



Assemblée générale

Distr. générale
7 août 2003
Français
Original: anglais

Cinquante-huitième session

Point 131 de l'ordre du jour provisoire*

Corps commun d'inspection

Rapport du Corps commun d'inspection sur les services communs et les services mixtes des organisations du système des Nations Unies à Vienne

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé : « Services communs et services mixtes des organisations du système des Nations Unies à Vienne » (JIU/REP/2002/12 et Corr.1).

* A/58/150.



JIU/REP/2002/12*

FRANÇAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

**SERVICES COMMUNS ET SERVICES MIXTES DES ORGANISATIONS
DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES À VIENNE**

Document établi par

Homero L. Hernández

* Les corrections figurant dans le document JIU/REP/2002/12/Corr.1 ont été reportées dans le présent document.



Genève

2002

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Sigles		iv
RÉSUMÉ ANALYTIQUE: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		v
I. CONSIDÉRATIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE	1-8	1
II. ORGANISATION ET GESTION DES SERVICES COMMUNS À VIENNE	9-30	4
A. Historique	9-10	4
B. Administration.....	11-13	4
C. Protocole d'accord.....	14-17	5
D. Arrangements relatifs à la participation aux coûts.....	18-24	6
E. Mécanismes de gestion	25-30	8
III. EXAMEN DES SERVICES COMMUNS ET DES SERVICES MIXTES À VIENNE	31-94	10
A. Organisation actuelle des services communs à Vienne	33-84	10
a) Services fournis par l'ONUDI.....	33-55	10
b) Services fournis par l'AIEA	56-74	16
c) Services assurés par l'Organisation des Nations Unies/l'ONU.....	75-84	19
B. Organisation actuelle des services mixtes à Vienne	85-94	22
IV. ÉLARGISSEMENT DES SERVICES COMMUNS	95-111	25
A. Services d'achat.....	96-99	25
B. Technologies de l'information et télécommunications	100-103	26
C. Gestion des ressources humaines	104-107	27
D. Services financiers.....	108-109	28
E. Services de l'information	110-111	28
V. SUPPRESSION D'UN SERVICE COMMUN: ÉTUDE DE CAS DE LA BIBLIOTHÈQUE DU CIV	112-138	30
A. Service commun de bibliothèque	112-115	30
B. Évaluation des services communs de bibliothèque au CIV.....	116-119	30
C. Retrait progressif	120-130	31
D. Suppression d'un service commun: enseignements tirés.....	131-138	34
VI. REPENSER LES ARRANGEMENTS ADMINISTRATIFS	139-155	37
VII. LE RÔLE DE SURVEILLANCE DES ÉTATS MEMBRES	156-160	42
ANNEXES		
I. Les services communs et conjoints au CIV		43
II. Indicateurs de taille des organisations sises à Vienne, 2000-2001		44

SIGLES

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BSAI	Bureau des services d'achats interorganisations
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCI	Corps commun d'inspection
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CIV	Centre international de Vienne
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ONUDC	Office des Nations unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUUV	Office des Nations Unies à Vienne
OTICE	Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SINU	Service de l'information de l'ONU
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

RÉSUMÉ ANALYTIQUE: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**OBJECTIF**

Favoriser la poursuite du développement de services communs au sein du système des Nations Unies en examinant le cadre dans lequel des services communs sont fournis aux organisations sises à Vienne, en mettant en lumière les pratiques optimales, en identifiant les domaines dans lesquels la gestion et la fourniture des services existants pourraient être améliorées et en étudiant les possibilités d'élargissement de ces services.

A. Considérations de politique générale

i) Les accords régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations membres du système commun des Nations Unies reconnaissent qu'il est souhaitable de coopérer au sujet des questions administratives d'intérêt commun et fixent le cadre juridique pour le développement de services administratifs communs. La possibilité de réaliser des économies en renforçant l'efficacité des services administratifs communs a été reconnue par le Secrétaire général dans sa proposition de réforme de 1997, l'élargissement et le renforcement des services communs étant l'une des huit stratégies proposées en vue de renforcer les capacités d'appui. Par la suite, les mesures visant à atteindre cet objectif ont eu tendance à mettre l'accent sur les organismes des Nations Unies sis à New York, mais les progrès ont été entravés par divers obstacles (par. 1 à 8).

B. Organisation et gestion

i) L'utilisation de services administratifs communs par les organisations sises à Vienne a été facilitée par la structure fonctionnelle du Centre international de Vienne (CIV), qui a été spécialement construit par les autorités autrichiennes à la fin des années 1970 pour accueillir à la fois le siège de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et celui de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). Ces organisations se sont installées dans les nouveaux locaux en 1979, en même temps que d'autres organismes des Nations Unies transférés à Vienne à cette époque. Conformément à la recommandation qui figure dans le rapport de 1975 du Groupe de travail mixte sur les services communs, un système d'administration partagée a été adopté et les services communs ont été répartis entre les organisations pour parvenir à un partage équitable des responsabilités, les coûts étant répartis en fonction d'une formule préétablie. Le Protocole d'accord conclu entre l'Organisation des Nations Unies, l'AIEA et l'ONUDI en mars 1977 est toujours l'instrument de base régissant le système des services communs au CIV, même si un accord complémentaire a été signé en 1998 pour permettre à la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE) de participer à ces arrangements (par. 9 à 17).

ii) Les organisations sises à Vienne ont aujourd'hui une vingtaine d'années d'expérience dans la gestion d'un système de partage de coûts pour les services communs. Le système a été progressivement affiné, et il est reconnu comme un modèle de bonne pratique au sein du système des Nations Unies. Cependant, il est difficile de justifier que les dépenses d'appui administratif aient été exclues des calculs. En outre, il faut remédier au manque de transparence en ce qui concerne le total des coûts de fonctionnement de certains services communs (par. 18 à 24).

iii) Un mécanisme consultatif commun, constitué d'un Comité consultatif sur les services communs réunissant les chefs de l'administration et de comités mixtes consultatifs et de coordination pour la plupart des services communs, a été créé pour superviser la gestion et l'administration des services communs à Vienne. Le temps consacré par les responsables à ce mécanisme consultatif commun représente une part non négligeable du coût des services communs, mais n'est pas pris en compte dans les accords de partage des coûts. Le Comité consultatif sur les services communs a un large mandat et est habilité à prendre des décisions et à faire des recommandations qui peuvent parfois être en contradiction avec la responsabilité et

l'obligation redditionnelle qui incombent à un chef de secrétariat quant à la prestation d'un service donné (par. 25 à 30).

C. Services communs et services mixtes existants

i) Parmi tous les services communs du CIV, le Service des bâtiments, géré par l'ONUDI, est sans doute le plus complexe et pèse d'un poids disproportionné sur cette organisation. Le Directeur général de l'ONUDI a proposé que la responsabilité de la gestion des bâtiments soit transférée à une autre organisation sise à Vienne à partir de 1999, mais aucune n'était prête à assumer cette responsabilité. Bien que la qualité de la gestion actuelle du Service des bâtiments ne soit nullement mise en cause, les contraintes qui pèsent sur ce service du fait du rythme de compression des effectifs de l'ONUDI depuis le milieu des années 1990 doivent faire l'objet d'un examen approfondi lors des discussions concernant son avenir (par. 33 à 45).

ii) Alors qu'en vertu du Protocole d'accord, les services de restauration et l'économat, gérés respectivement par l'ONUDI et l'AIEA, sont tenus de s'autofinancer, tous deux perçoivent depuis de nombreuses années des subventions pour les charges et certains services du bâtiment. Un des objectifs du nouveau contrat de restauration, qui a pris effet au début de 2000, était de parvenir à réduire sensiblement ces subventions. Mais la qualité du nouveau service de restauration a suscité un mécontentement général et les usagers ont demandé par pétition que les subventions soient rétablies à leur niveau antérieur. En ce qui concerne l'économat, le Comité consultatif sur les services communs est convenu en 2000 que le montant total des charges serait remboursé au Service des bâtiments. L'inspecteur note que chaque service est toujours en partie subventionné. À l'évidence, le Protocole d'accord ne prévoyait aucune subvention, ce qui semble indiquer que les prix devraient être augmentés de manière à couvrir toutes les dépenses (par. 46 à 55 et 66 à 72).

iii) L'AIEA est responsable de deux services qui ont une incidence directe sur le bien-être du personnel – le Service médical commun et la garderie d'enfants. Le nombre de places disponibles a récemment augmenté grâce à l'ouverture d'une nouvelle garderie en septembre 2001. Si l'on ne perçoit pas clairement la raison pour laquelle l'AIEA gère la garderie, il est reconnu que les besoins médicaux spéciaux de cette organisation justifient l'intérêt particulier qu'elle porte à la gestion et au fonctionnement du service médical commun. L'inspecteur estime cependant qu'il conviendrait, dans l'intérêt du service médical commun, de remplacer les arrangements informels actuels entre administrateurs des ressources humaines par un comité consultatif commun. Cela permettrait en effet à un plus grand nombre de spécialistes – notamment financiers – d'examiner les questions intéressant le service médical commun, améliorerait la transparence et serait plus conforme aux méthodes d'examen approfondi appliquées aux autres services communs du CIV (par. 57 à 61 et 73 et 74).

iv) Il est préoccupant que le service commun d'impression de l'AIEA ne soit pas un service commun à part entière et que l'Office des Nations Unies à Vienne (ONU) conserve un service de reproduction distinct pour fournir aux services de conférence une partie de la documentation dont ils ont besoin. Étant donné la capacité excédentaire de l'imprimerie de l'AIEA, l'inspecteur estime que l'existence de deux services n'est pas justifiée. Le Comité mixte des services communs d'impression devrait réexaminer les arrangements existants et faire des propositions visant à regrouper les services, en tenant dûment compte des besoins et des préoccupations de toutes les parties (par. 62 à 65).

v) L'ONU assure plusieurs services communs, dont la sécurité et la sûreté, l'exploitation du garage et la délivrance des documents de voyage officiels. L'examen de ces services a montré qu'ils étaient en général bien gérés, même si certaines questions se posent en ce qui concerne le service de la sécurité et de la sûreté, notamment celles de l'opportunité d'appliquer le barème de partage des coûts du Service des bâtiments, du recours à des agents des services généraux temporaires pour assumer des fonctions de base et de la sécurité de la clôture entourant le CIV. L'inspecteur est d'avis que ces questions devraient être traitées dans le cadre d'un comité consultatif mixte des services de sécurité et de sûreté, qu'il faudrait établir (par. 75 à 81).

vi) Le Service d'interprétation, géré par l'ONUV, est actuellement le seul service de conférence qui constitue un service commun fourni à l'ensemble des organisations sises au CIV. Si ses utilisateurs semblent satisfaits de la qualité des prestations, la formule de partage des coûts ne prend pas en compte certains coûts directs supportés par l'ONUV pour fournir ce service. La proposition de l'ONUV visant à remplacer les accords bilatéraux existants par un accord unique à compter de 1997 est restée lettre morte. La formule de partage des coûts pour les services d'interprétation devrait être revue et modifiée selon qu'il convient (par. 82 à 84).

vii) Les tentatives d'unification des services de conférence au Centre international de Vienne ont fait l'objet de nombreux rapports. L'ONU fournit aujourd'hui toute la gamme des services de conférence à l'ONUDI et à l'OTICE mais, à l'exception du service commun d'interprétation, l'AIEA n'est pas partie à ces accords et gère en parallèle ses propres services de conférence. Selon l'Assemblée générale, un service de conférence unique, administré par l'ONU à Vienne, était une solution idéale du point de vue de la rentabilité (A/RES/44/201). L'inspecteur est aussi d'avis que l'unification pourrait permettre de réaliser des économies importantes, et les arguments avancés pour justifier l'existence d'un service distinct à l'AIEA ne lui semblent pas particulièrement convaincants (par. 86 à 90).

viii) Les cours de langues étaient assurés dans le cadre d'un service commun géré par l'ONUDI jusqu'au retrait de l'AIEA en 1993, et en 1996 l'ONUDI a décidé de supprimer ce service en raison des sévères restrictions budgétaires auxquelles elle devait faire face. Aujourd'hui, l'ONUV et l'AIEA gèrent toutes deux des programmes de cours de langues, qui dans une large mesure font double emploi, ce qui est difficile à justifier du point de vue de la rentabilité (par. 91 à 93).

D. Élargissement des services communs

i) En dehors de l'agrandissement récent de la garderie, les entretiens réalisés en vue du présent rapport ont montré que la perspective de développer davantage les services communs ne suscitait guère l'enthousiasme, cette réticence étant parfois justifiée par l'expérience passée. L'inspecteur est convaincu que la conclusion d'accords de coopération dans plusieurs domaines permettrait de réaliser des économies, même si le succès de ces initiatives dépend pour l'essentiel de la bonne volonté et de la détermination des membres du personnel concernés.

ii) Chacune des quatre grandes organisations du CIV dispose d'un service d'achat distinct pour l'acquisition de matériel destiné au siège, fourni par ses propres services généraux d'appui. De nombreux arrangements communs ont été expérimentés dans le passé mais tous ont été abandonnés en raison de problèmes logistiques. L'inspecteur prend note des récents progrès réalisés à New York en matière d'achats effectués en commun et pense que ces initiatives pourraient raviver l'intérêt des organisations sises à Vienne. Il faudrait à tout le moins redoubler d'efforts pour rechercher les économies pouvant découler d'achats communs de matériel destiné au siège (par. 96 à 99).

iii) De même, les dernières initiatives prises en vue de fournir des services mixtes ou communs dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications ont échoué, et les organisations sises à Vienne prennent du retard dans ce domaine. L'inspecteur estime que les possibilités de services communs sont nombreuses dans des domaines tels que les services utilisateurs, les services Internet, la localisation du matériel informatique essentiel dans un centre de données commun, la reprise après sinistre et la politique de sécurité et son application. Les organisations sises à Vienne ont récemment collaboré pour établir des normes techniques pour l'installation d'un système de câblage commun au CIV qui répondra aux besoins de toutes les organisations; il pourrait s'agir d'une bonne occasion de relancer l'intégration des services (par. 100 à 103).

iv) Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, les services communs de conseil aux membres du personnel, de logement et de cours de langues qui existaient à Vienne ont été supprimés. Cependant, il semble que les responsables concernés montrent quelque intérêt pour rétablir ces services

communs et examiner les possibilités d'en créer dans les domaines du recrutement et de l'assurance médicale (par. 104 à 107).

v) S'agissant des services financiers, il semble y avoir une bonne interaction, dans des domaines d'intérêt commun, entre les directeurs des services financiers des organisations sises au CIV, ce qui devrait faciliter la coopération, éventuellement dans le domaine des opérations de trésorerie (par. 108 et 109).

vi) L'inspecteur est d'avis qu'à Vienne, il serait peut-être possible d'utiliser plus efficacement les ressources consacrées à l'information et il suggère qu'un groupe de travail mixte soit chargé d'examiner les arrangements actuels en vue de déterminer quels sont les installations et services qui font double emploi et d'envisager les éventuelles synergies pour la création d'un véritable Service commun de l'information (par. 110 et 111).

E. Suppression du service commun de bibliothèque du CIV

i) Les lecteurs qui en ont le temps et la curiosité trouveront au chapitre V une analyse de la récente suppression du service commun de bibliothèque du Centre international de Vienne. De l'avis de l'inspecteur, même s'ils allongent sensiblement le rapport, les "enseignements tirés" de cette étude de cas sont instructifs pour la politique générale en matière d'élargissement des services communs et, de manière plus large, dans le cadre de la réforme administrative menée au sein de l'ONU (par. 112 à 130).

ii) Les facteurs coûts en cause sont notamment le manque de transparence concernant le budget fixe destiné aux services de bibliothèque et la pertinence de la formule de partage des coûts, mais il faut aussi souligner que l'effort général visant à réduire les coûts dans le cadre des programmes de réforme a dans l'ensemble touché le plus durement les services administratifs, les services de bibliothèque étant les premières cibles. Des facteurs relatifs aux services, tels que les obstacles à la diffusion électronique des informations et des facteurs de gestion, notamment l'absence de véritable comité consultatif commun, ont également joué un rôle (par. 131 à 138).

iii) Les organisations sises à Vienne gèrent aujourd'hui quatre services de bibliothèque distincts qui sont censés générer des économies par rapport aux arrangements précédents. Il faudrait examiner les coûts de ces services pour les exercices biennaux 2002-2003 et 2004-2005 et évaluer, à la fin de la période considérée, l'évolution des coûts et l'ampleur des doubles emplois.

F. Repenser les arrangements administratifs

i) La répartition actuelle des services communs reflète toujours les arrangements conclus en 1977 pour tenter d'équilibrer les responsabilités entre l'ONU, l'AIEA et l'ONUDI. Aujourd'hui cependant, les indicateurs de la taille relative des trois organisations et les responsabilités relatives de chacune dans la gestion de leurs services communs respectifs montrent que la gestion des services est loin d'être équitablement répartie et que les responsabilités sont nettement déséquilibrées. On peut conclure de l'analyse que l'ONUDI assume une responsabilité disproportionnée, du fait qu'elle gère les bâtiments du complexe du CIV, alors que l'AIEA assume une responsabilité moindre que ne le justifieraient les critères sur lesquels repose le système d'administration partagée. Cet état de choses est préoccupant car les dépenses d'appui administratif afférentes à chaque service commun ne sont pas partagées entre les trois principaux participants, puisqu'elles sont censées s'équilibrer – hypothèse qui n'est plus valable (par. 139 à 146).

ii) Au-delà du fait que la répartition actuelle des responsabilités relatives aux services communs entre les trois organisations n'est ni équilibrée ni équitable, le principe de cette répartition est très discutable en termes d'efficacité et de rationalité économique. L'inspecteur est d'avis que la gestion et le fonctionnement des services pourraient être sensiblement améliorés si l'on mettait fin à la fragmentation actuelle. Il propose que le système d'administration partagée soit remplacé par une unité administrative unique chargée des services communs, qui serait gérée par l'ONU. Il faudrait pour ce faire transformer la Division des services administratifs et des services communs de l'ONUV en une division des services communs du CIV qui

appliquerait les règlements et règles de l'ONU mais rendrait compte aux chefs de secrétariat des organisations sises à Vienne (par. 147 à 154).

iii) Dans l'éventualité où les organisations sises à Vienne conserveraient malgré tout le système en vigueur d'administration partagée des services communs, il faudrait renégocier le Protocole d'accord pour l'adapter aux réalités actuelles, en supprimant à cette occasion toutes les imprécisions et ambiguïtés nées des incertitudes qui existaient à l'époque où il a été rédigé et, au besoin, réviser les règles de fonctionnement de chaque service commun pour s'assurer qu'elles n'aillent pas à l'encontre des dispositions du Protocole d'accord (par. 155).

G. Le rôle de surveillance des États membres

i) L'inspecteur a conscience que les organisations sises à Vienne ont très bien réussi à faire fonctionner les services communs du CIV pendant plus de 20 ans. Cependant, la poursuite du développement des services communs à Vienne, comme dans d'autres lieux d'affectation, dépend avant tout du soutien des États membres. Il serait donc opportun que les organes délibérants de l'AIEA et de l'ONUDI réaffirment leur soutien au principe des services communs, dans l'esprit des dispositions des accords régissant leurs relations avec l'ONU (par. 156 et 157).

ii) Il est très préoccupant que le service commun de bibliothèque ait été supprimé sans que les organes délibérants des organisations concernées n'aient eu à examiner de proposition en ce sens. Il semble que les États membres n'aient pas rempli leur rôle de surveillance à l'égard d'un des principaux objectifs de la politique administrative. Alors que le Secrétaire général présente systématiquement à l'Assemblée générale des Nations Unies un rapport sur les services communs, ni l'ONUDI ni l'AIEA ne le font, et il conviendrait de remédier sans tarder à cette carence (par. 158 à 160).

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Les organes délibérants des organisations sises à Vienne devraient prier leurs chefs de secrétariat respectifs d'établir ensemble des propositions tendant à créer une seule unité administrative chargée des services communs et gérée par l'Office des Nations Unies à Vienne, qui devrait être mise en place au plus tard au cours de la période budgétaire 2006-2007.

En attendant l'approbation de la recommandation 1 concernant la création d'une seule unité administrative chargée des services communs au Centre international de Vienne, ou au cas où les États Membres décideraient de conserver le système actuel de répartition des tâches administratives, les recommandations ci-après sont présentées pour examen.

Recommandation 2

Les organes délibérants devraient prier les chefs de secrétariat de l'ONU, de l'ONUDI, de l'AIEA et de l'OTICE de créer pour a) le service médical commun et b) le service de sécurité et de sûreté, un comité consultatif mixte de gestion, doté d'un mandat et d'un règlement précis, analogue aux comités consultatifs qui existent dans le cas des autres services communs au Centre international de Vienne, et le Protocole d'accord devrait être révisé en conséquence.

Recommandation 3

Les organes délibérants des organisations sises à Vienne devraient décider si a) le service de restauration et b) l'économat devraient ou non bénéficier de subventions en ce qui concerne les utilités et/ou les services de gestion des bâtiments, et, dans l'affirmative, préciser l'importance de ces subventions, et le Protocole d'accord et les règlements respectifs devraient être révisés en conséquence.

Recommandation 4

Pour faciliter la poursuite du dialogue entre les organisations sises à Vienne, le Directeur général de l'ONUDI devrait communiquer le rapport sur l'audit interne des services de restauration du CIV aux chefs de secrétariat de l'ONU, de l'AIEA et de l'OTICE, ainsi qu'aux membres du comité consultatif des services de restauration et du comité consultatif sur les services communs.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat devraient, par l'intermédiaire du comité consultatif sur les services communs, prier le comité mixte des services communs d'impression de formuler des propositions ayant pour objet l'établissement d'un service d'impression commun qui couvre tous les besoins en matière d'impression des organisations sises à Vienne et l'accord sur l'application de ces propositions devrait intervenir dans les plus brefs délais.

Recommandation 6

Le Conseil des gouverneurs de l'AIEA devrait prier le Directeur général de se concerter avec les chefs de secrétariat de l'ONU et, le cas échéant, de l'ONUDI et de l'OTICE, afin d'établir ensemble des propositions concernant un service réellement unifié de conférences au lieu d'affectation de Vienne qui, administré par l'Organisation des Nations Unies, devra être mis en place au plus tard au cours de la période budgétaire 2006-2007.

Recommandation 7

Les organes délibérants des organisations sises à Vienne devront prier leurs chefs de secrétariat respectifs d'entreprendre en commun l'examen des coûts occasionnés par l'organisation de cours de langues parallèles au Centre international de Vienne, afin de définir les modalités d'organisation les plus efficaces de ces cours.

