget et de dotation en personnel pour les services de contrôle interne et suggéré ce qui suit: «S'agissant des organisations qui brassent un budget biennal supérieur à 250 millions d'USD, un organe de contrôle interne composé d'au moins trois spécialistes de l'audit peut s'avérer justifié. S'agissant de celles dont le budget biennal est inférieur à ce montant, un organe spécialisé ne saurait se justifier et la fonction de contrôle interne devrait être déléguée à une autre organisation du système ayant la capacité de l'assumer.»<sup>1</sup>

72. L'inspectrice souscrit pleinement à cette observation et à la recommandation formulée<sup>2</sup>. L'ensemble des ressources gérées par l'UPU s'élevant à quelque 220 millions de CHF par exercice biennal, l'UPU se trouve dans la catégorie des organisations pour lesquelles un service d'audit interne ne saurait se justifier et dont la fonction de contrôle interne devrait être déléguée à une autre organisation. Dans ce contexte, la notion de délégation de la fonction de contrôle interne fait référence à la prestation des services considérés par une organisation du système des Nations Unies. L'inspectrice note, cependant, que l'UPU s'approche rapidement du seuil de 250 millions d'USD indiqué dans la recommandation du CCI. Compte tenu de l'augmentation des ressources extrabudgétaires et si la politique de CNZ devait être assouplie pour les quatre prochaines années, le montant total des ressources gérées par l'UPU durant l'exercice biennal 2009/2010 pourrait atteindre 250 millions d'USD. Le CA ayant pris note du rapport du CCI intitulé «Lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies», l'inspectrice est d'avis que cette question devrait être réexaminée (v. § 62).

73. Si le CA réexamine cette question et décide de ne pas approuver la délégation de la fonction d'audit interne à une autre organisation, il devra veiller à ce que deux postes supplémentaires, au moins, soient créés pour assurer la fonction d'audit interne (et d'investigation). Bien que, dans la pratique, l'audit interne rende compte directement au Directeur général, il devrait jouir d'une complète indépendance dans l'exercice de ses fonctions. Les ressources nécessaires à l'exercice de la fonction de contrôle interne devraient être déterminées par le service d'audit interne et d'investigation et ne devraient pas faire l'objet d'un examen par des entités soumises au contrôle de ce service. En l'absence d'organe de contrôle externe, les propositions budgétaires, assorties des observations éventuelles de la Direction, devraient être soumises au Conseil. La fonction d'audit interne ne devrait pas être confiée à un cabinet de consultants du secteur privé, car cela peut entraîner des conflits d'intérêts.

<sup>1</sup> JIU/REP/2006/2, § 47.

<sup>2</sup> Ibid., recommandation 14 b).

74. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité de l'organisation.

#### *Recommandation 11*

Le CA devrait déléguer la fonction d'audit interne et d'investigation à toute autre organisation du système des Nations Unies ayant la capacité de l'assumer.

S'il en décide autrement, le CA devrait créer au moins deux nouveaux postes afin de renforcer les ressources pour la fonction d'audit interne et d'investigation pour la période 2009/2010.

#### *Fonction d'évaluation*

75. L'UPU n'a pas formellement établi de fonction d'évaluation. En outre, il n'existe pas de procédures officielles pour l'autoévaluation des programmes et des projets ni de formation dans ce domaine à l'intention des chefs de programme. De l'avis de l'inspectrice, une fonction d'évaluation devrait être formellement établie. Elle devrait être placée sous la responsabilité du Cabinet du Directeur général ou – si la deuxième solution présentée dans la recommandation n° 11 devait être retenue – du service d'audit interne. Dans un cas comme dans l'autre, cette fonction devrait bénéficier de ressources suffisantes (au moins un membre du personnel). Il est également fait référence aux §§ 27 à 29.

76. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait permettre d'améliorer le respect des dispositions réglementaires de l'UPU et de renforcer le contrôle à cet égard.

#### *Recommandation 12*

Le Directeur général devrait créer officiellement une fonction d'évaluation et y affecter au moins un membre du personnel. La fonction d'évaluation devrait être placée sous la responsabilité du Cabinet du Directeur général ou – si la deuxième solution présentée dans la recommandation n° 11 devait être retenue – du service d'audit interne.