Recommandation 8

Les organes délibérants des organisations sises à Vienne devraient prier leurs chefs de secrétariat respectifs de s'employer à nouveau à développer les services communs au Centre international de Vienne. Des groupes de travail mixtes devraient être créés sous les auspices du comité consultatif sur les services communs dans les domaines suivants:

- a) Achats, en particulier de fournitures et de matériel pour les secrétariats;
- b) Technologies de l'information et de la communication;
- c) Gestion des ressources humaines, y compris notamment le recrutement, l'assurance médicale, les conseils au personnel et les services du logement;
- d) Services financiers, eu égard, dans un premier temps, aux opérations de trésorerie;
- e) Services d'information.

Les groupes de travail mixtes devraient présenter leurs propositions au comité consultatif sur les services communs avant la fin de 2004 et les chefs de secrétariat devraient présenter un rapport d'étape à leurs organes délibérants respectifs à leurs sessions de 2005.

Recommandation 9

Les organes délibérants des organisations sises à Vienne devraient prier les chefs de secrétariat respectifs de contrôler les coûts occasionnés par le fonctionnement de services de bibliothèque distincts au cours des exercices biennaux 2002-2003 et 2004-2005 et d'établir, à l'intention des sessions de 2006, un rapport commun retraçant l'évolution des coûts et signalant les services faisant double emploi.

Recommandation 10

Les organes délibérants devraient prier les chefs de secrétariat de l'ONU, de l'ONUDI, de l'AIEA et de l'OTICE d'examiner ensemble les formules de répartition des coûts sous les auspices du comité consultatif sur les services communs, le but étant de prendre en considération le coût de l'appui administratif fourni à chaque service commun. Dans le cadre de cette opération, il faudrait réexaminer les modalités actuelles de répartition des coûts du service de sécurité et de sûreté et du service d'interprétation et les modifier le cas échéant pour tenir mieux compte du coût réel de ces services.

Recommandation 11

Que les organisations sises à Vienne décident ou non de créer à terme une seule unité administrative chargée des services communs, conformément à la recommandation 1 ci-dessus, il faudrait renégocier le Protocole d'accord de 1977 en fonction des réalités actuelles. Il faudrait ensuite réviser, autant que de besoin, le règlement applicable à chaque service commun afin de l'aligner sur le Protocole d'accord.

Recommandation 12

Pour améliorer l'efficacité du contrôle que les États Membres sont appelés à exercer sur les services communs à Vienne, au cas où le système actuel de répartition des tâches administratives serait conservé:

- a) Le Conseil du développement industriel de l'ONUDI devrait inscrire, un an sur deux, la question des services communs et des services mixtes à son ordre du jour et prier le Directeur général de faire rapport d'une manière complète et détaillée sur les activités de l'Organisation en sa qualité à la fois de prestataire et d'utilisateur de services communs et de services mixtes;
- b) Le Conseil des gouverneurs de l'AIEA devrait inscrire, un an sur deux, la question des services communs et des services mixtes à son ordre du jour et prier le Directeur général de faire rapport d'une manière complète et détaillée sur les activités de l'Agence en sa qualité à la fois de prestataire et d'utilisateur de services communs et de services mixtes.

I. CONSIDÉRATIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

1. La présente étude fait partie d'une série de rapports du Corps commun d'inspection (CCI) sur le fonctionnement et le développement de services administratifs communs des organisations du système des Nations Unies sises dans le même lieu d'affectation. Ont ainsi été examinés dans les précédents rapports les locaux et services communs des organismes des Nations hors Siège, les services communs des organismes des Nations Unies à New York et les services communs des organismes des Nations Unies à Genève¹. La présente étude fait par ailleurs suite à un précédent rapport du Corps commun d'inspection sur les services communs aux organisations des Nations Unies du Centre international de Vienne (CIV)². Tous ces rapports ont pour objectif de favoriser le développement de services administratifs communs et d'un cadre rationnel pour leur gestion afin de réduire les structures et les frais généraux et mettre en place des méthodes d'exécution des programmes plus efficaces et plus rationnelles.

2. Les accords régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations membres du système des Nations Unies fixent le cadre juridique pour le développement de services administratifs communs. Dans le cas de Vienne, les accords pertinents sont ceux qui ont été conclus, d'une part, entre l'Organisation des Nations Unies et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), et d'autre part, entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), en 1957 et 1985 respectivement. Dans chaque accord, les organisations "reconnaissent qu'il est souhaitable de coopérer au sujet des questions administratives d'intérêt commun" et s'engagent à se consulter de temps à autre au sujet de ces questions, notamment pour l'utilisation la plus efficace des installations et moyens, du personnel et des services, et pour l'étude des méthodes permettant d'éviter la création et la mise en place de moyens matériels et de services qui se feraient concurrence ou feraient double emploi³. Par ailleurs, l'accord relatif à l'ONUDI prévoit "de déterminer la possibilité de maintenir ou de mettre en place des installations et moyens ou des services communs dans certains domaines, y compris la possibilité pour une organisation de fournir ces installations et moyens ou services à une ou plusieurs autres organisations, et de déterminer la manière la plus équitable de financer ces installations et moyens ou services"⁴, ce qui correspond aux arrangements concernant les services communs déjà en place à Vienne en 1985, lorsque l'ONUDI est devenue une institution spécialisée.

3. L'élargissement des services communs figurait parmi les mesures envisagées par le Secrétaire général en mars 1997, lorsqu'il a présenté ses propositions relatives au renforcement du système des Nations Unies⁵. Pour examiner la possibilité d'élargir les services communs, notamment la création éventuelle d'une entité chargée d'offrir certains services communs, une équipe spéciale chargée des services communs a été mise en place, avec la participation du Secrétariat et de plusieurs fonds et programmes. Cette Équipe spéciale a établi 11 groupes de travail chargés de services spécifiques. Les mesures de réforme du Secrétaire général ont été exposées de façon plus détaillée dans son rapport intitulé "Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réformes". L'élargissement et le renforcement des services communs étaient l'une des huit stratégies proposées dans le rapport pour améliorer les moyens d'appui⁶.

¹ "Locaux et services communs des organismes des Nations Unies hors Siège", JIU/REP/94/8 (A/49/629); "Services communs des organismes des Nations Unies à New York", JIU/REP/96/5 (A/51/686); "Services communs des organismes des Nations Unies à Genève, 1^{re} partie: vue d'ensemble de la coopération et de la coordination administratives", JIU/REP/98/4 (A/53/787); "Services communs des organismes des Nations Unies à Genève, 2^e partie: études de cas (Centre international de calcul, Service médical commun, Section de la formation et des examens, Groupe de la valise diplomatique et Service commun d'achats)", JIU/REP/2000/5 (A/55/856).

² "Services communs aux organisations des Nations Unies du Centre international de Vienne (CIV)", JIU/REP/84/10 (A/39/520).

³ Résolutions de l'Assemblée générale 1145 (XII) du 14 novembre 1957, art. XIII, et 40/180 du 17 décembre 1985, art. 14.

⁴ Ibid.

⁵ "Renforcement du système des Nations Unies", A/51/829, 17 mars 1997, p. 7.

⁶ A/51/950, 14 juillet 1997.

4. La stratégie 6 – Élargir et renforcer les services communs, – préconisait un examen systématique de l'ensemble des principaux services d'appui. Dans le cadre de cette stratégie, il était notamment proposé la mise en place d'un service d'achat et la fourniture d'une infrastructure et de services de technologie de l'information et des télécommunications. Par ailleurs, il était envisagé de créer, "au Siège, à Genève et à Vienne une entité chargée d'offrir certains services communs à tous les organismes des Nations Unies"⁷. Cette stratégie avait par conséquent pour objet principal d'élargir le champ géographique des services communs au-delà d'un lieu d'affectation particulier en vue, si possible, de fournir des services à l'échelon du système.

5. Un coordonnateur des services communs a été nommé en octobre 1997 et une petite équipe de soutien aux services communs a été mise en place. Un document de stratégie pour les services communs, daté de janvier 1998, a défini les principes directeurs et les éléments essentiels d'une stratégie pour les services communs, et envisagé en outre la possibilité de promouvoir la méthode des services communs dans d'autres lieux d'affectation que New York, en mentionnant Vienne comme une probable candidature à retenir initialement⁸. Par la suite, il a toutefois été décidé de concentrer les efforts sur le Siège de New York et les fonds et programmes dont le siège se trouve à New York.

6. Dans le rapport sur les services communs qu'il a présenté à la cinquante-cinquième session de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a examiné les progrès accomplis jusqu'alors, ainsi que les obstacles qui s'opposaient au développement de cette formule. Les services administratifs pour lesquels les travaux de mise en place de services communs devaient se poursuivre étaient les suivants: gestion des archives et des dossiers, services financiers; système intégré de gestion; services d'achat; services de personnel; et services de voyages et de transports⁹. Il a toutefois été également précisé que l'Équipe spéciale chargée des services communs était arrivée à un point critique et que bien qu'elle ait pu trouver des points communs sur lesquels fonder ses travaux, "des différences importantes demeurent entre les pratiques et les besoins du Secrétariat, qui relève de l'Assemblée générale et ceux des programmes qui relèvent de leurs conseils d'administration respectifs"¹⁰. La possibilité de créer une entité proposant des services communs semblait également mise en question. S'agissant des offices hors Siège, la mise en commun de l'information se poursuivrait, mais il a été observé que "étant donné que les services communs sont nécessairement attachés à un lieu et que l'adhésion des organisations est essentielle, il faut que la mise en place de services communs", dans des lieux d'affectations hors Siège, notamment à Vienne, "continue d'être gérée séparément, à l'aide de mécanismes appropriés de mise en commun de l'information"¹¹. Plus récemment, le Secrétaire général a déclaré dans un rapport de suivi que seuls 4 des 11 groupes de travail restaient opérationnels¹².

7. Les obstacles à l'élargissement des services communs ont en outre été soulignés par le Bureau des services de contrôle interne dans son rapport sur l'examen des services communs de l'Organisation des Nations Unies¹³. Il y examinait les mesures spécifiques prises afin de mettre en œuvre la stratégie du Secrétaire général pour les services communs à New York, mais soulignait en outre qu'il était essentiel d'inclure l'Office des Nations Unies à Genève et l'Office des Nations Unies à Vienne dans la stratégie globale d'application. En raison des limites que lui imposait son mandat, le BSCI a dû se concentrer sur le Secrétariat et le CCI a fait remarquer que "la prise en considération des institutions spécialisées aurait été très utile dans la perspective d'un élargissement et d'un renforcement des services communs à Genève et à Vienne"¹⁴.

⁷ Ibid., par. 242 et 243, décision 26.

⁸ "Services communs", Rapport du Secrétaire général, A/55/461, 9 octobre 2000, annexe, par. 15 et 16.

⁹ Ibid., par. 66.

¹⁰ Ibid., par. 69.

¹¹ Ibid., par. 67.

¹² Gestion des archives et des dossiers; services d'achat; services de personnel; et services de voyages et de transports. "Services communs", rapport du Secrétaire général, A/57/176, 2 juillet 2002, par. 6.

¹³ A/54/157, 30 juin 1999.

¹⁴ "Examen des services communs", A/54/157/Add.1, 30 septembre 1999, par. 10.

8. Le mandat du CCI, qui s'étend à l'ensemble du système, a permis un examen plus général des services communs à Vienne, objet du présent rapport. Pour l'établissement de celui-ci, l'inspecteur a tenu des réunions à Vienne avec des hauts fonctionnaires de l'administration de l'AIEA, de l'ONUDI, de l'Office des Nations Unies à Vienne (ONUUV), de l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (OCDPC) et de la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE), et a rencontré des hauts fonctionnaires à New York. L'inspecteur tient à remercier toutes les personnes qui ont participé aux réunions et qui ont si volontiers accepté de partager leurs connaissances et leurs compétences.

II. ORGANISATION ET GESTION DES SERVICES COMMUNS À VIENNE

A. Historique

9. La première organisation du système des Nations Unies installée à Vienne a été l'AIEA, en 1957, suivie de l'ONUDI, en 1967. L'AIEA ayant déjà une infrastructure administrative bien établie, il a été estimé qu'il serait moins coûteux et plus efficace pour l'ONUDI de partager certains services d'appui de l'AIEA sur la base d'arrangements de récupération des coûts, même si les locaux de l'ONUDI se trouvaient dans d'autres bâtiments. Étaient notamment concernés: le service médical, les services de bibliothèque, les services d'informatique, les services d'imprimerie, de reproduction et de logement et les services d'achats du Siège. Par contre, d'autres services d'appui sont demeurés séparés et sous la responsabilité de chacune des organisations, à savoir les services du personnel, les services financiers et les services généraux. Il existait donc un système de services communs à l'AIEA et à l'ONUDI depuis plusieurs années lorsque ces organisations se sont installées dans les nouveaux locaux du Centre du Donaupark¹⁵ en 1979, et que d'autres services de l'ONU ont été transférés à Vienne.

10. Les nouveaux locaux ont été spécialement conçus par le Gouvernement autrichien et la ville de Vienne pour accueillir le siège permanent de l'AIEA et de l'ONUDI, sur la base des estimations faites par les deux organisations en 1971, selon lesquelles il fallait prévoir d'accueillir en 1981 un effectif probable de 2 325 personnes pour l'AIEA et de 2 266 personnes pour l'ONUDI¹⁶. Aux termes des accords relatifs au Siège signés avec le Gouvernement autrichien, l'AIEA et l'ONUDI doivent s'acquitter d'un loyer symbolique de 1 schilling autrichien par an pour une durée de 99 ans. Le complexe est composé de quatre tours de bureaux, de deux bâtiments destinés aux services communs et d'une rotonde centrale abritant un centre de conférence de dimension moyenne. L'architecture novatrice, qui relie les édifices jumelés à la rotonde centrale permet la circulation entre les divers bâtiments à deux niveaux différents. La structure fonctionnelle du complexe était propice au partage des services communs par les occupants et il a donc été envisagé que les bâtiments des services communs abritent des services de restauration, des ateliers d'impression, une bibliothèque, des services d'informatique, des ateliers d'entretien, un économat, des services médicaux et des salles pour l'enseignement des langues.

B. Administration

11. Le transfert prévu de l'AIEA et de l'ONUDI dans les nouveaux bâtiments a été l'occasion de réexaminer les accords relatifs aux services communs existants en vue de les étendre, et les organisations ont constitué, en janvier 1974, un groupe de travail mixte chargé d'étudier les aspects administratifs et juridiques de la création de services communs au Centre du Donaupark. Conformément à son mandat, le Groupe de travail mixte était chargé d'examiner les domaines suivants, choisis parmi un plus large éventail de secteurs se prêtant à l'organisation de services communs: achat, approvisionnement et contrôle des inventaires, économat, restauration, reproduction et distribution des documents, services d'informatique et bibliothèque. Le service des bâtiments et la sécurité ont été ajoutés par la suite. Par ailleurs, le Groupe de travail mixte a été chargé d'examiner les méthodes de répartition du capital et des frais de fonctionnement entre les organisations, ainsi que différents modes de gestion¹⁷.

12. Trois options de gestion ont été examinées: administration indépendante, administration mixte et gestion partagée. La première option envisageait une organisation distincte ayant son propre budget, ses effectifs et la personnalité juridique, tout en étant responsable devant l'AIEA et l'ONUDI. La deuxième option prévoyait une entité séparée, mais faisant partie des deux organisations, financée par elles et composée de fonctionnaires de l'AIEA et de l'ONUDI. La troisième option, qui a finalement été retenue,

¹⁵ Qui devait s'appeler par la suite le Centre international de Vienne (CIV).

¹⁶ "Plan des conférences. Inclusion de Vienne dans le plan des conférences", Rapport du Secrétaire général, A/10348, 17 novembre 1975, par. 9.

¹⁷ "Report of the IAEA/UNIDO working group on common services for the permanent Headquarters", mai 1975, par. 4 et 5 et annexe I.

prévoyait que la gestion des services communs serait répartie entre les deux organisations pour qu'il y ait un partage équitable des responsabilités, les coûts étant répartis en fonction d'une formule préétablie. Le Groupe de travail mixte a reconnu que chacune des trois options soulevait des problèmes, mais a conclu que celle de la gestion partagée était la moins problématique des trois et a proposé ce mode de gestion, du moins du début¹⁸. Le Groupe de travail mixte, dans son rapport de 1975, a recommandé que l'on répartisse équitablement "les services en partant essentiellement du principe que l'organisation actuellement chargée d'un service déterminé continuera d'exercer cette responsabilité, et que des arrangements précis soient établis pour chaque service"¹⁹.

13. Le rapport du Groupe de travail mixte a conduit à des négociations prolongées entre l'AIEA et l'ONUDI en 1975 et 1976. Entre-temps, on s'est rendu compte que les deux organisations avaient surestimé leurs besoins en locaux pour les nouveaux bâtiments et il a fallu trouver de nouveaux occupants pour les surfaces excédentaires. L'ONUDI n'étant pas à l'époque une institution spécialisée, l'Organisation des Nations Unies était tenue d'assumer la responsabilité de la surface disponible, en sus de celle dont avait besoin l'ONUDI²⁰. S'agissant de l'espace excédentaire par rapport aux besoins de l'AIEA, l'Assemblée générale a accepté d'en assumer la responsabilité par sa résolution 31/194 du 22 décembre 1976, en approuvant la recommandation du Secrétaire général tendant à ce que l'une des tours prévues à l'origine pour l'AIEA soit occupée par des organismes des Nations Unies, ne fût-ce qu'à titre temporaire. Dans la même résolution, l'Assemblée générale a approuvé un plan d'action progressif proposé par le Secrétaire général pour le transfert de plusieurs services de l'Organisation de New York et de Genève à Vienne²¹. Il était également envisagé que de nouveaux bureaux ou organismes des Nations Unies puissent être accueillis à Vienne à l'avenir²².

C. Protocole d'accord

14. Un protocole d'accord concernant la répartition des services communs au Centre du Donaupark a été signé le 31 mars 1977 par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, le Directeur général de l'AIEA et le Directeur exécutif de l'ONUDI. Alors que le Groupe de travail mixte avait envisagé un système de services communs ne concernant que deux organisations, le Protocole d'accord prévoyait trois participants autonomes.

15. Aux termes du Protocole d'accord, "l'exploitation et l'entretien des locaux du Donaupark doivent reposer sur le principe que l'Organisation des Nations Unies, l'ONUDI et l'AIEA en assument conjointement la charge et que les services communs seront assurés dans un esprit de coopération"²³. Il était prévu la création d'un comité tripartite avec mission d'assurer l'orientation et la direction générale de la planification et de l'application des arrangements relatifs aux services communs jusqu'à ce que le complexe du Donaupark soit occupé. Une équipe de travail serait constituée pour étudier les aspects financiers des services communs et proposer des procédures, y compris des formules de partage des coûts. Il était en outre

¹⁸ Ibid, par. 43 à 47.

¹⁹ Ibid, par. 68.3.

²⁰ "Plan des conférences...", op. cit., par. 18 à 20.

²¹ "Locaux des organismes de Nations Unies. Utilisation des locaux à usage de bureaux et des installations de conférence au Centre du Donaupark à Vienne", Rapport du Secrétaire général, A/C.5/31/34, 11 novembre 1976, et Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), A/31/452, 16 décembre 1976.

²² L'ONUV a des responsabilités en ce qui concerne: l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime; le Bureau des affaires spatiales; le Service du droit commercial international du Bureau des affaires juridiques; le Groupe d'appui à la reconstruction et au développement; le Comité scientifique des Nations Unies pour l'étude des effets des rayonnements ionisants; le Service d'information des Nations Unies à Vienne; les programmes d'administration et les services de conférence et autres services d'appui et les services communs. "Organisation de l'Office des Nations Unies à Vienne", ST/SGB/1998/16, 30 octobre 1988.

²³ "Protocole d'accord concernant la répartition des services communs au Centre du Donaupark à Vienne", 31 mars 1977, sect. 1.

reconnu que certaines questions relatives aux effectifs devraient être résolues sur la base de principes convenus. Bien que la répartition des services communs ait été établie, et dans certains cas, que des comités consultatifs communs aient été prévus, la plupart des détails devaient encore être mis au point. En cas de désaccord important que les dispositions normales ne permettraient pas de régler, un différend pouvait être porté devant les chefs de secrétariat des organisations. Enfin, le Protocole d'accord prévoyait qu'une organisation pouvait dénoncer chacune des dispositions de l'accord ou sa totalité moyennant un préavis d'au moins 12 mois.

16. Conformément au Protocole d'accord, les responsabilités concernant le fonctionnement et la gestion des services communs ont été réparties comme suit: AIEA (services de bibliothèque, service médical, économat, imprimerie et reproduction et services d'informatique); ONUDI (gestion des bâtiments, services de restauration, formation linguistique); Organisation des Nations Unies (services de la sécurité et de la sûreté). D'autres études devaient être entreprises pour créer un service commun d'achat de matériel et de fournitures destinés au Siège, des services d'interprétation, et un service commun de réception, de magasinage et d'inventaires. D'autres possibilités de services communs (courrier, valise diplomatique, visas, assurances) devaient être débattues ultérieurement.

17. Quelque 25 années après sa signature, le Protocole d'accord est toujours l'instrument de base régissant le système des services communs au CIV. Toutefois, à la suite du transfert de l'OTICE à Vienne en 1997, les directeurs exécutifs de l'ONUV, de l'ONUDI, de l'AIEA et de l'OTICE ont décidé en janvier 1998 que l'OTICE participerait aux arrangements concernant la gestion des services communs au CIV et un protocole d'accord complémentaire a été signé à cette fin. Bien que le protocole complémentaire précise que l'OTICE est membre à part entière de l'arrangement, sa participation diffère à un égard important: l'OTICE acquitte sa part des dépenses, selon les méthodes de partage des coûts en vigueur, et paie en outre à l'organisation prestataire de service une contribution aux frais administratifs de ladite organisation²⁴. Il s'agissait de tenir compte du fait que l'OTICE ne serait pas elle-même prestataire de services communs.

D. Arrangements relatifs à la participation aux coûts

18. Dès lors qu'un mécanisme relatif à la participation aux coûts des organisations participantes fait partie intégrante d'un système de services communs, il était nécessaire de mettre au point une formule de participation aux coûts pour les services communs du CIV à un stade très précoce. Le service des bâtiments est de loin le service commun le plus important en termes de coûts et, au cours de la période initiale 1979-1980, une formule complexe lui a été appliquée, comprenant un système de codage des dépenses, des centres de coûts et une série de "clefs de répartition", comme la surface de plancher, les effectifs, etc. Ce système s'étant avéré vulnérable aux erreurs de codification et étant apparemment trop compliqué, il a été remplacé en 1981 par un système de pourcentages fixes calculés sur la base des dépenses engagées en 1980-1981 au titre de certains codes d'articles partagés, 45,5 % étant attribués à l'AIEA, 50,1 % à l'ONUDI et le reste à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et aux locataires commerciaux²⁵. Lorsque l'ONUDI est devenue une institution spécialisée, elle a assumé une part de 31,6 %, tandis que celle de l'ONUV (y compris l'UNRWA) a été fixée à 22,9 %. Ces pourcentages ont été appliqués jusqu'à la fin de 1995. Ils ont en outre été utilisés comme base de répartition des coûts d'autres services, notamment le service de la sécurité et de la sûreté.

19. Au cours de cette période, le volume des effectifs s'est modifié, augmentant à l'AIEA et à l'ONUV et diminuant à l'ONUDI. De nouvelles réductions des effectifs de l'ONUDI en 1996 et le transfert de l'UNRWA à Gaza ont fait ressortir la nécessité de revoir la formule de partage des coûts pour le service des bâtiments. Tel a été précisément l'objet de la première partie d'une étude d'experts entreprise en 1996 sur le

²⁴ "Supplementary Memorandum of Understanding concerning the allocation of common services at the Donaupark Centre in Vienna", 1998.

²⁵ "VIC common services – cost-sharing arrangements", ONUDI, Division de l'administration, 1^{er} février 1984.

partage des coûts relatifs aux services communs²⁶. La deuxième partie de cette étude portait sur les arrangements de partage des coûts relatifs à huit autres services communs au CIV.

20. L'étude d'experts a mis en évidence la proportion relativement élevée de zones communes (couloirs, toilettes, locaux techniques, locaux occupés par les services sociaux, service des bâtiments, services de la sécurité et de la sûreté, locataires commerciaux, etc.) dans la superficie totale du CIV (48,6 %). Les calculs sous-tendant la proposition de partage des coûts pour le service des bâtiments tenaient compte de la superficie totale, et différentes méthodes étaient utilisées pour répartir les zones communes, l'espace occupé par les services au personnel (restauration, garderie et économat) et celles occupés par les autres services communs²⁷. Il était en outre recommandé de revoir chaque année les pourcentages de partage de coûts. Un groupe de travail a été constitué pour évaluer les recommandations de l'étude d'experts, et la proposition de formule de partage des coûts relatifs au service des bâtiments a été acceptée par le Comité consultatif sur les services communs en vue de son application rétroactive à partir du 1^{er} janvier 1996, avec la répartition suivante: AIEA, 49,7 %, ONUDI, 26,9 % et ONUV, 23,4 %.

21. Les révisions ultérieures des pourcentages de partage des coûts relatifs au service des bâtiments sont le reflet d'autres compressions d'effectifs à l'ONUDI, ainsi que du transfert de l'OTICE au CIV en 1997. Sur la base de l'affectation des locaux en décembre 2000, ainsi que des effectifs et des clefs de répartition pour les services communs, les pourcentages de partage des coûts au 1^{er} janvier 2001 étaient de 51,7 % pour l'AIEA, 23,1 % pour l'ONUUV, 17,4 % pour l'ONUDI et 7,8 % pour l'OTICE. Une contribution aux frais généraux est par ailleurs versée par l'OTICE car cette dernière ne gère aucun service commun.

22. Le lieu d'affectation de Vienne a désormais une vingtaine d'années d'expérience dans la gestion d'un système de partage de coûts pour les services communs. C'est ce qu'a reconnu l'Assemblée générale dans sa résolution 54/249 du 23 décembre 1999, dans laquelle elle a pris note "du degré d'avancement des arrangements concernant les services communs et les indicateurs des coûts y relatifs à l'Office des Nations Unies à Vienne"²⁸. Cet avis a été en général confirmé lors des entrevues menées dans le cadre du présent rapport.

23. Les arrangements actuels concernant le partage des coûts ne s'étendent pas au partage des dépenses d'appui administratif supportées par les organisations lors de la prestation des services (coûts de personnel, services financiers et administratifs, etc.). La décision d'exclure les dépenses d'appui des calculs reposait sur l'hypothèse que, dans le cadre de la gestion de sa part de services communs, chaque organisation supporterait plus ou moins la même charge liée à ces dépenses, hypothèse qui semble ne plus être valable.

24. Un autre problème a trait au manque apparent de transparence, dans le cas de certains services communs, s'agissant du total des coûts de fonctionnement du service et de la ventilation de ces coûts. La bonne utilisation des ressources étant au cœur du processus de réforme de l'Organisation des Nations Unies, la question de la transparence est particulièrement délicate. Étant donné qu'en vertu des arrangements relatifs aux services communs, les organisations utilisatrices n'exercent que peu de contrôle, voire aucun contrôle, sur les coûts liés aux services de tout prestataire, il est essentiel qu'elles soient assurées que le coût de ces services est raisonnable. Or, les entrevues réalisées pour l'établissement du présent rapport ont clairement montré qu'en l'absence d'informations suffisantes sur les coûts, il existe un déficit de confiance à l'égard de certains services.

²⁶ "Vienna International Centre – study of cost-sharing of common services: phase I – Building Management Services", rapport d'experts, juin 1996.

²⁷ Ibid., par. 6 à 24.

²⁸ A/RES/54/249, 18 février 2000, par. 172.

E. Mécanismes de gestion

25. L'existence d'un mécanisme consultatif pleinement opérationnel est indispensable au bon fonctionnement d'un système de services communs. Comme il a été indiqué, le Protocole d'accord prévoyait la création d'un comité tripartite avec mission d'assurer l'orientation et la direction générale de la planification et de l'application des arrangements relatifs aux services communs du CIV dans la phase initiale. Le CCI a recommandé en 1984 de créer un comité mixte de coordination composé des chefs de l'administration des trois organisations, proposition qui a été appuyée par le Secrétaire général²⁹. Le CCQAB a jugé la recommandation du CCI "logique et nécessaire" et l'Assemblée générale s'est rangée à son avis³⁰. La création officielle d'un mécanisme mixte de coordination a toutefois été reportée au début de 1986, lorsque l'ONUDI est devenue une institution spécialisée.

26. En vertu de son mandat, qui a été révisé en 1998 après l'entrée de l'OTICE dans l'arrangement relatif aux services communs, le Comité consultatif sur les services communs comprend un haut fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, de l'AIEA, de l'ONUDI et de l'OTICE, ainsi que des conseillers et des experts, lorsque cela est jugé nécessaire. Le Comité consultatif sur les services communs applique "le principe selon lequel la responsabilité de la gestion de chacun des services communs incombe en dernier ressort au chef du secrétariat de l'organisation chargée de le fournir". Il est également tenu de prendre en considération les domaines de responsabilité et le mandat de chaque comité consultatif ou de coordination. Sur cette base, il peut examiner entre autres les questions de politique et les questions financières connexes, le recours à des services extérieurs et la création d'un nouveau service commun ou la dissolution d'un service existant, et, par consensus, prendre des décisions ou faire des recommandations à ce sujet.

27. Un document similaire fixe les principes régissant la mise en place des comités de coordination pour chacun des services communs au CIV, à l'exception de ceux déjà dotés de comités consultatifs. Les comités de coordination devaient servir de forum pour l'échange d'informations et de vues de caractère général sur tout aspect de la gestion, y compris les questions financières et budgétaires, et devaient soumettre des recommandations sur des questions de principe à l'organisation gestionnaire. Toutefois, ils n'étaient pas censés intervenir dans le fonctionnement quotidien du service. Des comités mixtes consultatifs ou de coordination existent pour les services communs ci-après: service des bâtiments, restauration, imprimerie, économat, garderie et garage. Il n'y en a toutefois pas pour le service médical et le service de la sécurité et de la sûreté.

28. Le Comité consultatif sur les services communs se réunit quatre fois par an en session ordinaire, complétée de temps à autre par des sessions spéciales. L'examen des comptes rendus du Comité depuis 1998 montre qu'en moyenne, 16 hauts responsables, ayant en général le rang de directeur ou un rang supérieur, y compris souvent les quatre chefs d'administration, ont participé aux réunions. La présidence du Comité est assurée, par roulement annuel, par les chefs de l'administration des quatre organisations et l'ordre du jour porte sur l'ensemble des services communs, bien que les questions liées à la gestion des bâtiments occupent une place relativement importante.

29. Dans la déclaration de principes régissant les comités de coordination pour chaque service, il est souligné que la fréquence et la durée des réunions doit tenir compte de la nécessité d'utiliser le temps du personnel avec parcimonie, car la participation aux comités se fait à un haut niveau. La question du temps que les hauts responsables des organisations doivent consacrer aux services communs, en sus du temps qu'y consacrent les administrateurs directement responsables du fonctionnement de ces services, a été soulevée par certaines des personnes interrogées pour l'établissement du présent rapport. Il n'est pas tenu compte de cet aspect dans les accords de partage des coûts car on a supposé d'emblée que les dépenses d'appui seraient plus ou moins les mêmes pour chaque organisation.

²⁹ JIU/REP/84/10, recommandation 1 a); "Observations du Secrétaire général", A/39/520/Add.1, 26 novembre 1984, par. 10.

³⁰ "Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires", A/39/733, 4 décembre 1984, par. 6; "Corps commun d'inspection" A/RES/39/242, 18 décembre 1984, sect. IV, par. 1.

30. Une autre question préoccupante porte sur la séparation qu'il convient de faire entre la fonction consultative du Comité consultatif sur les services communs et de chaque comité de coordination, et la responsabilité et, partant, l'obligation redditionnelle, au titre des décisions en matière de gestion qui incombent en dernier ressort au chef au titre du secrétariat des organisations gestionnaires de chaque service. Les comptes rendus des divers comités donnent à penser, qu'en général, un équilibre raisonnable et acceptable a été atteint, mais que lorsque des problèmes surgissent quant à la prestation d'un service donné, il peut en résulter des relations conflictuelles entre les comités consultatifs et l'organisation gestionnaire.

III. EXAMEN DES SERVICES COMMUNS ET DES SERVICES MIXTES À VIENNE

31. Selon la définition utilisée dans la stratégie pour les services communs, on entend par services communs “ceux qui sont fournis, par l’intermédiaire de mécanismes formels ou informels, à des organisations “clientes” autres que celle qui produit les services”³¹. Au lieu d’affectation de Vienne, toutefois, on distingue habituellement entre services communs et services mixtes. Sont services communs ceux qui sont fournis par une organisation à toutes les organisations sises au CIV, alors que des services mixtes sont organisés à titre bilatéral (annexe I) et cette distinction sera faite tout au long du présent rapport.

32. Dans une large mesure, la répartition actuelle des services communs au CIV découle des efforts faits d’emblée pour répartir d’une manière équilibrée, comme le Groupe de travail mixte l’avait demandé, les responsabilités administratives entre les organisations signataires du Protocole d’accord. À présent, la répartition est la suivante:

IAEA	ONUDI	Organisation des Nations Unies/ONU
Service médical	Gestion des bâtiments	Sécurité et sûreté
Imprimerie	Services de restauration	Administration du garage
Économat		Documents de voyages officiels
Garderie		Interprétation

A. Organisation actuelle des services communs à Vienne

a) Services fournis par l’ONUDI

33. Conformément à la répartition des responsabilités administratives, l’ONUDI devait être chargée de gérer les bâtiments du complexe du CIV, le service de restauration et les cours de langues. Rétrospectivement, cette répartition paraît assez ambitieuse, mais au moment où l’ONUDI assumait ces responsabilités, on élaborait des plans pour la transformer en institution spécialisée et ses perspectives d’avenir étaient positives. Le retrait, fin 1993 et fin 1996, d’États versant une contribution importante au budget a cependant eu une répercussion considérable sur tous les programmes de l’ONUDI et en particulier sur ses services administratifs et ses services d’appui. Obligée de réduire considérablement les dépenses, l’Organisation a essayé de transférer la responsabilité de certains de ses services communs ou mixtes à d’autres organisations sises à Vienne. Les cours de langues (service mixte depuis 1993, année de retrait de l’AIEA) ont été repris par l’ONU à partir de l’exercice budgétaire 1998-1999. L’ONUDI a eu cependant moins de succès en ce qui concerne le transfert envisagé de la gestion des bâtiments.

i) Service de gestion des bâtiments

34. Les accords de Siège définissent notamment les conditions d’utilisation des différentes parties du CIV, ainsi que les responsabilités respectives du Gouvernement autrichien et des organisations internationales en matière d’entretien, de réparations et de remplacements. Les organisations étaient chargées d’assurer, à leurs propres frais, le bon fonctionnement et l’entretien adéquat des bâtiments, des installations et des équipements et les réparations et remplacements mineurs. En ce qui concerne les réparations et remplacements importants, une distinction a été faite entre les réparations et remplacements importants rendus nécessaires par des cas de force majeure ou par des défauts de construction, qui seraient à

³¹ A/55/461, 9 octobre 2000, annexe, par. 5.

la charge du Gouvernement autrichien, et les autres réparations et remplacements importants, qui feraient l'objet d'un accord distinct entre les parties³².

35. En vertu du Protocole d'accord de 1977, l'ONUDI était chargée d'assurer au jour le jour le bon fonctionnement, l'entretien et les réparations essentiels des terrains, bâtiments, installations et équipements connexes du complexe au nom des organisations sises au CIV, qui en assuraient le financement³³. En vertu du Protocole d'accord un comité consultatif de gestion des bâtiments "donnera des avis à l'ONUDI sur les grands problèmes de gestion des bâtiments, les priorités à établir dans cette gestion, les normes de travail et les dépenses qui en résulteront, etc."³⁴. La gestion des bâtiments constitue un programme distinct dans le programme et les budgets de l'ONUDI. Pour 2002-2003, 111 postes imputés sur le budget ordinaire ont été proposés au titre de la gestion commune des bâtiments (4 postes d'administrateur et 107 postes d'agent des services généraux). Les ressources nécessaires ont été évaluées à environ 35,9 millions d'euros.

36. Le Protocole d'accord stipulait aussi que tous les services correspondants de gestion et d'entretien des bâtiments seraient concédés "sauf impossibilité technique et économique", l'ONUDI devant être l'autorité concédante. Dans cette optique, tous les services de gestion des bâtiments ont été soumis à un examen périodique et des ajustements ont été opérés afin de parvenir à la plus grande efficacité. À la suite d'un récent examen des services concédés, il a été par exemple décidé que trois de ces services pouvaient être fournis d'une façon plus efficace par le personnel de l'Organisation. L'inspecteur estime qu'il faudrait continuer à examiner régulièrement le coût relatif des services concédés et des services assurés sur place, ainsi que la qualité de ces services.

37. S'agissant des réparations et remplacements importants, l'accord initial signé le 19 janvier 1981 par l'AIEA, l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement autrichien, a prévu la création d'un fonds commun pour le financement des réparations importantes³⁵ et l'établissement d'une liste provisoire des éléments principaux à prendre en charge, laquelle faisait l'objet d'un protocole distinct. Les principaux projets financés par le Fonds sont également administrés par l'ONUDI au nom des organisations sises au CIV et du Gouvernement autrichien. Dans la mesure où les bâtiments du CIV vieillissent, la demande des réparations et remplacements importants augmente elle aussi, surtout depuis le milieu des années 1990, et les mécanismes de financement du Fonds ont dû être nécessairement réexaminés. La situation a été en outre compliquée par la nécessité d'entreprendre un vaste programme de désamiantage au CIV – d'un montant estimatif de près de 100 millions de dollars des États-Unis – qui fait l'objet d'échanges de vues séparés avec les autorités autrichiennes.

38. Les négociations entre le Gouvernement autrichien et les quatre organisations sises à Vienne sur la révision de l'accord concernant le Fonds pour le financement des réparations et remplacements importants étaient sur le point de se terminer au moment où le présent rapport était rédigé. Les organisations sises à Vienne avaient proposé que le financement du Fonds soit réparti d'une manière égale (50 % à la charge de l'Autriche, 50 % à la charge des organisations sises à Vienne, au lieu des 20 % et 80 % actuellement), le même plafond étant valable pour les deux partenaires (une condition posée par l'Autriche) et les défaillances catastrophiques prises en charge par l'Autriche. Une augmentation considérable des contributions annuelles

³² Voir par exemple la Circulaire d'information de l'AIEA contenant le texte des accords de Siège et des accords connexes conclus entre l'AIEA, l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement fédéral de la République d'Autriche. INFCIRC/15/Rev.1/Add.1, janvier 1983, sect. III et V.

³³ L'inspecteur note que, en contradiction avec le Protocole d'accord, l'AIEA a passé un marché distinct de fourniture de services de nettoyage pour les locaux qu'elle occupe. Elle emploie également du personnel pour les services internes de gestion de bâtiment, ce qui peut poser des problèmes de coordination avec la Section des bâtiments.

³⁴ "Protocole d'accord...", op. cit., par. 5.

³⁵ En vertu de l'accord initial, les signataires devaient verser au Fonds commun une contribution 33 333 dollars É.-U. par année civile et rembourser un tiers des sommes prélevées l'année précédente sur le Fonds et dépensées, un montant total maximum étant cependant prévu en ce qui concerne les obligations financières de l'Organisation des Nations Unies et de l'AIEA. Lorsque l'ONUDI est devenue une institution spécialisée en 1986, la part des contributions et des sommes à rembourser est tombée à 25 %.

totales au Fonds (jusqu'à 2,2 millions de dollars des États-Unis) et l'établissement d'une liste des éléments à financer par le Fonds ont été également envisagés (et par la suite approuvés).

39. En 1996, les organisations sises à Vienne se sont entendues sur la mise en place d'un programme de dépenses nécessaires couvrant les réparations et remplacements ne pouvant pas être financés par le budget ordinaire de la Section des bâtiments ou par le Fonds pour le financement des réparations et remplacements importants, programme qui devait démarrer en 1998 et durer dix ans. L'exécution du programme a été toutefois retardée par la difficulté à parvenir à un accord sur les éléments à financer au titre du programme. En décembre 2000, le Comité consultatif sur les services communs a approuvé la proposition de la Section des bâtiments tendant à ce que le programme des dépenses nécessaires soit absorbé par le budget ordinaire de la Section à partir de l'exercice biennal 2002-2003. Il a été en outre convenu en 2001 de créer, à partir de 2002, un compte spécial de la Section des bâtiments pour reporter le solde inutilisé du budget ordinaire de la Section, ce qui offrirait une plus grande marge de manœuvre et contribuerait à l'exécution intégrale du budget.

40. Ce bref aperçu donne certaines indications sur la complexité du problème que le contrôle de la gestion de l'ensemble des bâtiments du CIV pose aux organisations sises à Vienne et sur le travail assuré par l'ONUDI en sa qualité d'organisation responsable. Il faudrait aussi signaler que la gestion des bâtiments est devenue plus complexe au moment où l'ONUDI était la proie d'une grave crise financière. C'est ainsi qu'au cours de l'exercice biennal 1996-1997, il y a eu, par rapport à 1994-1995, une diminution de 8 %, en termes réels, du montant brut des ressources inscrites au budget de l'ONUDI au titre de la gestion des bâtiments, des réductions étant prévues pour tous les éléments de coût – dépenses de personnel, entretien, équipements collectifs, mobilier, matériel et fournitures³⁶.

41. Dans le projet de budget de l'ONUDI pour l'exercice biennal 1998-1999, il a été proposé que la responsabilité de la gestion des bâtiments soit transférée à une autre organisation sise à Vienne à partir de 1999, ce transfert ne pouvant cependant se faire, il est vrai, qu'après des consultations et avec l'accord des organisations sises à Vienne conformément au Protocole d'accord³⁷. L'objectif principal de cette proposition était "de décharger l'ONUDI du poids que représente, des points de vue tant administratif que de gestion, la gestion d'un service complexe", ce qui semblait "logique dans le contexte des importantes réductions d'effectifs et dans la mesure où (la) part (de l'organisation) dans les dépenses afférentes au service des bâtiments était tombée à environ 20 %³⁸. Le transfert permettrait aussi à l'ONUDI de se concentrer sur ses fonctions essentielles. Toutefois, faute d'accord, la gestion des bâtiments a continué à relever de l'ONUDI.

42. Dans le programme et les budgets de 2000-2001, la gestion des bâtiments est devenue un grand programme à part entière, avec indication des recettes et des dépenses "afin d'accroître la transparence concernant le partage des coûts³⁹. On est allé encore plus loin dans le programme et les budgets de 2002-2003, où le grand programme gestion des bâtiments est présenté indépendamment. Toutes les dépenses proposées sont compensées par les recettes, c'est-à-dire les contributions reçues des autres organisations sises à Vienne et de l'ONUDI. Par conséquent, dans le budget de base de l'ONUDI, seule la part de cette dernière dans les opérations de gestion des bâtiments est incluse au titre d'un grand programme à part (coûts indirects) et les postes de la gestion des bâtiments sont exclus du profil des postes de l'ONUDI⁴⁰.

43. Les changements importants qui, depuis l'exercice biennal 1998-1999, ont été apportés à la présentation du programme et des budgets de l'ONUDI, ne facilitent pas la comparaison, en termes réels, du montant brut des ressources budgétaires affectées à la gestion des bâtiments au cours des dernières périodes biennales. Dans le programme et les budgets pour 2000 et 2001, il a été toutefois noté que la croissance nulle

³⁶ IDB/S.6/2-PBC/AS.2/2, 4 décembre 1995, p. 127, tableau du programme 1110 et par. 11.8.

³⁷ GC.7/21, 21 novembre 1997, par. 47 et 48, 83 et G.23 à G.28 et tableaux.

³⁸ IDB.20/7-PBC.14/6, 14 août 1998, par. 22.

³⁹ IDB.21/7-PBC.15/7, 2 mars 1999, par. 30 et G.1 à G.5, y compris les tableaux.

⁴⁰ IDB.24/3-PBC.17/3, 16 mars 2001, par. 29 et 30 et G-1 à G-5, y compris les tableaux, et annexe A, tableau 1.

ou négative des budgets “[restreignait] considérablement les moyens dont la Section des bâtiments disposait pour faire en sorte que les travaux de réparation et d’entretien nécessaires soient effectués de façon régulière”⁴¹. Les difficultés étaient encore aggravées par le taux élevé des vacances dans ce service (presque 20 % des postes inscrits au budget étaient vacants au 1^{er} décembre 2000) et par le taux relativement faible d’exécution du budget (pour le service des bâtiment, 85 % du montant brut des crédits ouverts ont été débloqués en 2000, contre un taux moyen de mise à disposition des crédits ouverts de 91 % au titre du budget ordinaire)⁴². En dépit de toutes ces contraintes, les fonctionnaires de rang élevé des organisations sises à Vienne, qui ont été interrogés dans le cadre de la préparation du présent rapport, ont en général rendu hommage à la Section des bâtiments pour la qualité de son travail actuel.

44. Pour l’exercice biennal 2002-2003, 598 postes (279 postes d’administrateur et 319 postes d’agent des services généraux) ont été inscrits au budget de l’ONUDI au titre des grands programmes, compte non tenu du grand programme gestion des bâtiments, pour lequel 114 postes étaient prévus. Sur un nombre total de 712 postes, 16 % étaient directement affectés à la gestion des bâtiments, ce qui semble anormalement élevé et se répercute aussi sur les dépenses d’appui administratif correspondantes. Jusqu’à un certain degré, cet état de choses s’explique par la décision d’assurer un grand nombre des services de gestion des bâtiments par le personnel propre de l’Organisation alors que le recours accru à des services extérieurs réduirait la charge apparente qui pèse sur l’Organisation. L’inspecteur n’en tend pas moins à souscrire à l’opinion selon laquelle la responsabilité de la gestion des bâtiments imposait un fardeau anormalement important à l’échelon le plus élevé de l’administration de l’ONUDI.