## **VII. ENQUÊTE AUPRÈS DU PERSONNEL**

77. Un questionnaire comprenant 60 questions a été envoyé à tous les membres du personnel du Bureau international (229 personnes au total). Les taux de réponse maximal et minimal aux questions étaient de 102 et de 79, respectivement, soit 45 et 35%, respectivement, des fonctionnaires en poste. Le taux de réponse ainsi que la répartition des réponses par catégorie de personnel ont permis d'obtenir des résultats statistiquement significatifs et représentatifs de l'opinion de tous les membres du personnel de l'organisation.

78. Selon l'inspectrice, le questionnaire a permis d'obtenir des informations intéressantes sur de nombreux aspects de l'organisation. Les réponses ont été prises en considération dans la rédaction des différents chapitres du présent rapport. Le tableau ci-après comprend certaines questions diffusées dans le cadre de l'enquête ainsi que les réponses reçues.

#### *Diverses questions diffusées et réponses reçues dans le cadre de l'enquête auprès du personnel*

<i>Questions</i>	<i>Réponses</i>			
	<i>Oui</i>	<i>Dans une certaine mesure</i>	<i>Non</i>	<i>Sans opinion</i>
Etes-vous traité(e) avec considération au travail?	<b>57,3</b>	32,3	6,3	4,2
Recevez-vous suffisamment d'informations au sujet de ce qui se passe dans votre service/organisation?	<b>45,8</b>	35,4	16,7	2,1
Avez-vous confiance en votre superviseur?	<b>46,9</b>	36,5	13,5	3,1

<i>Questions</i>	<i>Réponses</i>			
	<i>Oui</i>	<i>Dans une certaine mesure</i>	<i>Non</i>	<i>Sans opinion</i>
Etes-vous satisfait(e) de l'appui que votre superviseur vous fournit afin que vous puissiez atteindre vos objectifs professionnels?	<b>46,9</b>	29,2	21,9	2,1
Avez-vous confiance dans les cadres dirigeants de l'UPU (directeurs et fonctionnaires de rang supérieur)?	30,9	<b>34,0</b>	29,8	5,3
Est-ce que la Direction de l'UPU encourage les discussions ouvertes?	22,3	<b>38,3</b>	31,9	7,4
Estimez-vous que le degré de coordination et de coopération entre les départements est adéquat?	10,6	36,2	<b>43,6</b>	9,6
Est-ce que la Direction de l'UPU montre l'exemple?	18,1	<b>34,0</b>	<b>34,0</b>	13,8
Est-ce que les questions importantes sont communiquées par les voies officielles?	<b>46,9</b>	37,5	10,4	5,2
Est-ce que votre service est doté de ressources suffisantes pour atteindre ses objectifs?	20,2	36,0	<b>38,2</b>	5,6
Estimez-vous que les responsabilités et les procédures de travail des divers départements sont claires et bien documentées?	10,3	31,0	<b>44,8</b>	13,8
Existe-t-il des systèmes au sein de votre organisation pour le partage des informations et des connaissances?	23,0	<b>39,1</b>	32,2	5,2
Existe-t-il à l'UPU des politiques et des procédures écrites clairement établies en matière de ressources humaines?	<b>42,4</b>	31,8	10,6	15,3
Les politiques de ressources humaines de l'UPU sont-elles, en général, appliquées de manière cohérente et équitable?	11,8	32,9	<b>40,0</b>	15,3
Est-ce que, d'une manière générale, l'UPU applique une politique transparente en matière de recrutement?	16,5	31,8	<b>40,0</b>	11,8
Est-ce que, au sein de votre organisation, les promotions sont octroyées sur la base de critères de performance objectifs?	9,4	20,0	<b>52,9</b>	17,6
Estimez-vous que le système d'évaluation du comportement professionnel utilisé actuellement est équitable et transparent?	21,2	32,9	<b>34,1</b>	11,8
Le système d'évaluation du comportement professionnel est-il appliqué de manière uniforme et cohérente au sein de votre organisation?	31,8	20,0	<b>30,6</b>	17,6
Est-ce que les membres du personnel fournissant des services exceptionnels sont récompensés de manière adéquate à l'UPU?	1,2	11,8	<b>64,7</b>	22,4
Les problèmes des fonctionnaires dont les prestations ne donnent pas satisfaction sont-ils détectés et traités de manière adéquate?	1,2	12,9	<b>60,0</b>	25,9
Est-ce que les hommes et les femmes bénéficient d'un traitement égal à l'UPU?	<b>56,0</b>	17,9	13,1	13,1
Etes-vous satisfait(e) de votre emploi?	<b>51,9</b>	38,0	10,1	0,0