45. Étant donné que l’AIEA n’est pas prête à se charger de la gestion des bâtiments, il faut étudier à présent d’autres options possibles. Au cours des entretiens qui ont servi à établir le présent rapport, on a parfois fait valoir que, comme le coût de la main-d’œuvre affectée à des travaux équivalents était moins élevé sur le marché local que les traitements versés aux agents des services généraux de l’Organisation des Nations Unies, il serait plus économique de sous-traiter les services de gestion des bâtiments. Cela reste encore à démontrer, mais l’une des organisations sises à Vienne n’en devrait pas moins assumer la responsabilité administrative des arrangements contractuels concernant le recours à des services extérieurs. Selon une autre proposition, le propriétaire du CIV – le Gouvernement autrichien – gérerait l’ensemble et demanderait aux organisations internationales un loyer fixé sur une base plus commerciale. L’avenir de la gestion des bâtiments est examiné plus avant au chapitre VI ci-dessous.

ii) Service de restauration

46. L’économat et les services de restauration sont envisagés ensemble dans le Protocole d’accord sans doute parce qu’ils ont certaines caractéristiques communes, dont l’obligation d’autofinancement⁴³. Dans les deux cas, on a prévu de créer des comités consultatifs qui donneraient des conseils sur l’exploitation des services. Le Protocole d’accord note que l’ONUDI “a l’intention d’exploiter les services de restauration par voie de concession, pour laquelle l’ONUDI jouera le rôle d’autorité concédante”, et précise ensuite que le Comité consultatif des services de restauration donnera des avis sur certaines questions intéressant les services et notamment le cahier des charges pour les services de restauration et les entreprises de restauration qu’il y a lieu d’inviter à soumissionner⁴⁴.

47. Les organisations sises à Vienne ont adopté ensemble en 1989 le règlement applicable aux services de restauration. Selon ce règlement, le prix des plats et des boissons “doit permettre de couvrir toutes les dépenses de fonctionnement”, et la politique des prix “viser à assurer l’autonomie financière des services de

⁴¹ IDB.21/7-PBC.15/7, op. cit., par. G.2.

⁴² IDB.24/8-PBC.17/8, 14 mars 2001, par. 2.

⁴³ Aux termes du Protocole d’accord “c’est à l’Organisation chargée d’un service qu’il incombe d’en assurer la marche de façon qu’à terme l’exploitation ne soit pas déficitaire”. “Protocole d’accord...”, op. cit., par. 4 g).

⁴⁴ Ibid., par. 4 b) et e).

restauration sur une base commerciale sans dégager de profit” (art. 4.01)⁴⁵. Le règlement indique également que le service de restauration “est abrité sans frais” et que les organisations sises à Vienne “fournissent et remplacent l’ensemble des équipements”, mais que les “fournitures courantes et le petit matériel non durable... sont fournis par le service de restauration” (art. 5.01).

48. Selon les arrangements initiaux, le gros des frais de l’entreprise de restauration était couvert par le prix payé par les clients, mais le coût des utilités et autres services (entretien, nettoyage) liés aux locaux occupés par l’entreprise de restauration était réparti entre les organisations sises à Vienne selon le mode de participation aux dépenses de gestion des bâtiments. De fait – et contrairement aux dispositions du Protocole d’accord – les organisations sises à Vienne subventionnaient l’entreprise de restauration. En outre, l’entreprise de restauration n’a pas été encouragée à être économe en utilisant les utilités subventionnées. Dans l’étude de consultant de 1996, on a évalué le montant annuel de la subvention et conclu que les prix pratiqués par le service de restauration devraient être augmentés de 9 % pour résorber tous les frais subventionnés (ou de 3 % si seules les utilités étaient prises en compte)⁴⁶. Dans le rapport du Commissaire aux comptes de l’ONUDI pour l’exercice biennal 1996-1997, il a été constaté que “le montant de la subvention... [était] très élevé” et “... ne cadr[ait] pas avec le principe selon lequel il devrait s’agir d’un service autonome et sans but lucratif”⁴⁷. L’ONUDI a calculé en 1999 que le service de restauration avait été subventionné par les organisations sises à Vienne à hauteur d’environ 13 millions de schillings autrichiens par an⁴⁸.

49. Le contrat conclu avec l’entreprise de restauration devant venir à expiration fin décembre 1999, on a lancé en août 1999 un appel d’offres dans le but de supprimer du moins une partie des subventions. Selon les minutes du Comité consultatif sur les services communs, certaines utilités continueraient à être subventionnées jusqu’à concurrence de 7 millions de schillings autrichiens, le soumissionnaire étant invité à prendre à sa charge le reste de la subvention (5,8 millions de schillings autrichiens), en fonction d’un barème prédéterminé de partage des bénéfices. S’il proposait de prendre à sa charge 100 % de la subvention considérée, le soumissionnaire serait par exemple habilité à garder 90 % du bénéfice total, et ainsi de suite, jusqu’à un seuil correspondant à 50 % de la subvention. Dans le cahier des charges, il était aussi souligné que le niveau des prix et la qualité actuels du service de restauration devraient être maintenus.

50. Plus de 20 entreprises ont été invitées à soumissionner, mais trois soumissions seulement ont été reçues qu’un consultant a évaluées des points de vue technique et financier. Un seul soumissionnaire a proposé de prendre à sa charge 100 % de la subvention considérée et l’acceptation de cette soumission a été recommandée. Un contrat de six ans commençant le 1^{er} janvier 2000 a été proposé et accepté par le soumissionnaire. L’AIEA a cependant émis des objections au sein du Comité consultatif des services de restauration et du Comité consultatif sur les services communs, en novembre 1999, affirmant n’avoir été ni pleinement informée ni consultée conformément aux règles convenues.

51. En vertu du contrat actuel, l’entreprise de restauration est tenue de supporter le coût de certaines utilités (électricité, eau, nettoyage, enlèvement des ordures) mais non les frais de chauffage, de refroidissement, de ventilation. L’entreprise doit aussi supporter les dépenses d’entretien et de réparation des locaux et de l’équipement, mais non les frais d’une remise à neuf normale. En l’occurrence, il s’est révélé difficile de maintenir le prix et la qualité des aliments et des boissons tout en prenant en charge des frais auparavant subventionnés au titre des utilités et de l’entretien. La nouvelle entreprise a connu de sérieux problèmes de trésorerie au cours de la première année et n’a pu respecter les prévisions budgétaires. Par ailleurs, le mécontentement des clients quant à la qualité et au service a entraîné une réduction importante de la demande aggravant encore les problèmes auxquels l’entreprise devait faire face.

⁴⁵ “Rules of the Catering Service at the Vienna International Centre”, Catering Service n° 27, 19 janvier 1989.

⁴⁶ “Vienna International Centre – study of cost-sharing of common services”, rapport de consultants, juin 1996, par. 39 à 41.

⁴⁷ IDB.20/3-PBC.14/3, 23 juin 1998, par. 21 et 112 à 114.

⁴⁸ Comité consultatif sur les services communs, minutes of meeting 4/99, 4 novembre 1999, par. 13.

52. Des nombreuses observations faites à l'inspecteur – et de l'examen des minutes du Comité consultatif des services de restauration – il ressort clairement que le mécontentement général du nouveau service de restauration reposait sur des préoccupations réelles concernant la qualité des aliments, l'hygiène et la motivation du personnel. Ce mécontentement s'est aussi fait jour dans une pétition que le Conseil du personnel de l'AIEA a fait circuler en juin 2001 et que 1 100 fonctionnaires de l'AIEA ont signée pour demander qu'il soit mis fin au contrat et procédé à un nouvel appel d'offres "pour choisir une entreprise de restauration en conformité absolue avec les procédures établies...". Dans cette pétition, il était également demandé que les organisations sises à Vienne prennent à nouveau à leur charge l'ensemble des coûts relatifs aux utilités, ce qui était justifié en partie par les pratiques passées et en partie par un renvoi à l'article 5.01 du règlement des services de restauration.

53. De son côté, l'ONUDI a indiqué, au cours des entretiens ayant servi à établir le présent rapport, qu'une grande partie des problèmes initiaux avaient été résolus et que la situation de trésorerie s'était améliorée, si bien que l'entreprise de restauration avait commencé à dégager des bénéfices peu importants. L'ONUDI a également présenté à l'inspecteur un rapport sur les services de restauration établi par un spécialiste des relations avec les entreprises de restauration de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), qui avait séjourné sur place en avril 2001. Ce rapport était essentiellement favorable, même si sa portée se limitait forcément à l'expérience d'un seul individu. L'inspecteur n'a cependant pas été informé à ce moment que l'ONUDI avait procédé en 2000 à un audit interne du service de restauration du CIV, et c'est seulement au moment de la mise au point du présent rapport que l'ONUDI a confirmé qu'un audit interne avait déjà eu lieu. Comme l'ONUDI a par la suite tardé à répondre à la demande d'un exemplaire du rapport d'audit que l'inspecteur lui avait adressée, celui-ci a achevé le présent rapport sans pouvoir prendre en considération ce rapport important. Étant donné les problèmes esquissés ci-dessus, ainsi que l'importance du service de restauration pour le bien-être du personnel des organisations sises à Vienne, l'inspecteur estime que, dans un souci de transparence et pour faciliter le futur dialogue entre les organisations sises à Vienne, l'ONUDI devrait communiquer le rapport d'audit interne des services de restauration au CIV aux chefs de secrétariat de l'ONU, de l'AIEA et de l'OTICE, ainsi qu'aux membres du Comité consultatif des services de restauration et du Comité consultatif sur les services communs.

54. Il semble y avoir une contradiction apparente entre les dispositions du Protocole d'accord selon lesquelles il faut assurer la marche du service de façon qu'à terme l'exploitation ne soit pas déficitaire et le règlement du service de restauration qui a été interprété comme prévoyant le versement de différentes subventions par les organisations sises à Vienne. L'article 5.01, selon lequel le service de restauration est "abrité sans frais", a été interprété par d'aucuns comme englobant non seulement la gratuité des locaux mais aussi la gratuité des utilités. Une autre ambiguïté caractérise l'article 4.01 qui n'indique pas séparément les différentes "dépenses de fonctionnement" et ne précise pas si le coût de chacune des utilités doit être ou non considéré comme une dépense de fonctionnement. D'une manière générale, le règlement est subordonné à l'instrument juridique primaire – en l'occurrence le Protocole d'accord – qui ne prévoyait manifestement pas le versement de subventions, ce qui fait penser que les prix devraient monter pour éliminer toute subvention.

55. Complication supplémentaire, les prix pratiqués à la cafétéria sont pris en compte dans l'enquête sur les prix qui sert à déterminer le traitement des agents des services généraux, si bien qu'une augmentation des prix pratiqués à la cafétéria dans les proportions indiquées dans le rapport de consultants entraînerait une augmentation compensatoire des traitements. Il ne semble guère logique que les organisations sises à Vienne suppriment les subventions pour indemniser ensuite le personnel par une augmentation de traitement. Par ailleurs, on a fait valoir que la subvention du service de restauration constitue un droit acquis pour le personnel. Si les organisations sises à Vienne ont l'intention de continuer à subventionner le service de restauration, il faudrait réviser en conséquence le Protocole d'accord et le règlement du service de restauration. Compte tenu des leçons tirées du fonctionnement du service de restauration subventionné, il devrait être possible d'apporter au Protocole d'accord des modifications suffisamment détaillées pour écarter à l'avenir tout doute ou toute ambiguïté.

b) Services fournis par l'AIEA

56. Les services communs actuellement assurés par l'AIEA sont les suivants: service médical, impression et reproduction, économat et garderie. Jusqu'à une date récente, l'AIEA a également assuré un service commun de bibliothèque, dont les organisations participantes se sont peu à peu désengagées depuis 2000 (voir chap. V ci-dessous).

i) Service médical commun

57. Établi principalement dans l'intérêt du personnel, le Service médical commun est chargé notamment d'assurer les services suivants: effectuer des examens médicaux influant sur le recrutement, les voyages en mission, les réclamations en raison d'invalidité et la cessation de service; approuver les congés de maladie et les congés de maternité; administrer les immunisations; donner des conseils sur les précautions sanitaires à observer en vue de déplacements officiels et sur des questions de santé professionnelle sur le lieu de travail; organiser des campagnes d'éducation sanitaire, administrer les premiers soins⁴⁹. L'intérêt que l'AIEA porte à la gestion et au fonctionnement de ce service commun provient en partie de ses besoins médicaux particuliers, les inspecteurs hors Siège de l'AIEA étant exposés à des risques spécifiques pour la santé et les travailleurs affectés à des travaux sous rayonnement devant subir des examens médicaux plus fréquents. Le recours relativement important au Service médical commun par l'AIEA traduit également le mouvement des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs qui découle de la politique de rotation du personnel suivie par l'Organisation.

58. Le budget de l'AIEA pour l'exercice biennal 2000-2001 prévoit pour le Service médical commun 19 postes (3 postes d'administrateur et 16 postes d'agent des services généraux) et des crédits d'environ 3,2 millions de dollars des États-Unis. En ce qui concerne la formule de partage des coûts appliquée au Service médical commun, l'étude des consultants recommandait que le nombre des critères de répartition des dépenses soit ramené de 3 à 1, à savoir le nombre de services fournis à chaque organisation participante durant l'année civile précédente⁵⁰. Considérant que cette méthode serait bureaucratique et manquerait de transparence, car il faudrait appliquer des coefficients de pondération arbitraires aux différents services, l'AIEA a proposé de remplacer ce critère par le nombre de membres du personnel de chaque organisation. À la suite d'une analyse détaillée, cette proposition a été acceptée, et c'est la pratique qui a cours depuis lors.

59. En ce qui concerne la gestion du service, celui-ci ne bénéficie pas du soutien d'un comité consultatif particulier et un tel comité n'est pas prévu dans le Protocole d'accord. Celui-ci précise seulement que l'Organisation des Nations Unies, l'ONUDI et l'Agence agiront de concert pour nommer le chef du service médical. Les questions concernant les services médicaux qui peuvent surgir sont examinées aux réunions régulières des chefs des bureaux de gestion des ressources humaines respectifs. Dans l'intérêt de l'efficacité, le service médical commun a adopté un système de repères pour évaluer les performances (certificat de santé en 24 heures, évacuation médicale dans la journée, etc.).

60. Le service de vérification interne de comptes de l'AIEA vient de procéder à un audit du service médical commun, mais l'inspecteur n'a pas eu la possibilité de consulter le rapport et n'a donc pas pu vérifier si l'audit était parvenu à la conclusion que les coûts unitaires au service médical commun étaient inférieurs aux coûts de prestations équivalentes assurées à l'extérieur du CIV. Au cours d'entretiens avec les autres organisations participantes, il s'est toutefois avéré que le service médical commun était considéré comme moins efficace que les prestataires extérieurs des services requis. L'inspecteur croit en outre comprendre que l'audit interne de l'AIEA, se fondant sur les résultats d'une enquête, a conclu que les prestations du service médical commun donnaient en général satisfaction, même si ces informations provenaient, paraît-il, des points de contact au sein de chaque organisation (chef de la gestion des ressources humaines) et il n'était pas clair si l'enquête avait touché un cercle d'utilisateurs plus large.

⁴⁹ IAEA, *Administration Manual*, part. II, sect. 18, par. 1.

⁵⁰ "Vienna International Centre – study of cost-sharing of common services", op. cit., par. 17 à 22.

61. L'inspecteur est d'avis qu'il serait dans l'intérêt du service médical commun qu'un comité consultatif de gestion mixte se réunisse régulièrement pour examiner et discuter les problèmes qui se posent en matière de fourniture de services médicaux au CIV, ce qui remplacerait les arrangements informels actuels entre administrateurs des ressources humaines. Un tel comité mixte permettrait à un plus grand cercle de spécialistes – notamment financiers – d'examiner les affaires intéressant le service médical commun et de donner des conseils. Il améliorerait aussi la transparence, élément essentiel pour la persistance de services communs, et serait plus conforme aux méthodes d'examen approfondi appliquées à la plupart des autres services communs au CIV.

ii) Service commun d'impression

62. L'impression est considérée comme un service commun au CIV même si l'ONUV conserve un service de reproduction distinct pour fournir aux services de conférence une partie de la documentation dont ils ont besoin. L'imprimerie de l'AIEA dispose d'un équipement moderne dont une imprimante quadrichrome rapide et deux imprimantes bicolores, ainsi que de deux autres machines à imprimer. La plupart des personnes interrogées au cours de l'établissement du présent rapport ont estimé que les services d'impression assurés par l'AIEA étaient satisfaisants, même si on a signalé que des problèmes se posaient de temps en temps en matière de contrôle de la qualité. Le service n'est cependant pas rentable, à cause d'un excédent de capacités, et il semble y avoir des possibilités de réduire le nombre de machines à imprimer. L'inspecteur croit comprendre que la restructuration au sein de la Division des services de conférence et de documentation conduirait également à l'élimination des activités administratives faisant double emploi.

63. Selon le Protocole d'accord de 1977, les services d'impression et de reproduction devaient être autofinancés et l'AIEA a adopté à cette fin un système d'imputation automatique du coût unitaire par page imprimée, ce qui lui permet de financer les coûts fixes de l'imprimerie ainsi que les dépenses de fonctionnement. Le système d'imputation automatique des frais devrait être pris en considération dans tout projet de restructuration de la division et révisé comme il convient. Dans l'étude de consultants de 1996, il a été noté que "l'arrangement actuel ne semble pas offrir d'incitation à l'imprimerie à accroître son efficacité puisque les frais fixes et les frais variables sont convertis"⁵¹. Dans ce rapport, il a été recommandé que le mode de partage des coûts soit modifié par l'adoption d'un système à deux éléments dont l'un couvrirait les frais fixes (personnel, location et entretien du matériel) et l'autre les dépenses variables (papier, encre, personnel temporaire), le second montant étant imputé en fonction de l'utilisation réelle.

64. Le Comité consultatif sur les services communs a récemment soulevé la question de la rentabilité du service d'impression au regard des ses concurrents extérieurs⁵². C'est au bon moment que le Comité consultatif des services d'impression communs, qui n'a plus fonctionné depuis 1994, a récemment repris son activité. À la première réunion tenue en février 2001, il a été convenu que le Protocole d'accord devait être mis à jour et que des modifications seraient proposées. La gamme des services à assurer, un nouveau mode d'imputation des frais, de nouveaux mécanismes d'évaluation des besoins futurs des organisations participantes et le recours à des services extérieurs ont été au nombre des questions examinées.

65. L'inspecteur s'inquiète de ce que le service commun d'impression ne soit pas un service commun à part entière. L'ONUV fait valoir qu'il doit conserver ses propres équipements pour pouvoir reproduire d'urgence les documents dont les services de conférence ont besoin et qu'il risque de ne pas bénéficier d'une priorité suffisante pour ses tâches en vertu des arrangements concernant les services communs. L'ordonnancement des travaux par l'organisation assurant les services et la perte de tout contrôle du calendrier de publication par les utilisateurs sont considérés comme les principaux inconvénients des services communs et semblent sous-tendre en grande partie la réticence que suscite l'élargissement de ce type de service. Étant donné cependant la capacité excédentaire de l'imprimerie de l'AIEA, l'inspecteur estime que l'existence de deux services n'est pas justifiée. Dans un premier temps, le Comité consultatif des services communs d'impression devrait passer en revue les arrangements existants et faire des propositions

⁵¹ Ibid., par. 35.

⁵² Il a été noté que, depuis 1994, le coût unitaire par page imprimée imputé par le service d'impression est passé de 30 à 36 groschen, soit une augmentation de 20 % (Service consultatif sur les services communs, 4/2000, par. 16).

visant à regrouper les services, en tenant dûment compte des besoins et des préoccupations de l'ONU. Le Comité consultatif sur les services communs devrait examiner ces propositions en vue de mettre en place, dans les meilleurs délais, un service d'impression réellement commun.

iii) Économat

66. En vertu de l'accord de Siège conclu avec le Gouvernement autrichien, les fonctionnaires des organisations internationales et les représentants des États Membres ont le droit d'importer, en franchise de droits de douane et d'autres restrictions, des quantités limitées de certains articles destinés à leur usage ou à leur consommation personnels. Les organisations sont à leur tour autorisées à établir un économat pour vendre de tels articles. Avant de s'installer au CIV, l'AIEA et l'ONUDI avaient chacune son propre économat, mais depuis leur déménagement, l'économat est géré et exploité par l'AIEA comme un service commun fourni à toutes les organisations sises au CIV et faisant partie intégrante du secrétariat de l'AIEA.

67. Conformément au Protocole d'accord de 1977, l'économat devrait être géré "de façon qu'à terme l'exploitation ne soit pas déficitaire", alors que le règlement de l'économat précise que le service "est géré comme un service autofinancé et sans but lucratif ..." (art. 1.04). Le règlement indique toutefois aussi que l'économat "est abrité sans frais dans des locaux appropriés chauffés et climatisés au CIV", mais responsable de "remplacer l'équipement, les fournitures et meubles fongibles, y compris les décorations ... des locaux" (art. 7.01)⁵³.

68. Le Protocole d'accord prévoit également la création d'un comité consultatif de l'économat chargé de donner des avis. Le Comité consultatif de l'économat est composé de membres désignés par les chefs de secrétariat et les comités du personnel de chaque organisation et se réunit régulièrement tous les deux ou trois mois. Il existe aussi un sous-comité de sélection qui donne des avis sur les articles à vendre. L'examen des minutes du Comité consultatif de l'économat depuis 1997 montre que le Comité a examiné, en donnant des avis, une multiplicité de questions concernant notamment le droit d'admission à l'économat, le montant autorisé des achats, la politique des prix et la comparaison des prix, les heures d'ouverture, la qualité des services, l'aménagement des locaux et le contrôle des stocks, l'abus des privilèges et d'autres questions de sécurité, la création d'une page d'accueil sur l'Intranet et la répartition des marges spéciales. Le gérant de l'économat et le Directeur de la Division des services généraux de l'AIEA sont normalement invités à assister aux réunions du Comité consultatif de l'économat dont les minutes indiquent que leur participation facilite les communications et l'échange de vues sur de nombreuses questions, augmentant considérablement la transparence.

69. Le Comité consultatif de l'économat a également appuyé la proposition de mener en 1999 une enquête sur la satisfaction des clients et collaboré avec la direction de l'économat en chargeant un groupe de travail d'élaborer le questionnaire. L'enquête a permis de réunir plus de 2 000 réponses, 78 % des personnes interrogées portant sur le service au moins l'appréciation générale "bon" et 92 % indiquant qu'ils utilisaient l'économat pour leur commodité personnelle.

70. La politique des prix de l'économat est arrêtée par le Directeur général de l'AIEA après consultation du Comité consultatif de l'économat (art. 6.01). Selon l'actuel système des marges en vigueur, semble-t-il, depuis le milieu des années 1980, les marchandises sont divisées en différentes catégories auxquelles est appliquée une marge proportionnelle déterminée, le gérant de l'économat fixant les prix en fonction de la marge applicable. Conformément à l'article 6.02, une marge spéciale peut-être appliquée à certaines marchandises vendues à l'économat afin de financer certains services à l'intention du personnel et les fonds ainsi dégagés sont répartis entre des organisations sises à Vienne au prorata des achats effectués par les employés de chacune d'elles.

⁵³ "Rules regarding the Commissary at the Vienna International Centre", date d'entrée en vigueur, 13 décembre 2001.

71. Comme le service de restauration, l'économat du CIV est, en vertu du Protocole d'accord, tenu d'assurer son autofinancement. Selon l'article 6.01, le prix des marchandises vendues doit être fixé d'une manière qui permette de couvrir toutes les dépenses de fonctionnement de l'économat. Dans la pratique toutefois, l'économat a été pendant de nombreuses années subventionné en ce qui concerne le coût des utilités et les dépenses connexes de gestion des bâtiments. En vertu d'un accord conclu en 1982 entre l'AIEA et l'ONUDI, l'économat effectue chaque année, à titre de remboursement du coût des utilités, un versement forfaitaire de 100 000 dollars des États-Unis qui, estime-t-on toutefois, ne permet pas de couvrir les frais réels⁵⁴. La partie non remboursée du coût des utilités et des dépenses connexes de gestion des bâtiments a été prise en charge par la Section des bâtiments et répartie entre les organisations participantes, qui subventionnaient en fait la clientèle de l'économat.

72. La question des subventions a été examinée aux réunions du Comité consultatif sur les services communs en 2000 et il a été convenu que l'économat devrait rembourser à l'avenir le coût effectif des utilités mais que certains éléments de coût correspondant aux dépenses connexes de gestion des bâtiments continueraient à être répartis. L'inspecteur est d'avis, comme dans le cas du service de restauration examiné ci-dessus, que si les organisations sises à Vienne ont l'intention de continuer à subventionner l'économat, il faudrait réviser le Protocole d'accord et le règlement de l'économat afin de supprimer les ambiguïtés et contradictions actuelles.

iv) Garderie d'enfants

73. La garderie d'enfants du CIV a été créée pour offrir aux parents travaillant pour les organisations sises à Vienne participantes la possibilité de faire garder des enfants d'un âge compris entre 3 mois et 6 ans. Une nouvelle garderie a été ouverte en septembre 2001, le nombre de places proposées passant de 32 à 148. Le financement de la nouvelle garderie a été assuré par des fonds provenant de trois sources: la Municipalité de Vienne, le Gouvernement fédéral autrichien et les fonds d'aide sociale de l'AIEA, de l'ONUV, de l'ONUDI et de l'OTICE. La création d'un service commun assurant la garde des enfants n'était pas prévue dans le Protocole d'accord de 1977, mais a fait l'objet d'un protocole d'accord supplémentaire, qui définit le mode de répartition des coûts et le nombre correspondant de places réservées à chaque organisation participante.

74. Un comité consultatif de la garderie du CIV s'est occupé de la phase préparatoire du projet et l'AIEA s'est engagée à gérer la phase d'élargissement avec le concours de la Section des bâtiments de l'ONUDI. La question de savoir laquelle des organisations gérerait la garderie après son agrandissement a fait l'objet d'échanges de vues au sein du Comité consultatif sur les services communs, et à un moment l'OTICE a proposé de s'en charger et de devenir ainsi une organisation assurant des services communs. Cette proposition a cependant soulevé la question de savoir si, en gérant la garderie, l'OTICE pouvait être dégagée de l'obligation de payer des frais généraux au titre des services communs ou mixtes. Par la suite, l'OTICE a retiré la proposition de gérer la garderie et l'AIEA a accepté d'en assumer la responsabilité.

c) Services assurés par l'Organisation des Nations Unies/l'ONUV

i) Service de la sécurité et de la sûreté

75. En vertu du Protocole d'accord de 1977, l'Organisation des Nations Unies a été chargée de la gestion et du fonctionnement du service de sécurité au Centre du Donaupark, la qualité et l'importance des services à assurer étant définies par voie de consultations entre les organisations participantes. Il était également spécifié que le chef du service serait choisi d'un commun accord par l'Organisation des Nations Unies, l'ONUDI et l'AIEA et que les gardes du service de sécurité seraient recrutés autant que possible sur le plan

⁵⁴ "Vienna International Centre...", op. cit., par. 43.

local, quelle que soit leur nationalité⁵⁵. Le Protocole d'accord ne prévoyait toutefois aucun comité consultatif mixte du service de sécurité.

76. La Section de la sécurité et de la sûreté de l'Organisation des Nations Unies, qui fait partie de la Division des services administratifs et des services communs de l'ONUV, fournit ces services, sous l'autorité du Directeur général de l'ONUV, aux organisations internationales sises au CIV. Outre qu'elle assure la gamme habituelle de services, en ce qui concerne notamment la protection du personnel et des biens, l'application des mesures d'intervention en cas d'urgence et les enquêtes sur les accidents, les vols, etc., la Section détache des agents de sécurité pour des missions, notamment des opérations de maintien de la paix, et répond à des besoins spécifiques de l'AIEA en matière de sûreté nucléaire.

77. Pour 2002-2003, il a été proposé d'inscrire 85 postes (2 postes d'administrateur et 83 postes d'agent des services généraux) au budget ordinaire, ainsi que des fonds pour personnel temporaire permettant de financer les postes d'agent des services généraux supplémentaires assurant des fonctions de base ou des remplacements au cours des missions. Les ressources nécessaires sont estimées à environ 9,3 millions de dollars. Les coûts des services de sécurité et de sûreté sont répartis entre les organisations sises à Vienne à l'aide du barème de partage des coûts de gestion des bâtiments. Il a été observé que cette formule n'est pas tout à fait appropriée puisqu'elle ne tient pas compte du nombre de visiteurs, les services fournis aux visiteurs (conférences, réceptions, etc.) constituant un volet important de l'activité de la Section. Dans l'étude de 1996, les consultants ont présenté une formule qui tenait compte de la répartition des locaux, de la dotation en effectifs et du nombre des participants à des conférences et se traduisait par un partage des coûts qui aurait considérablement augmenté la part de l'ONUV et sensiblement réduit celle de l'ONUDI, la part de l'AIEA connaissant une légère augmentation⁵⁶. Cette formule posait problème dans la mesure où elle reposait uniquement sur des estimations concernant la participation à des conférences et ne tenait pas compte des autres visiteurs, qui ne faisaient l'objet d'aucune statistique. Il était recommandé dans cette étude que la Section établisse la base de données statistiques requise et que l'on continue à appliquer jusqu'à nouvel ordre la formule de partage des frais de gestion des bâtiments. L'inspecteur croit comprendre qu'on n'établit toujours pas de statistiques complètes et estime qu'il faut dégager des ressources pour entreprendre ce projet sans plus tarder.

78. L'examen des rapports sur les activités de la Section de la sécurité et de la sûreté à Vienne ainsi que les réactions des organisations sises à Vienne indiquent que le service est bien géré et efficace. Le recours aux crédits pour personnel temporaire pour engager 13 agents des services généraux pour une durée déterminée est cependant cause de préoccupation, puisque ces agents assurent des fonctions de base, conformément à une pratique adoptée à la suite de la réduction du nombre de postes inscrits au budget ordinaire survenue au cours de la récente réforme.

79. Certaines des questions relatives à la fourniture de services de sécurité et de sûreté sont examinées au sein du Comité consultatif sur les services communs et du Comité consultatif de gestion des bâtiments – la sécurité de la clôture entourant le CIV qui, d'après la Section de la sécurité et de la sûreté, devait être remplacée, constitue un problème d'actualité. L'examen de cette question par le Comité consultatif sur les services communs a mis en évidence une divergence des points de vue et des priorités, notamment entre la Section des bâtiments et la Section de la sécurité et de la sûreté, et le projet risque d'être retardé. De l'avis de l'inspecteur, il serait probablement plus facile de résoudre de telles questions dans le cadre d'un comité consultatif mixte des services de sécurité et de sûreté.

ii) Administration du garage

80. Relevant initialement de l'ONUDI, la gestion du garage du CIV a été confiée à l'ONUV à partir de 1994 en vertu d'un accord tripartite entre l'ONUDI, l'ONUV et l'AIEA. Le garage, qui fait partie intégrante

⁵⁵ "Protocole d'accord...", op. cit., par. 6.

⁵⁶ "Vienna International Centre...", op. cit., par. 8 à 16.

du complexe du CIV, permet le stationnement de véhicules de fonction et de véhicules appartenant aux représentants des États Membres ou aux membres du personnel. Opération autofinancée, le garage réserve les cinq sixièmes de l'espace aux membres du personnel qui paient des droits de stationnement suffisants pour couvrir les cinq sixièmes de ses dépenses de fonctionnement. Le dernier sixième des coûts est pris en charge par les organisations sises à Vienne selon le mode de partage des coûts appliqué à la gestion des bâtiments. La gestion du garage est surveillée par un comité consultatif mixte du garage qui donne des avis sur des questions de principe comme la redevance à payer par les utilisateurs, les droits de stationnement et les sanctions et le garage semble fonctionner de manière satisfaisante. Étant donné l'obligation d'autofinancement, l'ONUSV s'est vue déléguer par le Siège de l'Organisation des Nations Unies l'autorité nécessaire pour assurer l'administration financière du garage dans le cadre d'un compte constitué sur place.

iii) Documents de voyage

81. En vertu des accords régissant les relations entre l'AIEA et l'ONUDI, les fonctionnaires desdites organisations sont autorisés à utiliser le laissez-passer des Nations Unies dans les États parties à la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées qui le considèrent comme un document de voyage valable. Désigné pour la première fois en 1982, le Directeur général de l'ONUSV représente le Secrétaire général dans les relations avec les autorités autrichiennes, pour ce qui est notamment de la présence en Autriche et des privilèges et immunités correspondantes de l'ensemble du personnel des Nations Unies. L'ONUSV est donc chargée de délivrer les laissez-passer et autres documents de travail officiels à toutes les organisations sises au CIV, se tenant le cas échéant en liaison avec le Siège de l'ONU. Ce service commun est assuré moyennant remboursement des coûts.

iv) Service d'interprétation

82. Dans le Protocole d'accord de 1977, il est admis que l'Organisation des Nations Unies et l'AIEA avaient "des besoins opérationnels différents en ce qui concerne les services des conférences ... [et] que ces activités spécialisées continueraient à fonctionner séparément...⁵⁷. Le Protocole d'accord envisageait cependant la possibilité de mettre en commun des services d'interprétation et un accord est finalement intervenu avec l'AIEA sur la création, à partir de 1992, d'un service commun d'interprétation relevant de l'ONUSV. L'interprétation est le seul des services de conférence qui constitue un service commun fourni à l'ensemble des organisations sises au CIV. L'interprétation simultanée dans les six langues officielles est assurée pour les réunions de l'ONUDI, de l'AIEA, de l'OTICE et des services de l'Organisation des Nations Unies sis à Vienne, ainsi que pour les réunions convoquées à Vienne par d'autres départements et bureaux du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et pour les réunions des organisations sises au CIV qui se tiennent en dehors de Vienne. L'Organisation des Nations Unies est le principal utilisateur du service d'interprétation, avec 72 % de la charge de travail (mesurée en journées d'interprète) en 2000, la part de l'AIEA, de l'OTICE et de l'ONUDI s'établissant à 13 %, 12 % et 3 % respectivement. Entre 1997 et 2000, la proportion des réunions bénéficiant de services d'interprétation assurés par l'ONUSV est passée de 25 % à 29 % du total des réunions dont le service est assuré⁵⁸.

83. Le service d'interprétation dispose d'un personnel à plein temps – administrateurs et agents des services généraux – et l'ONUSV emploie en outre des interprètes indépendants qui sont dans la mesure du possible recrutés sur place. La participation aux coûts est régie par les accords bilatéraux distincts mais similaires que l'ONUSV a conclus avec les trois organisations participantes: chaque organisation rembourse à l'ONUSV la totalité des coûts occasionnés par le recrutement d'interprètes indépendants et les services assurés par les interprètes de l'Organisation des Nations Unies au taux journalier appliqué aux interprètes indépendants recrutés sur place, les frais de voyage étant, le cas échéant, imputés directement⁵⁹.

⁵⁷ "Protocole d'accord ...", op. cit., par. 8 a).

⁵⁸ Statistiques communiquées par la Division des services administratifs et des services communs de l'ONUSV.

⁵⁹ Voir, par exemple, "Cost-sharing arrangements for unified conference service provided by UNOV to UNIDO effective 1 January 2001", annexe A, 5 avril 2001.

84. Dans le rapport de consultant sur le partage des coûts des services communs établi en 1996, il est noté que le “taux journalier” ne couvrait pas les coûts directs effectivement encourus par l’ONUV, qui comprenaient le soutien administratif et la supervision. Ce rapport insistait aussi sur les différences qui existaient entre ces modalités de partage des coûts et celles applicables aux autres services communs assurés au CIV. Dans sa réponse, l’ONUV a proposé que le groupe de travail sur le partage des coûts afférents aux services communs remplace les accords bilatéraux existants par un accord tripartite à compter de 1997 et il a été convenu qu’un projet d’accord soit représenté pour examen au Comité consultatif sur les services communs et, à terme, au Comité consultatif des services de conférence⁶⁰. Toutefois, au moment où le présent rapport était rédigé, les accords bilatéraux étaient toujours en vigueur et un accord supplémentaire avait été négocié avec l’OTICE.

B. Organisation actuelle des services mixtes à Vienne

85. Les services mixtes mis en place au CIV ont pour origine les dispositions prises pour permettre à l’ONUDI de fournir divers services d’appui à l’ONUV et aux unités administratives de l’Organisation des Nations Unies qui ont été transférées en 1979 de New York et de Genève à Vienne. Dans un premier temps, ces services concernaient les finances, le personnel, les affaires juridiques, l’information, les services de conférence et les services généraux, et l’ONUDI s’est vu doter de postes administratifs supplémentaires pour faire face à ses tâches. Après la transformation de l’ONUDI en institution spécialisée en juin 1985, ses arrangements ont été modifiés et l’Organisation des Nations Unies a créé dans un premier temps des services spécialisés chargés de l’information et de personnel, les postes correspondants étant transférés de l’ONUDI à l’ONUV⁶¹. En ce qui concerne d’autres services mixtes comme les cours de langues, leur création était toutefois due à l’abandon des arrangements antérieurs concernant des services communs.

i) Services de conférence

86. Comme déjà indiqué, le Protocole d’accord de 1977 prévoyait que l’AIEA et l’ONUDI/Organisation des Nations Unies se dotent de services de conférence distincts et des arrangements ont été pris en vertu desquels l’ONUDI assurait le service des réunions des unités administratives de l’ONU à Vienne. Au moment de la transformation de l’ONUDI en institution spécialisée, le Secrétaire général a cependant déclaré qu’il avait l’intention de charger en temps utile l’ONUV d’assurer le service des réunions de l’ONU à Vienne⁶². Il était ainsi entendu qu’il pourrait y avoir, à terme, trois services de conférence distincts fonctionnant au CIV, ce à quoi le Corps commun d’inspection s’est énergiquement opposé à ce moment à cause des risques de double emploi et de gaspillage. Dans le rapport de 1984, le groupe a recommandé que le service de conférence mixte ONUDI/ONU continue d’exister dans la perspective de la création, à terme, d’un service de conférence unique au CIV sous la forme d’un service commun⁶³.

87. En formulant des observations sur le rapport du CCI, le Secrétaire général a déclaré n’avoir jamais cessé de considérer “l’unification des services de conférence comme un objectif désirable propre à réaliser le maximum d’efficacité et d’économie” et affirmé que “vu l’expérience qu’elle a acquise dans ce domaine ... l’Organisation des Nations Unies [était] disposée à se charger de fournir des services de conférence à toutes les organisations installées au Centre international de Vienne”⁶⁴. Le CCQAB a lui aussi approuvé l’idée d’un service de conférence unique, administré par l’ONU, à Vienne⁶⁵. Dans son rapport de septembre 1985, le Secrétaire général a fait des propositions après avoir pris l’avis de l’AIEA et de l’ONUDI, mais les deux

⁶⁰ “Report of the working group on cost-sharing of common services”, avril 1997, par. 11.

⁶¹ A/C.5/38/87, 7 décembre 1983.

⁶² Ibid., par. 15.

⁶³ JIU/REP/84/10, par. 71 à 73 et recommandation 5.

⁶⁴ A/39/520/Add.1, 26 novembre 1984, par. 18.

⁶⁵ A/39/733, 4 décembre 1984, par. 14.

organisations avaient exprimé des réserves⁶⁶. Tout ce que l'on a réussi à faire à ce moment c'est d'établir des services mixtes pour l'ONU et l'ONUDI, dont la première mettait en place un service mixte des réunions et de l'interprétation et la seconde un service mixte de traduction et des documents.

88. En 1986, l'ONUV, l'ONUDI et l'AIEA ont créé un comité consultatif mixte pour les services de conférence au CIV, qu'elles ont chargé d'entreprendre l'étude détaillée demandée par l'Assemblée générale. Le Comité n'a pu parvenir à un accord sur un service unique mais a jugé préférable de maintenir les services mixtes, conformément aux arrangements en vigueur, plutôt que de créer des services distincts⁶⁷. Considéré comme un objectif fondamental par l'Assemblée générale, un service de conférence unique administré par l'ONU au CIV demeurerait une "solution idéale du point de vue de la rentabilité" (A/RES/44/201 A du 21 décembre 1989), même s'il prenait de plus en plus la forme d'un service unifié de l'ONU et de l'ONUDI⁶⁸. À l'issue de consultations prolongées, un accord s'est fait en 1993 sur un service unifié de conférence de l'ONU et de l'ONUDI, qui serait administré par la première. Ce service a été mis en place en 1995, les services de traduction et de documentation étant transférés de l'ONUDI à l'ONU conformément à la résolution 49/237 de l'Assemblée générale du 31 mars 1995.

89. Depuis l'établissement de l'OTICE au CIV en 1997, l'ONU fournit aussi à cette organisation une gamme complète de services de conférence. Selon les statistiques communiquées à l'inspecteur par la Division des services administratifs et des services communs de l'ONUV, le nombre total des réunions dont le service a été assuré entre 1997 et 2000 a augmenté de 11 %. Les réunions dont le service a été assuré en 2000 se répartissaient comme suit: ONU – 72 %, OTICE – 14 %, ONUDI – 9 % et AIEA – 5 % (dans ce dernier cas, interprétation seulement). En ce qui concerne la traduction, la charge de travail s'est répartie en 2000 à raison de 82 % pour l'ONU, 11 % pour l'ONUDI et 7 % pour l'OTICE. Les statistiques existantes mettent aussi en lumière certains des problèmes que le fonctionnement des services de conférence pose à Vienne (et ailleurs), problèmes qui sont notamment dus aux fluctuations de la demande de services, au respect des délais de présentation et de distribution des documents, et aux écarts entre les prévisions et les documents effectivement présentés à la traduction. Comme pour les services de conférence, l'ONU a conclu avec chacune des organisations participantes un accord bilatéral sur la répartition des coûts, qui contient des dispositions tenant compte de la charge de travail pouvant être imputée à chaque organisation.

90. Il se pose toujours la question de savoir si les services de conférence à Vienne pourraient fonctionner d'une manière plus efficace et plus efficiente dans le cadre d'une structure unifiée, gérée par l'Organisation des Nations Unies, qui propose ces services à toutes les organisations sises à Vienne, y compris l'AIEA. Dans les résolutions mentionnées ci-dessus, l'Assemblée générale se prononce certainement sans équivoque en faveur de services unifiés de conférence et l'Organisation des Nations Unies dispose de toute évidence d'un mandat solide à cet égard. L'inspecteur est d'avis que l'unification pourrait permettre des économies considérables grâce, par exemple, à l'élimination de postes faisant double emploi, en particulier aux échelons les plus élevés. Il est conscient du fait que les consultations prolongées menées avec l'AIEA à la fin des années 1980 et au début des années 1990 n'ont pas permis de parvenir un accord sur cette question. Ce résultat peut être imputé, au moins en partie, à l'AIEA qui avait insisté, à cause de la nature spécialisée et technique de son activité, pour que les services de conférence soient assurés par son propre personnel. Cet argument pourrait sembler dénué de fondement, dans la mesure, en particulier, où l'ONUV fournit depuis 1997 des services de conférence à l'OTICE, organisme tout aussi technique et spécialisé, et que l'AIEA même a été prête à participer à des services communs d'interprétation.

⁶⁶ A/C.5/40/7, 23 septembre 1985, par. 5 et 29 et 30.

⁶⁷ A/C.5/49/24, 8 novembre 1994, par. 2.

⁶⁸ Voir les résolutions suivantes de l'Assemblée générale: 39/68 A, du 13 décembre 1984, par. 4 et 5; 44/201 A, du 21 décembre 1989, sect. VIII; 45/248 A, du 21 décembre 1990, sect. VIII; 48/218 C, du 23 décembre 1993, par. 7 et 8; 48/222 A, du 23 décembre 1993, par. 14.

ii) Cours de langues

91. En vertu du Protocole d'accord de 1977, l'ONUDI a été chargée des cours de langues, qui étaient un service commun jusqu'en 1993, année du retrait de l'AIEA. Les cours de langues ont continué comme service mixte de l'ONUDI et de l'ONUV, mais en 1996, face aux restrictions budgétaires, l'ONUDI a prévenu l'ONUV, en donnant un préavis d'un an, de son intention de supprimer le service. Étant donné que l'ONU est tenue de proposer à ses fonctionnaires des cours de langues, l'ONUV a créé à compter de juillet 1997 ses propres cours des six langues officielles, ainsi que d'allemand. Les coûts occasionnés par les services fournis aux personnes à la charge des fonctionnaires, au personnel de l'ONUDI et de l'OTICE et aux membres des missions des États Membres sont remboursés directement.

92. Parallèlement, l'AIEA organise ses propres cours de cinq des six langues officielles ainsi que d'allemand et de japonais. Par souci d'économie, le service a été sous-traité à une entreprise employant des professeurs de langues indépendants. La plupart des participants sont fonctionnaires de l'Agence, mais les cours sont également ouverts au personnel des autres organisations sises à Vienne et aux membres des missions permanentes.