Source: réponses du personnel de l'UPU au questionnaire du CCI.

79. L'enquête menée par le CCI auprès du personnel du Bureau international visait à compléter les enquêtes internes, dont la dernière, effectuée en 2007<sup>1</sup>, portait sur le climat de travail au sein de l'organisation. Les conclusions générales de ces deux enquêtes sont semblables: les membres du personnel estiment qu'ils jouissent d'une liberté suffisante dans le cadre de leurs fonctions, leurs conditions de travail/de vie sont bonnes, l'UPU est un bon employeur et ils aiment leur travail. Toutefois, il ressort clairement des réponses reçues que la communication avec le Secrétariat doit être améliorée, de même que la transparence et l'équité en matière de gestion des ressources humaines. L'inspectrice estime que les mesures prises par la Direction ces dernières années, et notamment la mise en place d'un nouveau système d'évaluation du comportement professionnel, la restructuration de l'organisation, les réunions périodiques avec l'ensemble du personnel, etc., sont bonnes et pertinentes en vue de la réalisation des objectifs susmentionnés. Elle reconnaît qu'il faudra du temps pour mesurer la véritable efficacité de ces mesures et elle encourage la Direction de l'UPU à continuer dans cette voie et à évaluer systématiquement les effets des mesures prises. Des enquêtes devraient être menées auprès du personnel tous les deux ans afin d'assurer la poursuite des progrès.

<sup>1</sup> Voir Communications de service N° 55/2007 et 83/2004.

## ANNEXE

Aperçu des mesures devant être prises par les organisations participantes en application des recommandations du Corps commun d'inspection  
JIU/REP/2008/1

		Objectifs visés	Fonds et programmes des Nations Unies											Institutions spécialisées et														
			Nations Unies <sup>1</sup>	CNUCED	ONUDC	PNUE	ONU-HABITAT	HCR	UNRWA	PNUD	FNUAP	UNICEF	PAM	AUTRES:	BIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	AIEA	
Rapport	Pour action		<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 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"/>	
	Pour information		<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 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"/>
	<b>Recommandation 1</b>	<b>d</b>																										
	<b>Recommandation 2</b>	<b>e</b>																										
	<b>Recommandation 3</b>	<b>e</b>																										
	<b>Recommandation 4</b>	<b>o</b>																										
	<b>Recommandation 5</b>	<b>d</b>																										
	<b>Recommandation 6</b>	<b>g</b>																										
	<b>Recommandation 7</b>	<b>d</b>																										
	<b>Recommandation 8</b>	<b>o</b>																										
	<b>Recommandation 9</b>	<b>o</b>																										
	<b>Recommandation 10</b>	<b>b</b>																										
	<b>Recommandation 11</b>	<b>g</b>																										
	<b>Recommandation 12</b>	<b>d</b>																										

**L:** recommandation pour décision par les organes délibérants.

**E:** recommandation pour action par le Directeur général.

: recommandation ne nécessitant aucune action de la part de l'organisation considérée.

**Objectifs visés:** **a:** renforcement de la responsabilisation **b:** diffusion des pratiques exemplaires **c:** amélioration de la coordination et de la coopération **d:** amélioration du respect des dispositions réglementaires et renforcement des contrôles **e:** amélioration de l'efficacité **f:** économies substantielles **g:** amélioration de l'efficacité **o:** autres

<sup>1</sup> Couvre toutes les entités, autres que la CNUCED, l'ONUDC, le PNUE, ONU-HABITAT, le HCR et l'UNRWA, énumérées dans le document ST/SGB/2002/11.