93. L'organisation au CIV de cours de langues qui se chevauchent et se font en partie concurrence est de toute évidence contraire aux objectifs de la politique en matière de services communs exposée au chapitre premier ci-dessus, même si les effets stimulants de la concurrence peuvent avoir une influence positive sur la qualité du service, qui s'ajoute aux économies que le recours à une entreprise extérieure permet peut-être de réaliser. Ces avantages risquent cependant d'être réduits à zéro par le coût du chevauchement d'activités en particulier du cours de langues pour lesquelles le nombre d'intéressés est très petit, comme l'arabe et le russe. L'inspecteur a donc conclu qu'il faudrait sans tarder entreprendre un examen détaillé des coûts occasionnés par la tenue parallèle de cours de langues pour définir les modalités les plus efficaces d'organisation future de ces cours.

iii) Autres services mixtes

94. L'ONUV fournit, moyennant remboursement, des *services de communication* à l'ONUDI et à l'OTICE, qui concernent le téléphone, le fac-similé, le télex, le courrier, les messageries et la valise diplomatique. L'ONUDI fournit des *services mixtes de gestion des bâtiments* à certains services opérationnels – notamment des techniciens de conférence pour les salles de conférence et des techniciens de surface pour le nettoyage des locaux utilisés en commun – dont le coût n'est réparti qu'entre l'ONUV et l'ONUDI. La fourniture par l'ONUDI de *services audiovisuels* à l'ONUV remonte à l'époque où l'ONUDI assurait les services d'information pour l'ensemble des unités administratives de l'Organisation des Nations Unies établies au CIV. Lorsque l'on préparait la création, au cours de l'exercice biennal 1984-1985, d'un service d'information distinct de l'Organisation des Nations Unies, on a décidé qu'il n'y avait pas lieu de créer des installations audiovisuelles faisant double emploi, et ces installations sont actuellement utilisées à la fois par l'ONUDI et l'ONUV. L'ONUDI fournit à l'ONUV quelques *services d'informatique* (applications utilisées sur l'ordinateur central) mais ce système hérité du passé sera sous peu abandonné.

IV. ÉLARGISSEMENT DES SERVICES COMMUNS

95. L'ouverture récente d'une plus grande garderie au Centre international de Vienne montre que la coopération et la détermination des organisations participantes peuvent permettre de développer davantage les services communs. Cet exemple a cependant un caractère exceptionnel et sa réussite dépend en partie de l'intérêt du personnel pour l'élargissement du service. L'inspecteur a constaté peu d'enthousiasme chez les personnes interrogées dans le cadre du présent rapport pour proposer concrètement des domaines d'élargissement des services communs, leur réticence étant parfois justifiée par l'expérience passée. Le renforcement de services communs de conférence et de formation linguistique a déjà été examiné dans le chapitre précédent; d'autres domaines possibles d'élargissement sont étudiés ci-après.

A. Services d'achat

96. Pour ce qui est des services d'achat de matériel et de sous-traitance, une distinction est généralement établie entre les besoins liés à l'utilisation des bâtiments du siège et ceux liés aux programmes de recherche et de coopération technique. S'agissant de la première catégorie, l'AIEA a fourni un service commun d'achat, pendant plusieurs années, après l'installation de l'ONUDI à Vienne en 1967 et, lorsque le groupe de travail mixte a fait rapport en 1975, on a considéré que cet arrangement se poursuivrait. Pour ce qui est de la deuxième catégorie, l'AIEA et l'ONUDI ont chacune gardé des services distincts spécialisés dans les besoins de leurs programmes de fond et le groupe de travail mixte, tout en concluant que leur fusion n'aboutirait probablement pas à une réduction importante des coûts ni à une meilleure efficacité, a toutefois proposé d'examiner la question plus avant⁶⁹.

97. Lorsqu'elles se sont installées au CIV, les organisations avaient chacune leur propre service d'achat pour l'acquisition de matériel destiné au siège. Le Protocole d'accord de 1977 admettait que l'ONUDI et l'AIEA conservent des services d'achats distincts "dans l'avenir immédiat", mais précisait "qu'une étude devrait être entreprise en commun afin d'envisager la réorganisation, dans les meilleures conditions économiques possibles, d'un service commun d'achat de matériel et de fournitures destinés au Siège". Cette recommandation a été reprise dans le rapport du CCI de 1984⁷⁰. Toutefois, loin de rétablir ce service commun d'achat, les quatre organisations sises au CIV disposent chacune d'un service d'achat distinct fourni par leur organisme de services généraux d'appui. Par ailleurs, plusieurs arrangements communs ont été supprimés. Ainsi par exemple, jusqu'à une date récente, l'ONUSU et l'ONUDI disposaient d'un contrat commun de services d'agence de voyages, l'ONUDI et l'AIEA avaient un accord commun pour l'acquisition de fournitures de bureau et l'ONUDI effectuait en outre des achats pour le compte de l'Office pour le contrôle des drogues et la prévention du crime, tandis que l'OTICE utilisait les services d'achats de l'ONUSU et de l'ONUDI. Ces arrangements ont toutefois pris fin en raison de divers problèmes logistiques.

98. Il a été indiqué, lors des entrevues réalisées dans le cadre du présent rapport, qu'il était possible de justifier le maintien de services d'achats distincts, en particulier pour les fournitures de bureau, comme les stylos à bille et le papier pour photocopie, en s'appuyant sur des méthodes de gestion modernes, comme la livraison "juste à temps", qui permettent de réduire les coûts de stockage et le gaspillage. La solution consistant à charger une organisation particulière de fournir à une autre des services d'achat n'était guère attrayante à l'heure où les organisations réduisaient leurs effectifs, en particulier dans les domaines administratifs comme les services généraux d'appui, et où le remboursement du service figurait sous la rubrique "Revenus divers". Du point de vue de l'organisation bénéficiaire, il pouvait y avoir certains problèmes liés au contrôle de la qualité, aux coûts et au respect des délais de livraison, ce qui posait la question de la responsabilité et de l'obligation redditionnelle. Les différences entre les systèmes opérationnels et systèmes informatiques distincts des organisations sises à Vienne, ainsi que la nature

⁶⁹ "Rapport du groupe de travail AIEA/ONUDI...", op. cit., par. 19 a).

⁷⁰ "Protocole d'accord...", op. cit., sect. 7. c); JIU/REP/84/10, par. 83 et recommandation 3.

particulière des achats destinés aux projets de coopération technique, constituaient d'autres obstacles aux initiatives communes dans ce domaine.

99. Les personnes interrogées ont en général convenu qu'il fallait mettre en place des initiatives interinstitutions plus larges, comme le Bureau des services d'achats interorganisations (BSAI) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et il a été fait allusion aux contrats très avantageux négociés par le BSAI pour certains logiciels standard. Toutefois, la conclusion d'autres arrangements de coopération au niveau local ne suscitait apparemment guère d'intérêt, même à l'ONUV, qui avait été priée par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) en 1999 d'identifier d'autres domaines où les achats effectués en commun par les autres organismes ayant leur siège à Vienne, par exemple pour les fournitures de bureau, "permettraient de réduire le coût global des biens et services fournis" et de prendre les mesures qui s'imposaient⁷¹. Il convient de noter que de véritables progrès ont été réalisés à New York, en matière d'achats effectués en commun, notamment pour le papier et les fournitures de bureau, la location de photocopieuses et les services de voyage⁷². Ces initiatives ont été partagées avec le Groupe de travail des achats interorganisations et permettront peut-être de raviver l'intérêt des organisations sises à Vienne. L'inspecteur est d'avis qu'il faudrait redoubler d'efforts pour rechercher les économies pouvant découler d'arrangements d'achats communs, en particulier pour le matériel et les fournitures de bureau, et qu'un groupe de travail mixte devrait être établi à cette fin.

B. Technologies de l'information et télécommunications

100. En théorie, un large éventail de services communs dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications pourrait être fourni. En pratique, ces services sont limités à l'utilisation commune de l'ordinateur central de l'AIEA. Avant l'installation au CIV, un accord conclu entre l'AIEA et l'ONUDI a donné à l'ONUDI accès à ce service sur la base d'un arrangement de recouvrement des coûts. Les services d'informatique assurés par l'AIEA portaient sur la conversion de données et le traitement de données électroniques. Dans le cadre du Protocole d'accord de 1977, il a été convenu que l'ONUDI continuerait de recourir à l'AIEA pour ces services et qu'il serait créé un groupe permanent de coordination composé de représentants de chaque organisation pour décider des questions concernant le coût des services fournis et de l'ordre de priorité des travaux. L'ONUDI a été de moins en moins satisfaite des services en question et de la politique d'acquisition de matériel informatique de l'AIEA et, au début des années 1990, elle a décidé d'installer son propre ordinateur central. En l'occurrence, cette décision s'est avérée une erreur coûteuse. L'ONUDI a fini par abandonner son ordinateur central et est revenue aux services de l'AIEA.

101. L'évolution rapide de l'informatique au cours des 25 dernières années, notamment le passage d'un système centralisé à une informatique répartie en ordinateurs de bureau, a modifié certaines hypothèses de base concernant la fourniture de services informatiques communs. À l'heure actuelle, l'ONUDI recourt encore aux services d'ordinateur central de l'AIEA, mais cet arrangement arrivera à son terme à la fin de 2003. Avec l'installation du progiciel "Agresso", les systèmes financiers de l'ONUDI sont déjà passés de l'ordinateur central à des serveurs indépendants et les systèmes du personnel suivront la même voie lorsqu'un progiciel aura été sélectionné et qu'il sera opérationnel. Les possibilités de services communs de technologies de l'information et de télécommunications sont toutefois nombreuses et il faudrait les examiner dans le détail pour déterminer quelles sont les économies d'échelle réalisables et partager des données d'expérience précieuses (et acquises à grands frais). Il s'agit notamment des services destinés aux utilisateurs (appui technique et service d'assistance informatique, pour les produits standard), du centre commun de données relatives à la localisation du matériel informatique essentiel (serveurs, réseaux de zones de mémoire, routeurs, etc.), de la fourniture de services Internet, de la reprise après sinistre et, dans une mesure croissante, des pratiques de sécurité et leur application.

⁷¹ A/54/157, 30 juin 1999, par. 140.

⁷² A/57/176, 2 juillet 2002, par. 10 à 14 et 16 à 18.

102. On a récemment procédé au sein de l'ONUV à une rationalisation des moyens dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications afin de supprimer les doubles emplois et la Section de la technologie de l'information de l'ONUV appuie à présent tous les programmes/services du CIV, y compris l'Office pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (OCDPC). Les administrateurs des technologies de l'information et des télécommunications de l'AIEA, de l'ONUDI et de l'ONUV ont toutefois indiqué que, s'agissant de la fourniture de services communs, les organisations accusaient un recul et que certaines initiatives récentes avaient échoué. Ainsi, par exemple, l'AIEA avait d'abord fourni un seul itinéraire Internet pour l'ensemble du CIV, mais il existe désormais quatre itinéraires différents, ce qui semble indiquer une utilisation insuffisante de la capacité de transmission ou des lignes de réserve trop nombreuses. Il y a quatre contrats distincts avec des fournisseurs d'accès Internet, dont deux au moins avec le même fournisseur. Dans le même ordre d'idées, l'AIEA a, à l'origine, fourni des services communs de sécurité, mais à présent chaque organisation a mis en place sa propre barrière de sécurité, gérée par son personnel. Il est important de reconnaître que des niveaux de sécurité plus élevés seront requis par diverses unités opérationnelles, mais il est probable que l'ensemble des services tireraient parti des politiques et opérations entreprises par les utilisateurs les plus exigeants.

103. Le seul exemple de progrès positif mentionné a trait au prochain recâblage du CIV au cours du programme de désamiantage. Grâce à une bonne coopération interinstitutions au niveau de l'exécution, les organisations sont convenues de normes techniques pour l'installation d'un système de câblage commun qui répondra aux besoins de l'ensemble des organisations. Il s'agit là d'une bonne occasion d'intégrer davantage les services et les centres de données communs. L'inspecteur a conclu que les organisations sises à Vienne devraient mettre en place un groupe de travail mixte sur les technologies de l'information et les télécommunications pour examiner les moyens de partager les données d'expérience et de tirer parti des possibilités offertes.

C. Gestion des ressources humaines

104. Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, les services communs de conseil aux membres du personnel, de logement et de cours de langues qui existaient à Vienne ont été supprimés. Le poste à temps plein de conseiller du personnel attaché au service médical commun de l'AIEA a été supprimé et chaque organisation dispose à présent d'arrangements contractuels distincts pour offrir ce service à temps partiel. Le Service du logement de l'AIEA a également cessé de fonctionner en tant que service commun. Les fonctionnaires concernés semblent toutefois souhaiter le rétablissement de ces services communs.

105. De même, les personnes interrogées dans le cadre du présent rapport ont apporté leur appui, parfois assorti de réserves, à la possibilité d'organiser des services communs dans le domaine du recrutement. Les exemples cités ont été notamment un service commun d'examen pour le recrutement des agents des services généraux en vue d'éliminer les doubles emplois, veiller à la cohérence en matière d'examen et d'évaluation et faciliter la mise en place d'une liste centralisée de lauréats, ainsi qu'un service commun de classement des emplois pour les agents des services généraux et éventuellement pour les administrateurs.

106. Il semble également possible de mettre en place un service commun dans le domaine de l'assurance médicale. L'ONUDI/ONUV, l'AIEA et l'OTICE ont actuellement trois polices distinctes auprès de la même compagnie. Selon les informations données à l'inspecteur, une étude comparative a fait ressortir de légères différences entre les trois polices en matière de prestations mais des différences plus importantes quant à la structure des cotisations. Cette situation devrait être examinée dans l'optique de l'adoption d'une police d'assurance médicale unique administrée par un service central qui conseillerait tous les membres du personnel du CIV.

107. Les réserves exprimées quant à la possibilité de créer des services communs de recrutement et d'administration du personnel portaient en général sur les différences, en matière de statut, de règlements et de procédures relatifs au personnel, existant entre les organisations. Bien que chacune suive les directives de la Commission de la fonction publique internationale, les différences de politique et de procédures en

matière de gestion des ressources humaines rendraient l'administration commune de ces services plus complexe et exigeraient, de la part des administrateurs du personnel, un tel degré de spécialisation que les avantages potentiels risqueraient d'être neutralisés. Toutefois, de l'avis de l'inspecteur, il ne s'agit pas là d'un problème important car la spécialisation et la division du travail sont déjà une pratique courante dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Comme pour tout service commun, la réussite dépend dans une large mesure de l'engagement résolu et de la ferme volonté des hauts responsables concernés. L'inspecteur encourage les chefs des services de gestion des ressources humaines des organisations sises à Vienne à examiner les conditions nécessaires à la création de services communs dans les domaines susmentionnés et à présenter au Comité consultatif sur les services communs des propositions à examiner dans l'optique de leur mise en place rapide.

D. Services financiers

108. Bien que la Section des finances et du budget fournisse certains services financiers aux programmes des Nations Unies et autres services, les principaux occupants du CIV n'ont pas mis en place de services financiers communs. Lorsque l'OTICE s'est installée au CIV en 1997, l'AIEA a fourni les services financiers pendant une courte période et des pourparlers ont eu lieu avec l'ONUV, mais il n'a pas été possible de conclure des arrangements satisfaisants. Outre les problèmes spécifiques comme le contrôle de la qualité, les règlements financiers divergents des différentes organisations, ainsi que les divers systèmes intégrés de gestion financière seraient à l'origine de l'absence de progrès dans ce domaine.

109. Il semble toutefois y avoir une bonne interaction entre les directeurs des services financiers des organisations sises au CIV, dans des domaines d'intérêt commun, en particulier s'agissant des arrangements de recouvrement des coûts et de facturation des services communs existants, qui sont souvent cités comme des exemples de bonne pratique. Ces relations de coopération devraient faciliter la collaboration future, éventuellement dans le domaine des opérations de trésorerie, où des travaux préparatoires ont déjà été réalisés par l'un des groupes de travail de l'équipe spéciale du Secrétaire général sur les services communs (Groupe technique de travail sur les services financiers) en vue d'élaborer les politiques et directives communes avant, peut-être, de réaliser des opérations de trésorerie communes⁷³. En s'inspirant de cette initiative, on pourrait constituer un groupe de travail semblable à Vienne.

E. Services de l'information

110. Le Service de l'information des Nations Unies à Vienne fournit des services d'information au public pour toutes les organisations sises à Vienne et peut, dans ce sens, déjà être considéré comme un service commun. Ses principales activités consistent notamment en un Service des visites et des services destinés à la presse, comme l'accréditation et des réunions d'information. Toutefois, les coûts du Service de l'information à Vienne ne sont pas répartis entre les différentes organisations sises au CIV, contrairement aux autres services communs; le Service de l'information est actuellement financé par le budget du Département de l'information des Nations Unies. Les services fournis ne sont pas aussi complets qu'à Genève, en raison des contraintes budgétaires et, à l'heure actuelle, le Service de l'information ne peut couvrir toutes les réunions des organisations sises à Vienne ni assurer le fonctionnement de son studio de télévision. L'inspecteur croit savoir que le Comité consultatif sur les services communs a, par le passé, examiné un arrangement de recouvrement des coûts pour le Service de l'information mais aucun accord n'a été conclu.

111. Tant l'ONUDI que l'AIEA mènent par ailleurs des activités d'information de leur propre chef. À l'ONUDI, le Cabinet du Directeur général comprend un petit groupe chargé de la communication et de l'information, dirigé par un conseiller spécial. À l'AIEA, l'information est un programme à part entière qui inclut notamment les relations avec les médias, la communication avec la société civile, les publications et le

⁷³ A/55/461, 9 octobre 2000, par. 33 à 35; A/57/176, 2 juillet 2002, par. 24.

matériel audiovisuel. En vertu de l'accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et l'Agence internationale de l'énergie atomique, les deux organisations "coopéreront dans le domaine de l'information, afin d'éviter que leurs services ne fassent double emploi ou ne soient trop onéreux et, le cas échéant, afin d'établir des services communs ou mixtes dans ce domaine" (résolution 1145 (XII), art. XVII). L'inspecteur est d'avis qu'à Vienne il serait peut-être possible d'utiliser plus efficacement les ressources consacrées à l'information et il suggère que les organisations sises à Vienne mettent en place un groupe de travail pour examiner les arrangements actuels en vue de déterminer quels sont les installations et services qui font double emploi et d'envisager d'éventuelles synergies pour la création d'un véritable service d'information commun.

V. SUPPRESSION D'UN SERVICE COMMUN: ÉTUDE DE CAS DE LA BIBLIOTHÈQUE DU CIV

A. Service commun de bibliothèque

112. Le Protocole d'accord de 1977 a attribué à l'AIEA la direction générale du Service de bibliothèque. Il a envisagé un service commun d'acquisitions et de bibliothéconomie, un service commun de formation théorique et pratique de bibliothécaires originaires des États Membres des deux organisations et trois services distincts de lecture (un pour l'AIEA, un pour l'ONUDI et un autre pour les documents de l'Organisation des Nations Unies)⁷⁴.

113. Comme précisé dans le document relatif aux Programme et budget de l'Agence pour 1999-2000, les services de bibliothèque ont pour objet de "fournir, dans le cadre d'un service commun, un appui en matière d'information aux organisations installées au CIV, au personnel des missions permanentes à Vienne et aux participants inscrits aux réunions tenues au CIV grâce aux moyens suivants: collections d'ouvrages et de revues, services de référence, bases de données commerciales, prêts interbibliothèques, matériels audiovisuels et services d'information individualisés; et de prêter des matériels audiovisuels à tout établissement dans les États Membres (ce service est destiné exclusivement aux États Membres de l'Agence)"⁷⁵. Les grandes tendances identifiées pour l'exercice biennal étaient les suivantes: meilleur accès à la documentation publiée sous forme électronique, refonte des processus relatifs à la bibliothèque dans le contexte de la communication électronique et améliorations afin de permettre au personnel de trouver plus rapidement les renseignements qu'il recherche et de "répondre aux besoins des utilisateurs de façon aussi efficiente que possible".

114. Le budget ordinaire de l'AIEA pour 2000 (dernier budget dans lequel la bibliothèque du CIV était un service commun à part entière) estimait les services de bibliothèque à quelque 3,7 millions de dollars et les besoins en effectifs à 14 (4 administrateurs et 10 agents des services généraux)⁷⁶. Les coûts du service de bibliothèque imputés aux utilisateurs comprenaient trois éléments: une partie du budget commun; les coûts directs attribuables à chaque utilisateur pour des documents précis; et une part des coûts relatifs au traitement des données. Le budget commun (coûts fixes), qui couvre les effectifs, l'équipement, le matériel de bibliothèque commun et les dépenses générales de fonctionnement, était réparti entre les organisations participantes en fonction du nombre d'administrateurs de chaque organisation au 31 décembre de l'année précédente.

115. Pour ce qui est des directives relatives à la gestion, l'AIEA avait prévu, en 1980, la création d'un comité consultatif relatif aux services de bibliothèque, mais il semble que ce dernier n'ait jamais eu d'activité. En application d'une recommandation formulée dans un rapport de contrôle interne de l'AIEA en avril 1995, un comité consultatif mixte de gestion des services de bibliothèque au CIV a été créé en octobre 1998 par l'AIEA, l'ONUDI, l'ONUSU et l'OTICE "pour coordonner, au niveau supérieur de gestion, la fourniture ... de conseils et de recommandations afin de faire en sorte que les services [de bibliothèque] concordent avec les stratégies et les objectifs des organisations"⁷⁷. En vertu de son mandat, le Comité consultatif mixte de gestion des services de bibliothèque devait tenir au moins deux réunions par an, mais les comptes rendus montrent qu'il n'a tenu qu'une réunion en 1999, aucune en 2000 et une en 2001.

B. Évaluation des services communs de bibliothèque au CIV

116. Le rapport de 1984 du Corps commun d'inspection relatif aux services communs du CIV indiquait déjà que les services communs de bibliothèque connaissaient des problèmes. Il en identifiait toute une série dont

⁷⁴ "Protocole d'accord...", op. cit., sect. 12.

⁷⁵ "Programme et budget de l'Agence pour 1999-2000", GC(42)/7, août 1998, sect. 2.4.

⁷⁶ "Programme et budget de l'Agence pour 2000", GC(43)/6, août 1999, tableaux 66 et 76.

⁷⁷ "Terms of reference for the Joint Management Consultative Committee on the VIC library services", 2 novembre 1999.

les suivants: le fait que de petits services spécialisés de l'ONU avaient dû se constituer leurs propres collections d'ouvrages spécialisés, en raison de la carence du service de bibliothèque, des doutes quant à la qualité fondamentale des acquisitions de la bibliothèque et une participation insuffisante des utilisateurs du CIV aux décisions importantes concernant la gestion de la bibliothèque. Certains utilisateurs estimaient en outre que les services fournis n'étaient pas à la mesure de ce qu'ils leur coûtaient⁷⁸.

117. Le rapport du Corps commun d'inspection de 1984 mentionnait par ailleurs que la formule de participation aux coûts, qui répartissait les dépenses de fonctionnement de la bibliothèque en fonction du nombre de fonctionnaires ayant rang d'administrateur dans les organisations participantes, n'était pas objective car d'autres fonctionnaires qui n'avaient pas rang d'administrateur utilisaient aussi les services de bibliothèque⁷⁹. Tout en reconnaissant qu'une méthode de répartition des coûts en fonction du nombre d'administrateurs était monnaie courante dans des organisations comparables, l'étude réalisée par des consultants en 1996 recommandait que la bibliothèque du CIV "envisage de rassembler des données sur l'utilisation effective de ses installations et de ses services à compter de 1996"⁸⁰. Ces données seraient utiles à des fins de planification et pourraient à l'avenir servir de base pour établir des méthodes de répartition des coûts.

118. Les services de bibliothèque du CIV ont fait l'objet d'une grande attention au cours des dernières années: audit interne en 1995, enquête sur les besoins des utilisateurs en 1996 et analyse coûts-avantages en 1997-1998, ces deux dernières évaluations ayant été effectuées par des consultants externes. L'enquête ne semblait pas révéler d'insatisfaction importante vis-à-vis des services de bibliothèque du CIV en général, tandis que la facilité d'accès à un service d'information était considérée comme une exigence essentielle par les personnes interrogées, Internet jouant d'ores et déjà un rôle important⁸¹. S'agissant des coûts et avantages, il est ressorti de l'étude que, comparés aux données normatives, les services de bibliothèque du CIV étaient onéreux (facteur d'au moins 1,6/1) principalement en raison des salaires élevés à l'ONU⁸². Toutefois, les données normatives laissaient aussi penser que le rapport entre les coûts de la fourniture et de l'utilisation des services communs de bibliothèque du CIV et les avantages aurait pu être de l'ordre de 1/5.

119. À la suite de l'étude coûts-avantages, le système d'évaluation de l'exécution des programmes de l'AIEA a recommandé certaines mesures concernant l'efficacité, notamment les suivantes: réduction importante de l'acheminement de périodiques sur support papier; réduction du nombre d'abonnements à des périodiques; amélioration de l'accès électronique aux informations; et contrôle annuel de la satisfaction des usagers vis-à-vis des services d'information courante. Par ailleurs, des groupes consultatifs d'experts en bibliothèque ont été mis en place à l'AIEA, à l'ONUV et à l'OTICE en vue d'une meilleure utilisation des fonds. Malgré ces mesures et la volonté des organisations participantes d'effectuer en 1999 un audit général commun du service, le dégageement progressif des services communs de bibliothèque a commencé à la fin de 2000.

C. Retrait progressif

i) ONUDI

120. L'ONUDI a été la première organisation participante à se retirer de la bibliothèque du CIV. Confronté à de graves contraintes budgétaires et compte tenu de la faible utilisation de la bibliothèque par les membres du personnel de l'ONUDI, le Directeur général a décidé, à la fin de 1998, que l'ONUDI mettrait un terme à

⁷⁸ JIU/REP/84/10, par. 35 et 36.

⁷⁹ Ibid., par. 38.

⁸⁰ "Vienna International Centre...", op. cit., par. 25 à 28.

⁸¹ "A cost-benefit analysis of the library services at the Vienna International Centre", Library Research Center, Université de l'Illinois, mai 1998, résumé, p. 3.

⁸² Les données normatives sont issues de 23 enquêtes sur les utilisateurs de bibliothèques spécialisées d'administrations publiques ou de grandes entreprises aux États-Unis. Ibid., p. 4.

sa participation sauf si des arrangements satisfaisants pouvaient être conclus. Cette décision reposait en partie sur les conclusions de l'analyse relative à l'utilisation de la bibliothèque du CIV par les membres du personnel de l'ONUDI, réalisée en mars 1998 par le groupe d'évaluation de l'ONUDI, selon lesquelles le rapport coûts-avantages était trop élevé, en particulier s'agissant des coûts fixes communs. Si des mesures immédiates pouvaient être (et ont été) appliquées pour réduire les coûts directs de la bibliothèque pour l'ONUDI, essentiellement par une réduction substantielle du nombre d'abonnements à des périodiques, l'Organisation n'a pas pu, à court terme, agir sur le total des coûts fixes ni sur sa quote-part, établie à partir de la formule de partage des coûts convenue.

121. Comme les deux études ont été réalisées plus ou moins au même moment, l'étude interne de l'ONUDI n'a bien entendu pas pu faire référence à l'analyse et aux conclusions de l'enquête relative aux coûts-avantages mentionnée plus haut, effectuée à la demande de l'AIEA. Par la suite, l'AIEA a tenté de réfuter certaines données statistiques et estimations de coûts de l'étude de l'ONUDI, ainsi que certaines de ses conclusions et recommandations, en s'appuyant sur l'analyse relative aux coûts-avantages. L'ONUDI a toutefois fermement défendu sa position. L'examen des études en question fait clairement apparaître que l'utilisation de méthodes différentes pour certaines questions cruciales a abouti à des conclusions différentes. Ainsi, par exemple, l'ONUDI a estimé que sa quote-part de coûts fixes pour 1997 était en moyenne d'environ 3 000 dollars par utilisateur membre du personnel de l'ONUDI, cette évaluation reposant sur ses constatations relatives à l'utilisation effective de la bibliothèque par le personnel (administrateurs et agents des services généraux) pendant une période de quatre ans minimum. Par contre, l'AIEA a utilisé le nombre réel de membres du personnel dans l'ensemble de la communauté des utilisateurs (administrateurs, plus agents de la classe G6 et au-delà, de l'ensemble des organisations participantes) pour arriver à quelque 1 100 dollars par membre de la communauté des utilisateurs⁸³. Ces différences proviennent d'une interprétation différente du terme "utilisateur de la bibliothèque".

122. Il convient de noter qu'en 2000, suite à une observation d'audit, l'ONUDI a cité le chiffre de 3 000 dollars comme étant le coût annuel moyen de la bibliothèque [commune] par administrateur de l'ONUDI (et non par utilisateur membre du personnel de l'ONUDI, comme mentionné plus haut), et l'a comparé à celui de 1 660 dollars, représentant le coût annuel moyen prévu de la bibliothèque [de l'ONUDI] par administrateur pour la période 2001-2003. Si ce chiffre de 3 000 dollars provenait de l'analyse réalisée par l'ONUDI en mars 1998, il semble avoir été utilisé de façon incorrecte dans la réponse à l'observation d'audit. La décision de l'ONUDI de se retirer du service commun de bibliothèque reposant principalement sur cette comparaison des coûts, la méthode utilisée aurait dû être rigoureuse et sans ambiguïté⁸⁴. À cet égard, la comparaison des coûts relatifs à la bibliothèque pour la période 1992-2003 en termes de totaux annuels plutôt que de moyennes annuelles n'a guère été utile⁸⁵.

123. L'étude interne de l'ONUDI a reconnu qu'il était essentiel que l'Organisation continue d'avoir accès à une bibliothèque, soit en poursuivant avec le service actuel, soit en adoptant une autre solution. Il a été recommandé d'examiner la possibilité d'une bibliothèque autonome de l'ONUDI, ultra-moderne et virtuelle, option qui a finalement été retenue. Outre les justifications quelque peu douteuses concernant les coûts, examinés plus haut, on a fait valoir qu'un meilleur accès à la bibliothèque et aux services d'information dans le bâtiment de l'ONUDI et une plus large diffusion d'informations par voie électronique conduiraient à une utilisation accrue des ressources et, partant, à une meilleure productivité des membres du personnel. L'ONUDI a avisé officiellement l'AIEA de son retrait des services communs de bibliothèque à compter du 1^{er} janvier 2001 et, avec la coopération et l'assistance du personnel de la bibliothèque du CIV, elle a entrepris de mettre en place son propre Centre bibliothèque et gestion des connaissances.

⁸³ L'ONUDI a retenu le chiffre de 202 utilisateurs de la bibliothèque membres du personnel de l'ONUDI et une quote-part des coûts relatifs à la bibliothèque pour 1997 de 652 700 dollars, ce qui donne une moyenne de 3 231 dollars par utilisateur; l'AIEA a retenu le chiffre de 2 733 utilisateurs et un budget commun total de 3 117 000 dollars, ce qui donne une moyenne de 1 141 dollars par utilisateur.

⁸⁴ "Audit observation CF/2000-08, UNIDO library", UNIDO inter-office memorandum, 21 décembre 2000.

⁸⁵ Ibid., annexe I.

124. L'évaluation des coûts et avantages globaux de la décision de l'ONUDI de mettre en place sa propre bibliothèque sort du cadre de la présente étude, mais il convient de soulever certaines questions quant au rapport coût-efficacité. L'une d'elles a trait à la duplication probable des services de référence et des services en ligne, qui risque d'augmenter avec le temps. Une autre concerne la décision de l'ONUDI de faire fonctionner le Service de bibliothèque avec des effectifs très restreints, ce qui pourrait s'avérer non viable. On peut par ailleurs s'interroger sur la transparence des coûts liés à la bibliothèque, certaines fonctions (budget, acquisition et contrats) devant être exécutées par un autre service.

125. Sur la base des documents publics, il n'est pas possible d'évaluer les incidences financières directes de la décision de l'ONUDI de créer son propre service de bibliothèque. L'Organisation s'est retirée des services de bibliothèque communs du CIV au cours de l'exercice biennal 2000-2001, mais le document relatif au programme et budgets pour 2002-2003 ne fait pas référence à ce changement, ni en termes de réduction budgétaire de la contribution aux services communs, ni en termes de prévision des dépenses pour la mise en place d'une bibliothèque distincte pour l'ONUDI⁸⁶. À vrai dire, le terme "bibliothèque" ne figure nulle part dans ce document. Il est inquiétant de constater que cette décision n'a pas été présentée en tant que proposition budgétaire aux organes délibérants de l'ONUDI pour examen, bien qu'elle ait des incidences sur la participation des organisations du système des Nations Unies à l'élargissement des services communs dans le contexte du programme de réforme, comme souligné dans le chapitre premier plus haut, ainsi que des incidences financières pour les organisations sises à Vienne.

ii) OTICE

126. Compte tenu du retrait éminent de l'ONUDI, des discussions ont été entamées en 2000 entre l'AIEA, l'ONUSV et l'OTICE en vue de recentrer les activités futures de la bibliothèque du CIV pour répondre aux besoins de l'ONUSV et de l'OTICE d'une manière rentable. Toutefois, au début de 2001, l'OTICE a aussi fait part de son intention de se retirer à compter du 9 février 2002, les discussions tenues avec l'AIEA n'ayant pas permis de dégager une solution acceptable, c'est-à-dire des services adaptés à ses besoins à un prix abordable. L'OTICE prévoyait d'avoir plutôt recours aux services d'un consultant pour mettre en place sa propre bibliothèque en ligne, qui fournirait à son personnel un accès aux revues scientifiques et techniques dont il a besoin.

iii) ONUSV

127. Suite à la notification de l'OTICE, l'ONUSV a demandé, dans un mémorandum à l'AIEA daté du 23 février 2001, la création d'un petit groupe de travail mixte pour examiner les services de bibliothèque du CIV dispensés à l'ONUSV pour 2001 et au-delà. L'ONUSV s'inquiétait en particulier de la proposition de budget de l'AIEA concernant la bibliothèque du CIV pour 2001, qui ne semblait pas refléter pleinement les décisions de réduction de services, les réductions concrètes d'effectifs ou les modifications des taux de change. Elle soulignait en outre que les sommes réclamées par l'AIEA pour l'utilisation des services de bibliothèque en 2001 avaient considérablement augmenté alors que le Siège de New York avait réduit de 22 % le budget de l'ONUSV à ce titre pour compenser une hausse du dollar. L'ONUSV estimait subir un déficit de quelque 250 000 dollars au titre de sa contribution aux services communs de bibliothèque pour 2001 et un déficit pour l'exercice biennal de près de 30 000 dollars au titre de sa quote-part dans les dépenses relatives au traitement des données de la bibliothèque. Dans sa réponse à l'ONUSV datée du 31 mai 2001, l'AIEA a indiqué que l'analyse qu'elle avait effectuée avait abouti à la conclusion inverse: la contribution de l'ONUSV aux charges de bibliothèque pour 2001 serait en fait inférieure de 43 000 dollars

⁸⁶ Le document relatif au programme et budgets 2002-2003 présente pour la première fois les contributions aux services communs dans le cadre d'un grand programme distinct (H: coûts indirects); des changements importants sont indiqués s'agissant d'autres services communs, mais il n'est pas fait mention du retrait de l'ONUDI des services communs de bibliothèque. "Programme et budgets, 2002-2003", IDB.24/3-PBC.17/3, 16 mars 2001, p. 76 et 77.

à celle de 2000. L'une des raisons avancées par l'AIEA pour expliquer ces résultats contraires était que les deux organisations utilisaient des taux de change différents à des fins budgétaires⁸⁷.

128. En avril 2001, l'ONU a conclu qu'elle devrait peut-être également se retirer des services communs de bibliothèque. Dans l'intervalle, l'analyse réalisée par l'AIEA l'avait amenée à conclure qu'elle n'était plus à même de faire fonctionner la bibliothèque en tant que service commun pour deux usagers seulement et, dans son mémorandum de mai 2001, elle a prié l'ONU de lui faire part officiellement de son intention de se retirer. L'ONU a signifié son intention de se retirer le 23 juillet 2001 et un groupe de travail mixte AIEA/ONU a été constitué pour superviser la transition et le transfert d'actifs.

129. L'ONU applique actuellement une approche décentralisée pour la fourniture de services de bibliothèque internes, en s'appuyant sur les collections existantes des bureaux fonctionnels de l'ONU et de l'OCDE, et en recourant largement aux informations accessibles sur le Web. Il est envisagé que ces petites bibliothèques s'appuient mutuellement par des prêts et le partage de catalogues électroniques, tandis que les acquisitions et abonnements seront traités par le personnel existant. Grâce à cette nouvelle approche, les décisions relatives à l'utilisation des fonds au titre de la bibliothèque seront prises par les utilisateurs et les frais généraux pourront être réduits. Selon les estimations, environ 30 % du budget consacré aux services de bibliothèque servira à financer les abonnements à des publications et des banques de données électroniques, ainsi que les prêts interbibliothèques et le reste sera réparti entre les programmes de fond.

130. Il convient de noter qu'en envisageant les solutions possibles concernant la bibliothèque au CIV, l'étude coûts-avantages de 1998 concluait que l'option de la décentralisation vers des collections spécialisées au sein de services/départements était faisable mais pas du tout souhaitable d'un point de vue économique, en citant à l'appui de sa thèse la bibliothèque de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international. C'est toutefois cette solution qu'appliquent, à des degrés divers, l'ONU, l'ONUDI et l'OTICE.

D. Suppression d'un service commun: enseignements tirés

131. Suite au démantèlement des services communs de bibliothèque, les organisations sises à Vienne sont passées d'un fournisseur de service de bibliothèque unique à quatre services de bibliothèque distincts. Cette situation est contraire à l'esprit, et probablement à la lettre, des accords régissant les relations de coopération administrative, mentionnés au paragraphe 2 ci-dessus. Il s'agit en outre d'un retour en arrière en termes de rationalité économique, du moins à long terme. On peut toutefois en tirer des enseignements a posteriori, qui pourront être appliqués dans d'autres domaines, et qui sont résumés ci-après.

Facteurs coûts

132. Il ressort de l'analyse qui précède que les facteurs coûts ont joué un rôle essentiel pour justifier le retrait des services communs de bibliothèque. Il s'agissait principalement du montant du budget fixe destiné aux services communs et du manque de transparence concernant certaines composantes de ce budget. L'AIEA établissait chaque année le montant du budget relatif aux services de bibliothèque et en informait les organisations participantes. Les représentants de celles-ci ont exprimé leur mécontentement à cet égard lors de leur entrevue avec l'inspecteur, évoquant en particulier l'absence de contrôle budgétaire et la question connexe de l'obligation de rendre compte. Des consultations préalables et un meilleur partage de l'information auraient dû faire partie intégrante de ce processus.

133. La question de la pertinence de la formule de partage des coûts a déjà été soulevée par le Corps commun d'inspection en 1984 ainsi que par les experts ayant effectué une étude en 1996 concernant le partage des coûts relatifs aux services communs. Comme noté plus haut, il avait été recommandé dans cette

⁸⁷ L'AIEA a indiqué que le budget de l'ONU relatif à la bibliothèque pour 2001 reposait sur un taux de change de 16,30 schillings autrichiens pour 1 dollar, alors que celui de l'AIEA était fondé sur un taux de 12,70 schillings autrichiens pour 1 dollar.

étude de recueillir des données concernant l'utilisation effective des services de bibliothèque en vue de réexaminer la formule de partage des coûts, mais cela n'a pas été fait et l'occasion a été manquée.

134. Les programmes récents de réforme des organisations du système des Nations Unies sont axés sur l'efficacité et l'utilisation rationnelle des ressources et tous les volets du budget ont fait l'objet d'un examen minutieux. Tel a été en particulier le cas à l'ONUDI qui, confrontée à une crise financière grave, a dû immédiatement et considérablement réduire son budget en 1996-1997 et 1998-1999, et effectuer une restructuration importante. Les documents budgétaires montrent que les économies réalisées étaient relativement plus importantes pour les services administratifs, y compris les services communs et conjoints⁸⁸. Dans de telles circonstances, il n'est peut-être pas surprenant que les services d'information et de bibliothèque soient devenus la cible des économies. Toutefois, s'il est vrai que l'ONUDI a été confrontée à un bouleversement externe particulièrement important, il n'en reste pas moins que les organisations qui doivent réduire leurs dépenses chercheront d'abord à économiser sur les services administratifs en vue de protéger leurs programmes de fond, et cela d'autant plus si le budget de ces services est établi par une autre organisation prestataire de services communs. Paradoxalement, les mesures de réforme pourraient contribuer à la disparition des services communs.

Facteurs au niveau des services

135. Comme indiqué précédemment, bien que les études réalisées en 1996 et en 1997/1998 ne semblent pas indiquer de mécontentement particulier vis-à-vis des services fournis, il semble que les services de bibliothèque du CIV aient eu du mal à adapter leurs méthodes de gestion de l'information et des connaissances, en particulier aux moyens de diffusion électronique. Il s'agissait en général de problèmes techniques liés à l'interconnectivité et à l'accès, qui exigeaient une approche coordonnée à long terme de la part de l'ensemble des participants, mais ceux-ci percevaient le besoin de solutions plus immédiates⁸⁹. Ainsi, par exemple, l'ONUDI a estimé que ses nouveaux besoins en matière de programme découlant de son processus de réforme exigeaient une nouvelle approche de la gestion de l'information, notamment la création d'une bibliothèque virtuelle. Les services d'information électronique ont été un élément essentiel des mesures prises à titre individuel par les organisations participantes.

136. La transparence des services fournis dans le cadre du budget fixe commun des services de bibliothèque du CIV était un autre sujet de discord, les organisations participantes étant mal à l'aise à l'égard de la répartition proportionnelle des fonds. Ces réserves, qui ont été exprimées au cours des discussions sur l'utilisation des fonds communs relatifs aux services de bibliothèque lors de la deuxième réunion du Comité consultatif mixte de gestion des services de bibliothèque en mai 1999, indiquaient non seulement un manque de confiance quant à l'utilisation des fonds, mais également peut-être un désintérêt à l'égard du principe même de la fourniture de services d'information intéressant l'ensemble des organisations.

Facteurs liés à la gestion

137. Les services communs de bibliothèque ont presque toujours été dépourvus d'un comité consultatif mixte de gestion qui aurait pu examiner les problèmes mentionnés plus haut et proposer des solutions. Les services de bibliothèque du CIV ont occasionnellement figuré à l'ordre du jour du Comité consultatif sur les services communs sans toutefois y recueillir une attention suffisante pour compenser l'absence d'un comité propre. Un comité consultatif mixte de gestion a finalement été créé en 1998, mais il n'a pu subsister au-delà de sa deuxième réunion, tenue en mai 1999, au cours de laquelle toute une série de questions et de problèmes

⁸⁸ Le projet de budget révisé pour 1996-1997 montre une réduction de 24,6 % des ressources afférentes aux services d'appui opérationnels/administration par rapport à 1994-1995 et une réduction de 27,6 % des ressources au titre des services communs et conjoints. On peut comparer ces chiffres à la réduction de 14,6 % des ressources au titre du budget total (budget ordinaire et budget opérationnel combinés). IDB/S.6/2-PBC/AS.2/2, 4 décembre 1995, par. 11, tableau.

⁸⁹ Les problèmes relatifs à l'utilisation de ressources électroniques ont été examinés à la deuxième réunion du Comité consultatif mixte de gestion des services de bibliothèque, le 10 mai 1999, au titre du point 2 de l'ordre du jour.

ont été ouvertement examinés. Plus de trois années se sont écoulées entre le rapport d'audit interne de l'AIEA en avril 1995, qui a recommandé la création d'un comité consultatif mixte de gestion des services de bibliothèque, et la création de ce comité. Ce laps de temps fatal aurait dû être évité.

138. Un autre facteur, qui joue également pour d'autres services communs, est le manque d'empressement des hauts responsables de chaque organisation pour renoncer à contrôler un service et le budget qui s'y rapporte. Encore qu'il soit plus difficile d'en apporter la preuve, il semble que certaines personnes soient fermement convaincues que les services de bibliothèque et d'information seraient mieux adaptés aux besoins particuliers et seraient gérés plus efficacement s'ils étaient fournis au sein de chaque organisation. Il se peut aussi que ces réticences révèlent une résistance plus profonde de la part de certains dirigeants à l'égard du principe de la fourniture de services communs.

VI. REPENSER LES ARRANGEMENTS ADMINISTRATIFS

139. À l'origine, le système d'administration partagée des services communs au CIV a été conçu en partant de l'hypothèse que deux organisations occuperaient les locaux: l'ONUDI et l'AIEA. Comme indiqué au paragraphe 10 ci-dessus, toutes deux prévoyaient pour 1981 des effectifs supérieurs à 2 000 personnes, et l'idée d'"équilibre global des responsabilités" relatives aux services communs supposait que ces responsabilités seraient équitablement réparties entre deux organisations de taille à peu près égale. En fait, il a fallu adapter ces plans à la présence de trois organisations.

140. La documentation disponible ne permet pas de déterminer si la répartition prévue dans le Protocole d'accord de 1977 était fondée sur des critères quantifiables quant aux tailles relatives des trois organisations et aux responsabilités relatives de la gestion de chaque service commun afin de parvenir à un résultat équitable, comme cela était recommandé, ou si elle découlait plutôt des circonstances, et avant tout des arrangements préexistants (voir *supra*, par. 12). Reste que 25 années plus tard, c'est toujours la répartition d'origine qui prévaut.

141. Il n'est pas tout à fait évident de comparer les tailles respectives des organisations sises à Vienne en raison des différences entre leurs mandats, leurs activités opérationnelles et les modalités de financement de leurs programmes. Cela est d'autant plus compliqué que l'ONUSV n'est ni homogène ni autonome et que les pouvoirs que le Siège de l'ONU délègue aux différentes composantes de l'organisation sont limités. Se pose donc la question de savoir s'il faudrait, pour déterminer la taille relative des organisations, prendre en compte l'ONU plutôt qu'une de ses parties (l'ONUSV), question à garder à l'esprit lors de l'examen de l'"équilibre global des responsabilités" relatives aux services communs à Vienne. Aux fins de la présente analyse, toutefois, c'est l'ONUSV qui reste l'unité de comparaison.

142. Le tableau de l'annexe II présente certains indicateurs de taille qui ont été tirés des projets de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001 et à partir desquels ont été calculés, concernant les tailles relatives des trois organisations sises à Vienne, les coefficients suivants:

	AIEA	ONUDI	ONUSV
Postes inscrits au budget ordinaire	2,9	1,0	0,6
Ressources financières inscrites au budget ordinaire	3,3	1,0	0,5
Total des postes	2,5	1,0	0,9
Total des ressources financières	1,7	1,0	0,7

D'après le plus simple de ces indicateurs (postes inscrits au budget ordinaire), la taille de l'AIEA est le triple de celle de l'ONUDI, qui est elle-même le double de celle de l'ONUSV; ces proportions se retrouvent peu ou prou, comme l'on pouvait s'y attendre, dans les données relatives aux ressources financières inscrites au budget ordinaire. Les écarts sont moindres si l'on prend en compte le total des postes (postes inscrits au budget ordinaire et postes financés par des ressources extrabudgétaires): la taille de l'AIEA est alors deux fois et demi celle de l'ONUDI, qui n'est plus que légèrement supérieure à celle de l'ONUSV. La comparaison entre l'ONUDI et l'ONUSV à cette aune fait ressortir la part élevée des ressources extrabudgétaires dans le financement du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues. De même, si l'on considère le total des ressources financières, l'écart entre l'AIEA et l'ONUDI se réduit encore, les activités de coopération technique étant une composante plus importante des prévisions budgétaires de cette dernière que de la première. Cela étant, compte tenu des incertitudes qui entourent actuellement le financement des activités de coopération technique et les autres contributions volontaires, il est peut-être plus pertinent de se référer, pour établir des comparaisons, au budget ordinaire.

143. Mesurer les responsabilités relatives de chaque organisation dans la gestion des services communs qui lui reviennent n'est pas chose facile. L'un des problèmes est qu'il n'existe pas de modèle unique de gestion des services en question, certains étant gérés sur le plan interne et d'autres entièrement ou partiellement sous-traités. De même, les différences entre les modes de financement, certains services fonctionnant grâce à la participation aux coûts tandis que d'autres sont autofinancés, rendent plus délicat l'établissement de comparaisons valables. Il est encore plus difficile d'évaluer la charge relative que représentent les dépenses d'appui administratif, ces dernières n'étant pas du tout prises en compte dans les calculs relatifs à la participation aux coûts. En outre, les données budgétaires publiées ne donnent qu'une image partielle de la situation du fait que les services autofinancés (économat, services de restauration, par exemple) ne sont pas couverts et que certains services ne font pas l'objet de prévisions budgétaires séparées (documents de voyage, interprétation, par exemple)⁹⁰.

144. Les chiffres du budget de l'exercice biennal 2000-2001 dont on dispose concernant certains services communs sont les suivants⁹¹:

	Ressources nécessaires (montant brut) <i>(milliers de dollars É.-U., aux prix de 2000-2001)</i>	Postes		
		Administrateurs	Agents des services généraux	Total
AIEA				
Service médical	3 194,0	3	16	19
Impression	9 308,0	2	49	51
<i>Bibliothèque</i>	7 233,0	4	10	14
ONUDI				
Gestion des bâtiments	41 658,0	4	106	110
ONUSU				
Sécurité et sûreté	11 578,0	2	83	85

D'après ces chiffres, le service chargé de la gestion des bâtiments est le plus important des services communs, devant le service de la sécurité et de la sûreté. Si l'on considère le nombre de postes, l'écart n'est pas particulièrement considérable, mais le montant brut des ressources nécessaires pour la gestion des bâtiments dépasse de très loin celui des ressources demandées pour la sécurité et la sûreté.

145. S'agissant des services autofinancés, au cours de l'exercice biennal 2000-2001, l'économat (AIEA) a enregistré un chiffre d'affaires de quelque 52,9 millions de dollars; les services de restauration (ONUDI), un

⁹⁰ Un problème analogue se pose concernant les données présentées au CCQAB en réponse à sa demande d'informations sur "la contribution respective des divers organismes des Nations Unies installés à Vienne aux services administratifs communs...". Les données communiquées se limitaient à quatre services communs (sécurité et sûreté, documents de voyage, gestion des bâtiments et service médical) et un service mixte (communications), d'où un tableau quelque peu déséquilibré du fait que les services autofinancés n'y figurent pas, de même que d'autres services comme l'impression. Voir A/56/7, par. VIII.113 et tableau VIII.2; et A/54/7, par. VIII.94 et tableau.

⁹¹ Concernant l'AIEA, voir GC(43)/6, tableau 66 et GC(44)/6, tableau 60; concernant l'ONUDI, voir IDB/21/7, p. 82 et 98; concernant l'ONUSU, voir A/54/6, tableaux 27F.12 et 27F.13. Un service commun de bibliothèque était inscrit au projet de budget de l'AIEA pour l'exercice 2000-2001, mais il a été progressivement démantelé en 2001-2002 après le retrait, dans un premier temps, de l'ONUDI, puis de l'OTICE et de l'ONUSU (voir *supra*, chap. V).

chiffre d'affaires de 7,4 millions de dollars environ; et les recettes du service chargé de l'exploitation du garage (ONUV) se sont élevées à 0,57 million de dollars (montant brut estimatif)⁹².

146. Les rapports indiqués au paragraphe 142 ci-dessus permettent de disposer de points de repère pour déterminer si la gestion des services est équitablement répartie et les responsabilités globalement équilibrées. Quelle que soit l'unité de mesure retenue, il ressort invariablement du classement qui en découle que l'AIEA devrait assumer une plus grande responsabilité que l'ONUDI ou l'ONUV. Or, les données présentées ci-dessus semblent indiquer que ce n'est pas le cas. Bien que la base de ces comparaisons ne soit pas idéale, comme cela a déjà été mentionné, les éléments tendant à montrer que l'ONUDI assume une responsabilité disproportionnée du fait qu'elle gère l'ensemble des bâtiments du CIV apparaissent suffisamment convaincants. Cela ne serait peut-être pas particulièrement inquiétant si ce n'était que les dépenses d'appui administratif afférentes à chaque service commun ne sont pas partagées entre les participants, puisqu'elles sont censées s'équilibrer.

147. Au-delà des arguments selon lesquels la répartition actuelle des responsabilités relatives aux services communs entre les trois organisations n'est ni équilibrée ni équitable, le principe de cette répartition est très discutable en termes d'efficacité et de rationalité économique. La principale justification qui en a été donnée, au milieu des années 1970, était que l'organisation responsable d'un service donné avant le déménagement au CIV continuerait d'exercer cette même responsabilité. Si l'on peut faire valoir que cette façon de procéder présentait un avantage comparatif à l'époque, elle s'est traduite par une fragmentation des responsabilités relatives à des services qu'il aurait été plus logique de regrouper. Un premier ensemble pourrait ainsi regrouper la gestion des bâtiments, l'exploitation du garage et les services de sécurité et de sûreté; un deuxième les services sociaux (restauration, service médical, économat, garderie); et un troisième la bibliothèque et les services de conférence, à savoir les services de documentation (édition, traduction, impression et reproduction), le service des séances et l'interprétation.

148. Il semblerait que regrouper les services autant que possible en fonction de leurs synergies respectives permettrait de gagner en efficacité sur le plan des compétences de gestion et des compétences opérationnelles et de réaliser ainsi des économies. Cela étant, revoir la répartition des services communs afin de les regrouper de façon plus logique n'apparaît pas comme une solution réaliste, d'autant plus qu'il est difficile d'équilibrer les responsabilités entre des organisations de tailles différentes et de fortunes diverses. De fait, l'expérience de l'administration partagée à Vienne donne à penser que cette formule n'est pas suffisamment souple pour s'adapter aux changements de situation des différentes organisations.

149. Il est ressorti des entretiens tenus à l'occasion de l'établissement du présent rapport que les hauts responsables n'étaient guère favorables au système actuel d'administration partagée, plusieurs étant d'avis que la gestion des services communs ne relevait pas des mandats d'institutions spécialisées telles que l'AIEA ou l'ONUDI. Comme indiqué au paragraphe 12 ci-dessus, le Groupe de travail mixte a examiné les organigrammes des trois organisations et conclu que l'administration partagée posait moins de difficultés qu'une administration indépendante ou conjointe. Cette étude portait toutefois de l'hypothèse que seules deux organisations (l'AIEA et l'ONUDI) occuperaient le CIV.

150. Le Secrétaire général prévoyait à l'époque que si le CIV était occupé par trois organisations, à savoir l'AIEA, l'ONUDI et l'ONU, il faudrait prendre, en ce qui concerne l'administration et la gestion, des dispositions différentes de celles prévues. L'ONU devrait se doter de ses propres services administratifs et très probablement d'une infrastructure permanente de services des conférences et des séances. Les services suivants ont été qualifiés de "très étroitement liés au service des conférences": services de sécurité, communications, services de restauration, services aux visiteurs et, surtout, gestion et exploitation des

⁹² Concernant l'économat, voir les états financiers; concernant les services de restauration, voir IDB.26/2-PBC.18/3, p. 63; concernant l'exploitation des garages, voir A/54/6/Rev.1, tableau IS3.20.

bâtiments. Le Secrétaire général a estimé que “si l’on [voulait] assurer la bonne coordination de ces opérations, il [fallait] qu’elles relèvent de la même gestion et de la même direction générale”⁹³.

151. À partir de l’examen des services de conférence dont il est rendu compte au chapitre III ci-dessus, l’inspecteur a conclu que les organisations sises à Vienne devraient établir, au plus tard pour le cycle budgétaire 2006-2007, des services de conférence unifiés qui seraient gérés par l’ONU. Compte tenu du fait que les services cités dans le précédent paragraphe comme étant très liés au service des conférences représentent l’essentiel des services communs, il semblerait également rationnel de passer, dans les mêmes délais, à une unité administrative unique chargée des services communs. L’inspecteur est d’avis que mettre fin à la fragmentation actuelle entraînerait des gains considérables en efficacité sur les plans de la gestion et des opérations. De plus, une unité administrative unique chargée des services communs s’emploierait peut-être avec plus de dynamisme à favoriser le développement de tels services dans des domaines tels que les achats, la gestion des ressources humaines et les technologies de l’information et des communications, comme on l’a vu au chapitre IV ci-dessus.

152. L’ONU et le Secrétaire général en particulier, en sa qualité de Président du Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, sont responsables de l’application des accords régissant les relations entre organismes et des résolutions de l’Assemblée générale relatives aux services communs. L’ONU bénéficie en outre d’une grande expérience dans les domaines de la gestion des bâtiments et des équipements et du service des conférences, expérience qui pourrait être mise à profit dans le cas des services communs du CIV. Pour créer une unité administrative unique chargée des services communs sous la direction de l’ONUV, il faudrait transformer la Division des services administratifs et des services communs de l’ONUV en une division des services communs du CIV qui appliquerait les règlements et règles de l’ONU mais rendrait compte aux chefs de secrétariat des organisations sises à Vienne. La Division des services administratifs et des services communs aurait besoin d’être renforcée mais, dans le même temps, les unités administratives correspondantes des institutions spécialisées, en particulier les services d’appui généraux, seraient réduites.

153. Comme toute restructuration de grande ampleur, cette transition entraînerait des coûts à court terme. S’agissant des services autofinancés (restauration, économat et garderie), ces coûts seraient limités parce qu’il ne serait probablement pas nécessaire de réaffecter à l’ONUV des fonctionnaires de l’ONUDI ou de l’AIEA. Par contre, le transfert de la gestion des bâtiments par l’ONUDI et des services d’impression (voire des services médicaux) par l’AIEA supposerait une réaffectation de personnel, ce qui risquerait de poser des problèmes touchant au statut contractuel, aux services sociaux, etc. Cette proposition aurait également des incidences sur le budget-programme de l’ONU puisque le supplément de personnel de l’unité administrative chargée des services communs se traduirait par une forte augmentation du montant total des ressources dont l’ONUV aurait besoin et remettrait en question les grandes lignes actuelles du budget. Comme l’enveloppe budgétaire totale des services communs ferait l’objet d’un partage des coûts entre les organisations sises à Vienne sur la base d’une formule convenue, il faudrait présenter à la fois le montant net et le montant brut des ressources nécessaires pour les services communs, avec justification à l’appui, comme cela est déjà le cas pour les services de sécurité et de sûreté fournis par l’ONUV sur la base du partage des coûts.

154. Il faudrait encore que certaines conditions élémentaires soient remplies pour qu’une unité administrative unique chargée des services communs puisse fonctionner efficacement. Il faudrait en premier lieu que l’ONUV demande au Siège de l’ONU une pleine délégation de pouvoirs pour l’administration de ces services, à la fois pour en assurer le bon fonctionnement et pour rassurer les autres organisations quant au fait que les décisions seraient prises sur place. Il faudrait également que ces organisations adoptent des normes communes pour certaines questions d’ordre administratif, comme la distribution de l’espace, ou technique, comme le réseau local.

⁹³ “Inclusion de Vienne dans le plan des conférences”, Rapport du Secrétaire général, A/10348, 17 novembre 1975, par. 42.

155. Dans l'éventualité où les organisations sises à Vienne conserveraient malgré tout le système en vigueur d'administration partagée des services communs, il faudrait renégocier le Protocole d'accord pour l'adapter aux réalités actuelles, en supprimant à cette occasion toutes les imprécisions et ambiguïtés qui découlent d'incertitudes datant de l'époque où il a été rédigé et, au besoin, réviser les règles de fonctionnement de chaque service commun pour s'assurer qu'elles n'aillent pas à l'encontre des dispositions du Protocole d'accord. Il faudrait également que les organisations reconnaissent que le partage équitable des responsabilités relatives aux services communs est un objectif de plus en plus utopique, et qu'elles acceptent par conséquent de soumettre les dépenses d'appui administratif au principe du partage des coûts.

VII. LE RÔLE DE SURVEILLANCE DES ÉTATS MEMBRES

156. L'inspecteur a conscience que les organisations sises à Vienne sont parvenues avec un succès considérable à faire fonctionner les services communs du CIV pendant plus de 20 années. Les observations des chapitres précédents concernant les problèmes rencontrés ne devraient pas ternir ce succès ni déprécier les efforts de coopération déployés par ceux qui en sont à l'origine et qui en ont assuré la pérennité. Il ne fait aucun doute que la gestion des services communs a occupé et continue d'occuper une grande partie du temps des responsables au sein de chaque organisation, à tous les niveaux. Compte tenu de l'importance de ces services dans la stratégie de réforme de l'ONU, il faudrait maintenant consolider et, dans la mesure du possible, renforcer les acquis obtenus à Vienne.

157. La poursuite du développement des services communs à Vienne, comme dans d'autres lieux d'affectation, dépend avant tout du soutien des États membres. Les résolutions de l'Assemblée générale relatives aux récents rapports du Corps commun d'inspection sur les services communs à Genève sont une expression claire de ce soutien⁹⁴. Il serait donc opportun que les organes délibérants de l'AIEA et de l'ONUDI réaffirment leur soutien au principe des services communs, dans l'esprit des dispositions de l'accord régissant leurs relations avec l'ONU (voir *supra*, par. 2). L'inspecteur craint que la récente disparition du service commun de bibliothèque à Vienne n'incite les chefs de secrétariat à envisager de ne plus participer à d'autres services communs. Une ferme affirmation de soutien de la part des organes délibérants contribuerait à enrayer une telle tendance.

158. Il est également très préoccupant que le service commun de bibliothèque ait été démantelé sans que les organes délibérants de l'ONUDI et de l'ONU n'aient eu à examiner de proposition en ce sens. La prestation de services communs étant l'un des grands objectifs de la politique administrative et une composante importante de la stratégie de réforme, il semble que les organes délibérants n'aient pas rempli leur rôle de surveillance dans ce cas.

159. Des points relatifs aux services communs sont parfois inscrits aux ordres du jour des organes délibérants de l'ONUDI et abordés dans les divers rapports sur l'exécution du budget et du programme dont ils sont saisis, tandis que les rapports annuels tant du Directeur général de l'ONUDI que du Directeur général de l'AIEA évoquent rapidement le sujet. Cela étant, dans aucune de ces organisations les rapports du chef de secrétariat aux organes délibérants concernant les services communs ne peuvent être considérés comme complets ou systématiques. En revanche, le Secrétaire général a présenté ces dernières années à l'Assemblée générale des Nations Unies des rapports détaillés sur les services communs (voir *supra*, par. 6 et 7), et le CCQAB étudie tous les deux ans la question dans le cadre de l'examen du projet de budget-programme⁹⁵.

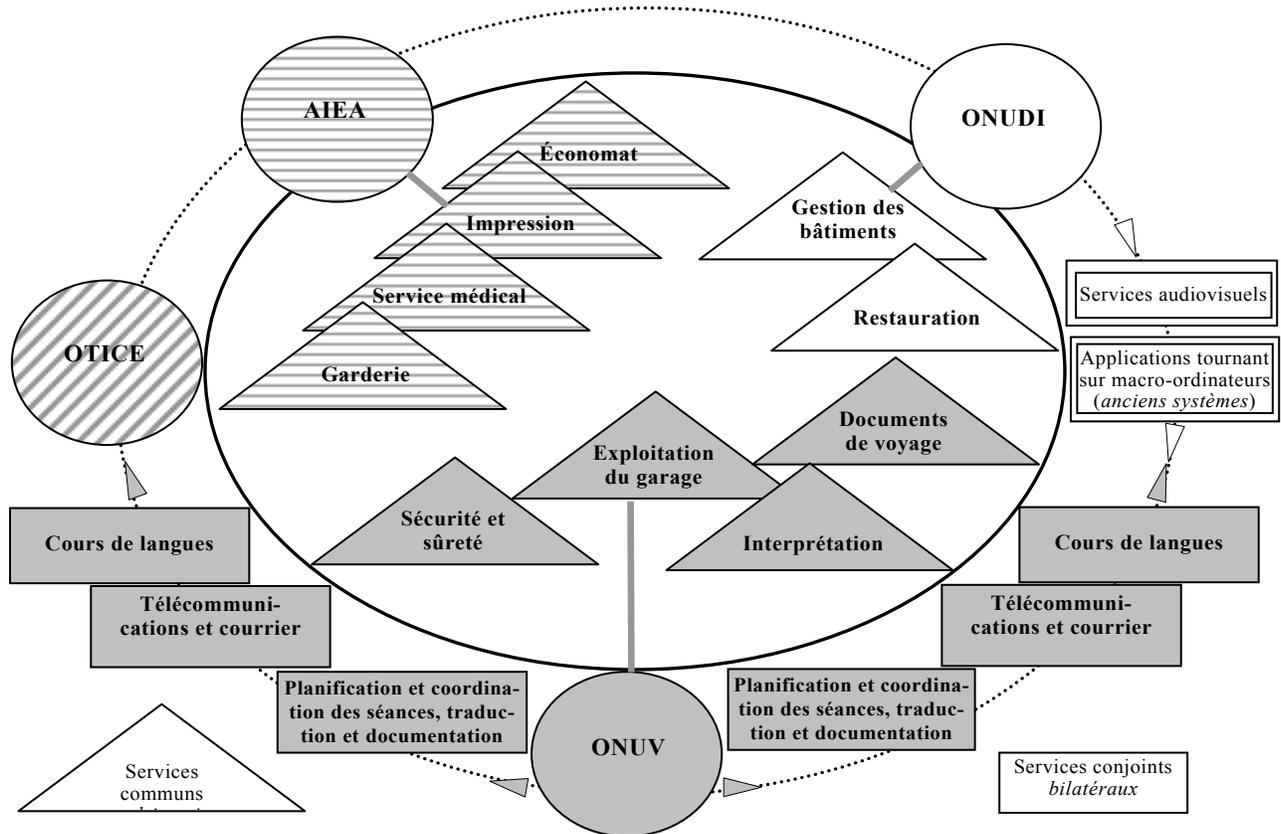
160. L'inspecteur estime que le Conseil du développement industriel de l'ONUDI et le Conseil des gouverneurs de l'AIEA devraient inscrire à leur ordre du jour tous les deux ans un point consacré aux services communs et conjoints et que les chefs de secrétariat de ces deux organisations devraient être tenus de faire rapport de manière complète sur les services communs et conjoints qu'ils fournissent et utilisent.

⁹⁴ A/RES/54/255, 7 avril 2000; A/RES/56/279, 27 mars 2002.

⁹⁵ Un chapitre intitulé "Administration (Vienne)" figure, pour 2000-2001, dans le document A/54/7, chap. 27F et, pour 2002-2003, dans le document A/56/7, chap. 27F et tableau VIII.2.

Annexe I

Les services communs et conjoints au CIV
gérés par l'ONUV, l'ONUDI ou l'AIEA
janvier 2002



Source: Division des services administratifs et des services communs de l'ONUV.

Annexe II

Indicateurs de taille des organisations sises à Vienne, 2000-2001

	Ressources financières ^a (montants estimatifs) (milliers de dollars É.-U.)			Ressources humaines ^b (postes)		
	Budget ordinaire	Ressources extrabudgétaires ^c	Total	Budget ordinaire	Ressources extrabudgétaires	Total
	ONUSU	63 648,3	220 085,6	283 733,9	313,0	344,0
ONUDI	133 264,1	246 256,3	379 520,4	556,5	170,0	726,5
AIEA	446 811,0	188 987,0	635 798,0	1 629,0	172,0	1 801,0

Source: Concernant l'ONUSU, A/54/6/Rev.1; concernant l'ONUDI, IDB.21/7; concernant l'AIEA, GC(43)/6, GC(44)/6 et site Web de l'AIEA.

Notes: ^a Montant net estimatif des ressources financières consacrées aux services communs dont la liste figure à la note ^b ci-dessous.

^b Le total couvre ce qui suit: 85 postes au service de sécurité et de sûreté de l'ONUSU; 110 postes à la Section des bâtiments de l'ONUDI; et 84 postes dans les services communs gérés par l'AIEA (service médical (19), bibliothèque (14), impression (51)).

^c Le chiffre pour l'ONUDI inclut le budget opérationnel et les ressources destinées à la coopération technique; le chiffre pour l'AIEA correspond au montant estimatif des contributions volontaires au Fonds de coopération technique.